



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Sistema de información estadística para la Dirección General de Finanzas de la Municipalidad de Buenos Aires

Levy, Jacobo

1991

Cita APA: Levy, J. (1991). Sistema de información estadística para la Dirección General de Finanzas de la Municipalidad de Buenos Aires. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito DON ALFONSO L. FALAGIOS

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col 1502/21

TESIS DE MAESTRÍA

Sistema de Información Estadística para la Dirección General de Finanzas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

Autor: Lic. Jacobo LEVY

Tutor: Lic. Mario DAMILL

- Julio de 1991 -

Dep. B. 3104; Z. 47
L29

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD
Profesor Emérito r. AL

CIENCIAS ECONÓMICAS
D. L. FALACIOS

**SISTEMA DE INFORMACION ESTADISTICA
PARA LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS
DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

AUTOR: LIC. JACOBO JULIO LEVY

TUTOR: DR. MARIO DAMILL

**Trabajo final del Curso de Posgrado MAESTRIA EN ADMINISTRACION
PUBLICA
Facultad de Ciencias Económicas (UBA)**

Buenos Aires, julio de 1991.

INDICE

I	PRESENTACION	1
II	MARCO INSTITUCIONAL	2
III	OBJETIVOS	4
IV	INFORMACION QUE SE PROCESA EN LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS	10
V	PROPUESTA DE INFORMACION ESTADISTICA A SER LLEVADA EN LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS	19
	I. SERIES SOBRE PRESUPUESTO	20
	I.A SERIES SOBRE GASTOS	20
	I.B SERIES SOBRE RECURSOS	35
	II. INFORMACION ECONOMICA AUXILIAR	46
	III. INFORMACION DE CARACTER HISTORICO SOBRE VARIABLES DE INTERES SECTORIAL	52
VI	APLICACIONES	56
	MODELO DE SIMULACION PARA LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES	57
	MODELO PARA EL ANALISIS DE LA DISTRIBUCION Y CONCENTRACION DE TRIBUTOS.	69
VII	CONCLUSIONES	76
	NOTAS	79
	ANEXOS	84
	CAPITULO IV: SERIES CRONOLOGICAS QUE SE ELABORAN EN LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS	
	CAPITULO VI: EJEMPLO DE CURVA DE DISTRIBUCION DE LORENZ	
	RECAUDACION SEGUN ESTRATOS DE INGRESO (EJEMPLOS)	

BIBLIOGRAFIA

En este trabajo damos lineamientos generales para la elaboración de un sistema de información de estadísticas presupuestarias y económicas para la DIRECCION GENERAL DE FINANZAS (DGF) de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). Esta propuesta de sistema de información es la culminación de trabajos de relevamiento y análisis que, con esa finalidad, realizamos a solucitud de la mencionada Dirección General (1).

Luego de esbozar el marco institucional en el que se inscribe el proyecto, planteamos los objetivos generales y particulares que proponemos para un sistema de información de estadísticas. A partir de estos objetivos delineamos la estructura que debiera tener un sistema de esas características.

Ahora bien, la definición del sistema no parte de cero. Actualmente se procesa, en dicha Dirección General, información de carácter estadístico, la que puede resultar más en la medida en que se redefinan correctamente los procedimientos con que ello se realiza, y se especifiquen las necesidades de información complementaria. Uno de los capítulos del trabajo se dedica al análisis de la información que se procesa hoy en la Dirección General de Finanzas.

En el capítulo central del trabajo se desarrollan las características principales que debiera tener la elaboración de la información correspondiente a los distintos módulos en que, proponemos, se debe dividir el sistema.

El capítulo que le sigue da ejemplos de dos aplicaciones. Las presentamos a fin de mostrar posibles formas de aprovechar la sustancia del sistema -información estadística- para servir a algunos de los objetivos que planteamos para el mismo: simulación y proyección de ingresos y erogaciones fiscales, en un caso, y análisis económico de la distribución de tributos municipales, en el otro.

En el último capítulo exponemos, a modo de conclusión, algunos conceptos acerca de la factibilidad de implementar, total o parcialmente, un sistema como el que proponemos. Damos, también, una idea acerca de probables líneas de implementación.

Como queda dicho, los que aquí exponemos son lineamientos generales que constituyen un primer diseño conceptual. Parten del análisis de la realidad institucional, de sus necesidades según nuestro relevamiento y según las demandas explícitas del organismo, y también toman en cuenta un análisis de factibilidad para obtener la información necesaria. A partir de aquí, cabe efectuar el análisis y la definición en detalle de los procedimientos necesarios para la implementación concreta de los distintos componentes del sistema.

II MARCO INSTITUCIONAL

La MCBA ha encarado, a partir del actual proceso democrático, una ambiciosa reforma en materia presupuestaria. Se trata, en general, de llevar a cabo una efectiva implementación de la técnica del presupuesto por programas. Hacia la fecha en que comenzamos nuestras tareas (fines de 1987), se podría decir que se hallaba consolidada la reforma en lo que hace a la fase de elaboración del proyecto de presupuesto. Esto se dio a partir de una redefinición de las pautas técnicas con que se deben elaborar los anteproyectos de presupuesto de cada repartición. Las mismas quedaron reflejadas en las "Normas metodológicas para la elaboración del Presupuesto", documento que junto con las ordenanzas y decretos referidos a la materia, es de cumplimiento obligatorio para las distintas jurisdicciones.

Ahora bien, la etapa de elaboración del presupuesto es solo un aspecto parcial de la concepción del Presupuesto por Programas. Esta técnica se complementa con la coordinación de la ejecución del presupuesto, la evaluación de la misma y el control. Mas aun, todas estas etapas deben ser consideradas una unidad, por cuanto cada una de ellas condiciona las restantes, y es condicionada por éstas.

Precisamente, a comienzos de 1987, en la Dirección General de Finanzas (D.G.F.) se comenzó a pensar en la programación de la ejecución de presupuesto municipal. Luego de una postergación, el proyecto fue retomado hacia fines de ese año. La idea de implementar un sistema de información estadística surge, en primer término, a partir de la necesidad de contar con apoyo estadístico para dicha programación. En particular, las salidas de dicho sistema de información debería permitir la elaboración de proyecciones de ingresos y erogaciones presupuestarios. (2)

Un análisis más detallado de las necesidades de la DGF en materia de

información estadística, llevó a la conclusión de que esa información debiera servir de apoyo no a una sola sino a todas las funciones de la DGF y, aún más, servir a las necesidades de información de los estamentos superiores de la Secretaría de Economía y del Gobierno Municipal. (3)

Así se llegó, como veremos, a la conclusión de que es necesario complementar la información presupuestaria con otra de carácter económico general, y también con datos sobre variables de interés sectorial. (Es decir, variables de interés para las negociaciones que, constantemente, lleva a cabo la DGF con distintos sectores y entes municipales y extramunicipales, a partir de los intereses divergentes sobre recursos económicos, siempre escasos en términos relativos). (4)

En este trabajo intentaremos sintetizar lo elaborado a partir de la demanda de la DGF, presentando una propuesta más elaborada y consistente sobre la forma en que, pensamos, debiera ser llevada la información estadística de interés para la DGF.

III OBJETIVOS

Como ya se explicó precedentemente, los objetivos de un sistema de información acorde con las necesidades de la DGF, fueron definidos a partir de sucesivas aproximaciones a la realidad institucional de la misma, en el marco de la M.C.B.A. En cuanto a un marco teórico adecuado para ubicar tales objetivos, resulta difícil encararlo a partir de la literatura especializada: es poco y nada lo que se encuentra acerca de estadísticas presupuestarias y fiscales. (Si hay, en cambio, abundancia de material relacionado con estadísticas de apoyo a la administración tributaria).

En este capítulo precisaremos aquellos objetivos y finalidades que debe contemplar un sistema de información de Estadísticas Presupuestarias.

Objetivos Generales

En primer lugar, un sistema de estadísticas de carácter presupuestario debería responder, entre otros, a los siguientes objetivos:

a. Proporcionar a los responsables de las políticas de recursos y gastos, la información que permita prever el impacto económico, financiero y administrativo de la modificación de tales políticas, y de los instrumentos con los que las mismas se llevarán a cabo.

b. Formular, en consecuencia con lo anterior, planes a corto y largo plazo.

c. Satisfacer los requisitos legales y administrativos de información. En adición a esto se puede mencionar la satisfacción de normas no escritas de buena administración, que tienden a informar a contribuyentes y vecinos, con claridad y en tiempo, de los proyectos encarados y, luego, de sus resultados.

d. Facilitar la planificación, coordinación y control a los niveles más altos de dirección.

e. Orientar el control del cumplimiento de las metas fijadas para las políticas de recursos y de gastos en curso (cumplimiento en sí de las metas).

f. Suministrar los datos necesarios para controlar las operaciones, comparando los resultados con los recursos afectados para el cumplimiento de las metas.

Respecto del primero de estos objetivos, el mismo tiende, por un lado, a contribuir al desarrollo de estudios de carácter macroeconómico, para prever los posibles resultados e impactos de modificaciones en los instrumentos de políticas tributarias (cambios en la legislación, modificaciones de alícuotas) y de gastos (distintas orientaciones del gasto, privatización de la prestación de servicios). Por otro lado, contribuye a la toma de decisiones sobre distintas medidas que hacen a la administración en sí de la recaudación y el gasto: reformas en los métodos de efectivización de ingresos, (calendario de vencimientos, fiscalización), reformas administrativas (descentralización), reformas en las distintas fases del proceso presupuestario, etc.

En consecuencia con lo anterior, los planes mencionados en el punto b. se refieren tanto al contenido sustantivo de las políticas de recursos y gastos, como a los aspectos administrativos relacionados con la elaboración y cumplimiento del cálculo de recursos y del presupuesto de gastos. En este punto pensamos, entre otras cosas en las distintas etapas del proceso de reforma presupuestaria que, paulatinamente, se viene llevando a cabo en la MCBA.

Objetivos Particulares

Por otra parte, debemos tener presente que nuestro sistema de

estadísticas de carácter presupuestario tendría, como usuarios principales, a los niveles superiores de la DGF y, en general, de las distintas reparticiones de la Secretaría de Economía. En consecuencia, tal sistema debe plantearse, como objetivo, contribuir al cumplimiento de las misiones y funciones formales y reales que son responsabilidad de la DGF.

Para tener una idea del tipo de funciones que esta llamada a cumplir la DGF, tal como veremos oportunamente, puede afirmarse que le caben muchas de las que, a nivel nacional, cumple la Secretaría de Hacienda. (Esto, claro esta, salvando las naturales diferencias en cuanto al diferente grado de poder que tienen uno y otro organismo dentro de los respectivos gobiernos, y el hecho de que, en el marco de la MCBA, la DGF no tiene jurisdicción sobre el organismo recaudador, la D. G. de Rentas, que depende de una Subsecretaría diferente).

Desde el punto de vista de los ingresos, las principales funciones de la DGF son la formulación del Cálculo de Recursos (al comienzo de cada ejercicio), y la asistencia en el análisis de la situación económica financiera de la Municipalidad. (Esto último para un momento dado, la evolución en el corto plazo, y las perspectivas a largo plazo). En particular, debe coordinar los planes en materias de recursos, controlando su ejecución y planteando soluciones para eventuales desvíos. Respecto de los gastos, además de formular el Presupuesto General, debe evaluar y proponer los proyectos de ajuste del mismo, y efectuar el seguimiento de la ejecución. Además, "interviene en el análisis de factibilidad para viabilizar las aperturas y/o modificaciones de programas presupuestarios", y debe consolidar la información en materia de formulación, modificaciones, programación de ejecución y evaluación de los presupuestos de las distintas jurisdicciones.

Otro aspecto importante de las funciones de la DGF es el asesorar sobre las transferencias de fondos entre sectores municipales y extramunicipales. (Además de a entes municipales autárquicos de acción social y previsión, la MCBA efectúa regularmente importantes aportes a sociedades del estado -SBA, CEAMSE-, y a otros organismos: Mercado Central de Buenos Aires, Comisión del Area Metropolitana de Buenos Aires, etc.).

Por último, es de capital importancia la función de asesoramiento que cumple la DGF en materia de discusiones de carácter salarial, tanto en forma global como sectorial. (5)

De lo enunciado se desprende que la DGF necesita contar con información que le permita :

- formarse juicio sobre todo tipo de ajuste y modificación presupuestaria, tanto en lo que hace a actualización de montos como a modificaciones o transferencias entre partidas, jurisdicciones, etc.

- evaluar la efectiva capacidad de ejecución del presupuesto por parte de las distintas jurisdicciones, y esto tanto para la etapa de formulación y sanción del presupuesto, como para los pedidos de aumentos de créditos o reasignación de partidas. En este aspecto también cabe la evaluación de la efectiva capacidad de los organismos para asumir tareas en forma descentralizada (de acuerdo con las políticas de reforma administrativa y de descentralización que se intentan llevar a cabo), y los obstáculos que plantea la vigencia de regímenes centralizados en materia de administración de recursos (Personal, Compras y Contrataciones, Contabilidad).

- conocer la evolución histórica y estado actual de aquellos indicadores esenciales para las negociaciones que, con asesoramiento de la DGF, encara la MCBA con otras entidades o instituciones. Nos

desarrollamos, entre otros, a las finanzas de entes autárquicos municipales o plurijurisdiccionales, recaudación de tributos coparticipables, o indicadores de niveles salariales.

Lo que hemos considerado hasta aquí nos ayuda no sólo a definir los objetivos del futuro sistema de estadísticas a implementar, sino que nos sirve para plantear algunas características generales sobre el tipo de información a ser elaborada. Si bien estas características se desarrollarán con mucho mayor detalle y precisión en capítulos posteriores, donde se plantea nuestra propuesta, cabe delinearlas aquí de modo de poder relacionarlas con los objetivos que hemos deducido.

1. Información de carácter presupuestario (Recursos y Erogaciones)

Se propone llevar dos tipos de información:

a. cuadro de situación actual (considerando no sólo lo financiero sino también lo real).

b. Series de evolución histórica, con el objetivo de medir la capacidad de ejecución, y servir para análisis económicos,

2. Información económica auxiliar

Información económica de apoyo para las estadísticas presupuestarias y otras. Indicadores de precios, indicadores económicos para establecer proyecciones de ingresos y gastos y mecanismos de actualización.

3. Información de carácter histórico sobre variables de interés sectorial

Esencialmente variables de interés para negociaciones con sectores o entes municipales y extramunicipales. Niveles históricos de

aportes a estos entes. Indicadores económicos y financieros de los mismos. Niveles históricos y actuales de recaudación de impuestos coparticipables. Indicadores salariales.

En distintas direcciones de la Dirección General de Finanzas se procesa información de carácter estadístico ya sea información sobre el año corriente, como también información de carácter histórico. Esencialmente nos hemos ocupado de lo elaborado en las Direcciones de Programación y Desarrollo (DPD) y de Programación Tributaria (DPT). Detallamos aquí las características de esta información, identificando fuentes, elaboración y destino de la misma.

Información para las decisiones de corto plazo

Buena parte de la información que se recibe y se procesa en dichas direcciones es a los fines de contribuir a las decisiones inmediatas o de corto plazo: estado de caja y compromisos con horizonte de un mes. Tal es el caso por ejemplo, de las estimaciones de mitad de mes y el cierre de fin de mes, que elabora la DPD. Esta información es elaborada en base a:

-Resumen diario de recaudación del BCBA y de la Tesorería General.

Diariamente el banco Ciudad de Buenos Aires (BCBA), agente recaudador de la municipalidad, informa sobre lo acreditado (el día hábil anterior) por concepto de ingresos brutos (sin discriminar por categoría), gravámenes inmobiliarios (sin discriminar por contribución) y patentes de rodados. De todo esto se informa acreditado diario y acumulado mensual. La información de tesorería es análoga, sirviendo esencialmente para compatibilizar y consolidar las cuentas más importantes.

- Estimación de ingresos, provista por la DPT.

Además de la información del punto anterior, esta dirección recibe información de recaudación que le envía la Dirección General de Rentas

(DGR). Se recibe con leve atraso (aproximadamente diez días de la fecha de referencia) pero viene con mayor apertura que la anterior, sin llegar a una apertura completa. Contiene información sobre otros tributos. De la DGR también se reciben datos sobre facturación y calendario de vencimientos. Se complementan estas fuentes con datos estadísticos históricos de recaudación. En adición a todo esto, para hacer estimaciones de ingresos en el corto plazo deben tomarse en cuenta los rendimientos de eventuales colocaciones financieras.

- Estimación de egresos por grandes rubros.

Contempla Sueldos y Pagos por personal, Pasividades, Proveedores, Transferencias y Otros. Se elabora en base a datos de tesorería, datos históricos y antecedentes de meses anteriores.

- Cierre de cuentas del mes.

Se hace a partir de la información anterior actualizada al final de cada mes. Se lleva una serie de ingresos y egresos (financiero) desde enero de 1986.

Con esta información se elaboran previsiones sobre el estado de caja, efectuando el cálculo económico (ingresos y egresos correspondientes al mes corriente) y el cálculo financiero (idem que vencen durante el mes corriente). En base a ello se decide la asignación de niveles financieros máximos para los gastos de las distintas jurisdicciones (decisión a cargo de la DGF y del Comité de política presupuestaria), y la colocación de fondos a corto plazo (por parte del Secretario de Economía y el Tesorero General). Eventualmente, esta información serviría para programar el crédito a corto plazo.

En la DPD se afirma que, de implantarse algún sistema de programación de la ejecución del presupuesto, esto serviría para elaborar un presupuesto de caja más afinado.

información. Entendemos que la misma tiene un carácter más coyuntural, tanto en lo que hace a su origen como en lo referido a la finalidad a la que está destinada. El mejoramiento de la calidad de esta información, y de los flujos correspondientes, sería materia de un análisis de sistemas y procedimientos administrativos, más que de uno de carácter estadístico.

Información de carácter histórico

Existe otro tipo de información procesada en esta Dirección General, cuya elaboración contribuye a las decisiones de mediano y largo plazo más que a la de coyuntura. Esto comprende en particular la información de carácter presupuestario (previsiones y ejecuciones del cálculo de recursos, y del presupuesto de gastos) y elaboraciones y series cronológicas hechos a partir de los cierres mensuales de caja.

Básicamente, se llevan series sobre datos de sanción y de ejecución del presupuesto municipal, a valores corrientes y constantes, y según las distintas clasificaciones usuales: económica y por objeto del gasto, por finalidad y funciones, por jurisdicción. Respecto de los ingresos, se llevan series de lo calculado y de lo producido, en forma mensual y anual, para los distintos recursos corrientes tributarios y no tributarios. Esta serie se lleva a valores corrientes. Además, se lleva una serie de ingresos efectivamente recaudados a valores constantes.

En un anexo al final del trabajo damos un cuadro resumen de las series que se elaboran en la DGF.

Según lo que hemos relevado en la DGF, no se lleva, en forma continua y sistemática, información referida a otros tópicos tales como los que puntualizamos al tratar los objetivos particulares del sistema a

proponer (información económica general, información sobre evolución de escalas salariales, información sobre situación económica y financiera de otros entes, etc.).

Otras fuentes de información

A partir de mediados de 1988, el Centro de Cómputos de la Secretaría de Economía comenzó a procesar la información generada en la Contaduría General sobre ejecución del presupuesto. De esto llega a la DGF un conjunto importante de listados, con la información abierta por distintos tipos de clasificaciones, y con frecuencia mensual, trimestral o semestral, según los casos.

Asignamos gran importancia a este tipo de información. En primer lugar, la misma reviste actualidad, ya que la información referida a lo sucedido en cada periodo (mes, trimestre) se recibe inmediatamente a comienzos del periodo siguiente. Además, el procesamiento electrónico centralizado confiere - en principio - mayor confiabilidad a los datos. Por último, se obtienen los datos de fuente original (Contaduría General) con lo que se asegura uniformidad y unicidad de los mismos, principios básicos de la sistematización de información. Estas características, además del contenido intrínseco de la información, harán que nos basemos en estas series a la hora de presentar nuestras propuestas relativas a estadísticas presupuestarias. De esta información tomaremos tanto los datos para los nuevos tipos de series cronológicas a ser llevados, como también buena parte de los datos que debieran ser elaborados a fin de obtener los distintos tipos de relaciones e indicadores que serán propuestos. Por último cabe acotar que existe, en etapa de implementación, un procesamiento análogo para la información sobre recaudación e ingresos, pero no hemos podido tener referencias concretas del mismo.

posibilidad real de que tal procesamiento de información suministre los datos necesarios.

Resumen del Presupuesto Municipal

A partir del ejercicio 1988 la DGF elabora un documento que, si bien tiene carácter informativo, y está dirigido hacia la comunidad en general, también ha de tener particular importancia en el esquema de elaboración estadística que proponemos. Se trata del resumen del Presupuesto Municipal. Este documento, según la Introducción del correspondiente al año 1988, tiene por objeto brindar una versión ordenada y sistemática de las principales políticas, objetivos, metas y orientaciones contenidas en los presupuestos anuales, tanto en materia de recursos como de gastos.

Como veremos, entre otros, este resumen efectúa una clasificación de las distintas orientaciones del gasto, clasificación que resulta apropiada para efectuar seguimiento de la ejecución, y distintos tipos de comparaciones, a fin de tener una visión clara del cumplimiento (desde los puntos de vista financiero y real), de los objetivos de las políticas municipales.

Cabe mencionar que, para el ejercicio 1987, también se elaboró un Resumen del presupuesto, pero el mismo no fue publicado, reservándose solo para uso interno.

Es intención de la DGF que, anualmente, el presupuesto resumen sea publicado en forma temprana (tentativamente, durante el primer trimestre del ejercicio).

Las propuestas que haremos, basadas en el uso de información del Resumen, trabajarán sobre el supuesto de que para esa fecha se contará

El resumen del Presupuesto para 1988 presenta las siguientes secciones principales:

- Análisis del resultado presupuestario, volcado en un cuadro con el esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento.
- Resumen de las políticas de ingresos tributarios (estos son los ingresos), comparando la previsión para 1988 con lo ejecutado en 1987, y presentando un resumen general del Cálculo de Recursos.
- Un análisis de las políticas generales de gastos, con cuadros del presupuesto General de Gastos (consolidado general) abierto según los tres cruces posibles entre las clasificaciones económica y por objeto del gasto, por finalidad y funciones, e institucional.
- Análisis de las distintas orientaciones del gasto. Esta sección presenta un análisis de las distribuciones del gasto (corriente y de capital) en un grupo de 14 áreas estratégicas, ordenados según el monto asignado de cada una, y que concentran casi el 80% del total de los gastos previstos en el presupuesto.

Como ya dijimos, esta clasificación nos servirá a fin de poder plantear un esquema de seguimiento de la ejecución (financiero y real) del Presupuesto.

- Por último, se presenta en forma detallada el Plan de Trabajos Públicos, abierto por jurisdicción, programa y proyecto. El mismo resume las orientaciones de la inversión pública municipal. También nos servirá para nuestro esquema de seguimiento de la ejecución del Presupuesto.

Evaluación de la información procesada en la DGE

La información sobre recursos que se recibe en esta dirección general merece las siguientes críticas:

Los partes diarios de Tesorería General y del Banco Ciudad, así como la información de la DGR, son sobre recursos tributarios sólo de origen municipal, y no están suficientemente abiertos por gravamen. Mas importante aún, no se consigna información por cumplimiento, pago adelantado, pago en término o mora.

La información de Contaduría General, si bien contempla el total de recursos de la Municipalidad, carecen de datos que permitan informar sobre el cumplimiento en niveles parciales del cálculo de recursos. Por otro lado, y en forma similar a lo comentado para el caso de Tesorería, la información de la DG Contaduría General tampoco está suficientemente abierta. (Por ejemplo, el impuesto a los ingresos brutos no figura abierto por categoría).

Con la información de que se dispone actualmente, si bien se puede tener idea de las cifras efectivamente recaudadas, no se tiene información cualitativa en lo que respecta a saber a qué recursos responde la recaudación, y en que proporción respecto de lo planificado.

La información sobre el total recaudado permite saber lo disponible y, en consecuencia, serviría para limitar los niveles de gastos. Sin embargo, es necesarios tener información discriminada sobre la evolución de los distintos recursos planificados - en tanto estos conforman efectivamente, un plan racional y coordinado -, a fin de poder evaluar con mayor precisión las perspectivas de corto plazo y poder proponer adecuadas alternativas ante eventuales desvíos, tal como planteáramos en el capítulo anterior, acerca de los objetivos del sistema estadístico. Más aún, esta información procesada y seriada convenientemente, es útil para evaluar el grado de adecuación de los distintos instrumentos de política fiscal.

Con respecto a la información relativa a erogaciones, pensamos que la mayor parte de lo que se procesa está relacionado con aspectos formales y coyunturales de la ejecución presupuestaria: estimación de egresos por grandes rubros, ya mencionada, asignación de topes para gastos por jurisdicción, imposiciones y créditos de corto plazo, etc. No se resta importancia a estos aspectos, los cuales deben ser efectivamente atendidos por la DGF, ya que, entre otras funciones, se le manda intervenir en los análisis para las modificaciones a los programas presupuestarios, y en la evaluación de la ejecución del presupuesto.

La crítica que nos merece esta situación es que, así, el procesamiento de información resulta sesgado hacia la atención de dichos aspectos coyunturales, quedando, a nuestro juicio, relegada la atención de objetivos importantes tales como: evaluar los impactos que producen (en la administración y en la población) las distintas políticas puestas en marcha, o la coordinación entre la administración de recursos y la ejecución de la acción municipal, evaluando el grado de cumplimiento de las metas.

Desde el punto de vista de las series históricas, se cuenta con un conjunto mínimo de series ya elaboradas que podrían servir de base para un sistema estadístico más orgánico. Estas series carecen de criterios uniformes y sistemáticos: método de actualización para obtener valores constantes, determinación de año base, uniformidad de las elaboraciones. También presentan diferencias en la definición de los distintos conceptos según la fuente a la que se recurre, y hasta falta de confiabilidad y precisión en las cifras de algunos años, por deficiencias en la información que suministra la Contaduría.

Pensamos que estas deficiencias en las series son, en buena medida, corregibles, aun para el caso de años anteriores. La calidad de la

información mejorará sustancialmente a partir del procesamiento electrónico de la información de Contaduría.

Como ya señaláramos se nota una carencia prácticamente total en lo que hace a información sobre aspectos no estrictamente presupuestarios (evolución salarial, indicadores económicos generales, etc.). Insistimos en que esta información es importante -casi imprescindible- no sólo como apoyo a la información presupuestaria, sino a fin de servir a ésta de adecuado marco.

Lo expuesto hasta aquí se puede sintetizar diciendo que la información estadística que se procesa, y las series que se llevan en esta D.G., carecen, en general de un marco sistemático, que les plantee objetivos claros y les dé organicidad. (6) Precisamente nuestro trabajo apunta a superar estas falencias, con la idea de sentar las bases de un sistema de información sencillo, confiable, coordinado y uniforme.

V PROPUESTA DE INFORMACION ESTADISTICA A SER LLEVADA EN LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS

En el capítulo III esbozamos la idea de llevar, en forma sistemática, información de tres tipos:

1. Información de carácter presupuestario (Recursos y Erogaciones). Esto, a su vez, dividido entre información sobre el año corriente ("cuadro de situación actual"), y series sobre evolución histórica.

2. Información auxiliar para la elaboración de 1. Evolución de índices de precios e indicadores económicos.

3. Información de carácter histórico sobre variables específicas, para la toma de decisiones en negociaciones sobre distribución y asignación de recursos, y negociaciones sectoriales.

En este capítulo definimos, con mayor detalle, los alcances de la información que corresponderá a cada uno de los tipos descriptos. Se darán lineamientos metodológicos para la obtención y procesamiento de la información, además de comentar, en cada caso, la utilidad o uso potencial que reviste la información descripta.

V - 1. SERIES SOBRE PRESUPUESTO

A. SERIES SOBRE GASTOS

V.1.A.1

Información sobre el año corriente

Esta información versa, esencialmente, sobre la ejecución del presupuesto del año en curso. Nuestra intención es que pueda brindar periódicamente un cuadro de situación del cumplimiento del programa general que representa el presupuesto. En caso de implementarse algún mecanismo de programación de la ejecución del presupuesto, este conjunto de información debiera ser relevante como apoyo para las decisiones que tal mecanismo involucre. (Estamos pensando en un mecanismo que, sobre la base de un programa anual, establezca periódicas correcciones en base a la adecuación con la realidad).

En base a las fuentes con que se cuenta (esencialmente, la información de Contaduría General), se trabajará mayormente con información de carácter financiero. Eventualmente puede plantearse alguna forma de llevar información relativa al cumplimiento (desde el punto de vista real) de ciertas metas, aun cuando esta información sea parcial y con menor grado de sistematización. Se analizarán algunas ideas al respecto más adelante en este capítulo.

Nuestra propuesta gira en torno a dos ejes principales. Por un lado se propone un seguimiento de la ejecución en general del presupuesto. En forma paralela, se propone un seguimiento de la ejecución presupuestaria de aquellas áreas que, anualmente, son presentadas como los que concentran el grueso de la acción municipal, según el Resumen del Presupuesto, como así también un seguimiento del Plan de Trabajos Públicos.

Con esto se intenta lograr una mejor aproximación hacia el conocimiento del cumplimiento de las políticas municipales, en

términos de producción de bienes y servicios a la comunidad.

Tenemos presente sin embargo que el estado de avance financiero de algún programa o proyecto no es indicativo por si mismo, del grado de cumplimiento efectivo de las metas del mismo. En este punto es donde intentaremos una mejor aproximación a la información de carácter real en terminos de cumplimientos de metas.

- Seguimiento de la Ejecución General del Presupuesto

Esta área es sin duda, en la que más se ha avanzado en cuanto a sistematización de la información. Esto se logra mediante los listados sobre ejecución del presupuesto que, en base a información de Contaduría General, el Centro de Cómputos de la Secretaría de Economía envía a la DGF. Esta práctica ha comenzado a partir del ejercicio 1988.

Según un relevamiento que efectuamos -y que, ciertamente, no ahonda en detalles - los distintos niveles de la DGF que hacen uso de esta información encuentran que satisface sus expectativas en lo que hace a los contenidos de las misma, a su grado de agregación, y al grado de oportunidad con que se la recibe. En general estimamos que esta información cumple, en buena medida, con lo que significa cubrir las necesidades de un seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
CARRER LINA. 13 P. AL. 200 2 L. PALACIO

Como complemento de esta situación nos permitimos sugerir el envío, por parte del Centro de Computos, de alguna información adicional que potenciará la utilidad de este subsistema.

Así, por ejemplo, pensamos que resultará de interés contar con cuadros que resuman la información enviada. Estos cuadros, si bien previstos en la demanda original, no eran suministrados, al menos hasta avanzado el 2do. semestre de 1988.

También en lo que hace a la información relativa a cada jurisdicción, puede resultar de interés contar con cierta información resumida que permita evaluar, comparativamente, el grado de ejecución de los programas a su cargo. Así debiera contarse con información (por ejemplo mensual o bimestral) sobre la ejecución de cada programa a cargo de una secretaria.

Para cada tipo de compromiso interesara evaluar el porcentaje de ejecución comparándolo con el correspondiente al total de la Secretaría y al de la Municipalidad. A partir de allí cabe analizar los casos donde se presentan desvíos importantes (en más o en menos). El análisis de tales desvíos debe hacerse contemplando la especificidad de cada caso: un nivel de ejecución mas elevado que el promedio puede deberse, según los casos y la naturaleza del programa, y entre otras causas, ya sea a una previsión deficiente, a razones de estacionalidad que implican concentración de los gastos de un programa en algún periodo, alta capacidad de ejecución de los sectores encargados del cumplimiento del programa, o una combinación de estos u otros factores. Análogamente se puede razonar en el caso de un nivel de ejecución marcadamente inferior a la media. A su vez, la especificidad puede observarse respecto de cada uno de los compromisos por separado. A veces, una diferencia notable entre los compromisos provisorios y definitivo puede involucrar deficiencias en la gestión

de compras o contrataciones, ajenas a la jurisdicción respectiva.

Este tipo de análisis puede resultar particularmente de interés cuando la DGF debe analizar la reasignación o actualización de los créditos presupuestarios para cada programa o jurisdicción. Esto se da, en primer lugar, a fin del primer semestre de cada año ya que la ordenanza que sanciona el presupuesto, usualmente permite una actualización de los saldos vigentes, como una forma de compensar el efecto de la inflación. Pero además, dado que, conceptualmente, los programas son entidades que pueden tener (y, en muchos casos, debieran tener) vigencia plurianual, también tiene sentido efectuar este tipo de análisis al definirse los créditos presupuestarios para ejercicios futuros.

En suma, la información que proponemos, sobre ejecución por jurisdicción y programas (eventualmente podría abrirse, por objeto del gasto, si interesara el detalle de algunas partidas en particular) apunta a contar con elementos de juicio para analizar la capacidad de ejecución con que cuentan las jurisdicciones respecto de los programas a su cargo.

Por último, y según lo que hemos relevado, la información que suministra el Centro de Cómputos llega con un nivel de detalle predeterminado. Estimamos que sería de interés que quede explícitamente abierta la posibilidad de que la DGF pueda solicitar, en casos puntuales, información adicional que implique mayor detalle. Esta posibilidad, usada con el grado de racionalidad adecuado, no debiera causar mayor dificultad al Centro de Cómputos, y podría mejorar la calidad de los análisis específicos que realice la DGF.

- Seguimiento de la acción presupuestaria municipal

El resumen del presupuesto, según se vio en el capítulo anterior, ofrece una presentación de las orientaciones del gasto que, estimamos, resulta de gran utilidad para seguir la evolución de la ejecución del presupuesto municipal, tanto en términos financieros como en lo que hace al cumplimiento de metas reales.

Ahora bien, el resumen del presupuesto es, en realidad, un documento que contiene información de carácter general y cuyo destinatario es, al menos formalmente, el conjunto de la ciudadanía. Por lo tanto, su confección reviste un estilo coloquial, y está elaborado con un nivel de precisión que implica un compromiso, entre los elementos técnicos propios de la presupuestación, y la finalidad a que está dirigido el documento.

Para los fines específicos del sistema de información que estamos diseñando, es preciso sistematizar la información que da origen a este documento, a fin de darle un tratamiento adecuado, tanto en lo que hace a las cifras originales del presupuesto (sobre las que trata el resumen), como en el posterior seguimiento que se pretende establecer sobre esas cifras.

-Organización del Resumen del Presupuesto

El Resumen parte de seleccionar un conjunto reducido de áreas en las cuales se concentra el grueso de la acción presupuestario municipal (En 1988 se tomaron 14 áreas, que representaban el 78,7% de las erogaciones). Cabe acotar que el concepto de área no es una categoría programática, sino que puede involucrar, ya sea un conjunto de programas o de categorías programáticas, a través de los que se prestan servicios, como también puede referirse a aportes a entes públicos, o a la atención del servicio de la deuda.

Implícitamente, cada una de estas áreas corresponde a la agregación de un conjunto de categorías programáticas (programas, subprogramas, proyectos, actividades, u obras). El resumen presenta una descripción somera de los recursos asignados a algunas de estas categorías en particular, y enuncia algunas de las metas o producciones-meta finales, o producciones intermedias (según lo que corresponde a cada caso). (Para una definición detallada de las distintas categorías programáticas, y de los conceptos sobre producción final e intermedia, ver "Normas Metodológicas para la elaboración del Presupuesto", Cap.III, MCBA. S/F).

Adecuar las pautas de clasificación que usa el Resumen a las características del sistema que proponemos, requiere efectuar en forma sistemática los siguientes pasos:

- Detectar en forma precisa aquellas áreas sobre las cuales interesa llevar información.
- Para cada una de estas áreas, detallar exhaustivamente las categorías programáticas que asisten al fin establecido. (Esto significa explicitar la agrupación que suele estar implícita en el Resumen. En particular, este punto debe elaborarse con la colaboración de quienes intervienen en la confección del resumen). A fin de permitir el proceso de seguimiento, la identificación de tales categorías programáticas involucra la detección de los códigos correspondientes, según la codificación establecida en el presupuesto general.

Desde el punto de vista de la información de carácter financiero, es suficiente contar con estos datos presupuestarios ya que con ellos se puede obtener la información respectiva de Contaduría General. (Cabe aclarar que, actualmente, el centro de cómputos envía la información abierta, desde el punto de vista de la presupuestación por programas,

hasta la categoría de proyecto. En los casos necesarios, debería solicitarse se envíen los datos adicionales, lo cual no debiera implicar mayores dificultades).

En cuanto a la información de carácter real, propondremos aquí una aproximación a la resolución del tema, sin pretender agotarlo. Este tema está íntimamente relacionado con la medición de la producción, aspecto éste de cuya complejidad da cuenta el trabajo de M. Makon: "Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria del gobierno municipal", Buenos Aires, 1988.

La información relativa a lo presupuestado (es decir, lo que se proyecta hacer en el año en curso) se puede obtener a partir de los datos que obran en los formularios para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de la MCBA.

El formulario N4 detalla, para cada programa o subprograma, la producción terminal del mismo, tanto las metas como la producción-meta de la categoría respectiva.

La información sobre la ejecución de estas metas puede obtenerse a partir de los datos que obran en las propias unidades ejecutoras responsables del programa (subprograma, proyecto) de que se trate. Una vez en curso el ejercicio, se puede solicitar que dichas unidades envíen la información de lo ejecutado, por periodos preestablecidos (por ejemplo, un mes, o tres meses). A tales efectos se debe consignar la información respetando estrictamente la apertura con la que se produjo el formulario de anteproyecto de presupuesto. Este requerimiento a las unidades ejecutoras, pensamos, cumple con un principio básico de la instrumentación de técnicas de medición de la producción, según M. Makon (op.cit. pag.25): las informaciones que requieran los órganos presupuestarios nunca pueden ser mayores a las

que requieren los responsables para su ejecución. Las informaciones para programación y análisis de la gestión presupuestaria, deben ser subproducto de las que requieren las propias unidades para su gestión.

En resumen, hemos presentado una forma por la que resulta posible detectar cuáles son las metas propuestas para el año, y cómo seguir el cumplimiento de las mismas. Cabe hacer, sin embargo, una precisión. La información consignada en los formularios mencionados mas arriba es para un anteproyecto de presupuesto. El mismo puede sufrir distintos ajustes y modificaciones hasta ser sancionado. Naturalmente, la información de caracter financiero correspondiente a lo proyectado para el año, se debera tomar en base al presupuesto sancionado por el Consejo Deliberante. Más difícil es la adecuación de las metas materiales. En principio, se podría tomar, como medida aproximada, un ajuste de igual sentido y de la misma proporción (sobre el anteproyecto) que el sufrido por el crédito presupuestario. Sin embargo, se debe tener presente que esta cuestión es mucho mas delicada y no siempre se puede tratar de esta manera: en efecto, un decremento en la asignación presupuestaria (respecto del anteproyecto) puede tener la intención (y a veces, el efecto) de disminuir la cantidad del bien o servicio producido, o bien, la de producir las mismas cantidades pero a partir de una erogación menor.

Algunas jurisdicciones (Secretaria de Salud Pública) llevan, en forma regular, estadísticas sobre la producción mensual de los servicios que prestan organismos a su cargo. En el caso de la Secretaria de Salud, ésta centraliza información que elaboran las oficinas de estadística de los hospitales municipales. Estas series informan sobre: cantidad de camas habilitadas para internación, pacientes internados, egresos (altas más defunciones), índice de rotación de camas, consultas atendidas, intervenciones, prácticas y estudios realizados, y otras cifras complementarias. Esto en general abierto cuando cabe, por

departamento o servicio. Las series se elaboran con frecuencia mensual.

Sin duda, esta información, con relativamente poca sistematización o estandarización adicional, podrá servir para efectuar un seguimiento de algunas de las metas reales de los programas a cargo de dicha Secretaría. Además, esta información -que, reiteramos, ya es procesada actualmente por la Secretaría respectiva- es en buena medida necesaria para la propia jurisdicción para controlar su actividad específica y, por lo tanto, no debiera implicar esfuerzo adicional.

Este caso es sólo un ejemplo. Estimamos que se estará en condiciones de recibir información análoga sobre las actividades específicas de otros organismos o jurisdicciones, entre otros ejemplos: Secretaría de Educación, sobre alumnos matriculados y egresados de los distintos niveles, horas de clase impartidas, cumplimiento de las metas de asistencia integral al escolar etc.; Secretaría de Cultura y Subsecretaría de Deportes: eventos realizados, público asistente, etc.

Dentro del resumen de presupuesto, una sección importante es la que presenta el Plan de Trabajos Públicos. Este ha dejado de ser una macropartida, tal como era considerado en la clasificación presupuestaria vigente hasta 1985. En la actualidad se agrupan bajo esta denominación todos los proyectos referidos a construcciones por terceros.

En el Resumen y Presupuesto, para 1988, el plan se halla abierto con adecuado grado de detalle: por jurisdicción, programa y proyecto. Estando identificados de esta manera los ítem de interés, la información sobre la ejecución financiera de cada uno de estos resulta disponible de inmediato. (En rigor, se la puede seguir a partir de los listados que ya se reciben. Pero, a fin de tener más despejada la información la DGF había solicitado el envío de un listado específico.

Resultará de interés insistir sobre tal pedido).

En cuanto a la información sobre la ejecución real de cada proyecto (o aún de cada obra) estimamos que la misma puede ser suministrada por el organismo responsable de su ejecución. Este puede obtener la información, entre otras fuentes, a partir de la documentación con la que el contratista efectúa entregas parciales o finales de las obras (certificados).

Usualmente, las obras efectuadas por terceros involucran un cronograma o programación físico-financiera de las mismas. Resultará de interés contar con un resumen de esta información, a fin de poder evaluar el grado de cumplimiento, grado de avance y los desvíos ocurridos. Para los proyectos cuya realización está prevista a lo largo de más de un ejercicio, deben tenerse en cuenta dos tipos de cronogramas: el relativo al total de la obra, y el referido a la parte que se prevee para el año en curso.

A fin de evaluar la relación entre avance real y financiero, se suele utilizar un indicador sencillo:

INDICE DE ESTADO DE AVANCE = (% de avance real) / (% de avance financiero)

El avance financiero debe medirse sobre crédito actualizado o bien efectuando algún tipo de corrección por inflación. Este índice puede ser mayor, igual o menor que 1. En principio, para un momento dado, no importa esta situación (salvo notoria diferencia respecto de la unidad). Deben compararse las cifras de lo efectivamente ejecutado con las obtenidas al hacer el cociente con las cantidades de avance real y financiero que se preveían en los respectivos cronogramas.

- Características generales

A fin de contar con una fuente homogénea de la información se propone recurrir como tal a las base de datos de los registros de Contaduría General. La implementación del procesamiento automático de tal información (comenzando por el Ejercicio 1988) debiera garantizar validez, confiabilidad y oportunidad de la información (posteriormente, deberán discutirse criterios a adoptar a fin de incorporar los datos de años anteriores a 1988).

A partir de la información de Contaduría General que llega a la DGF (los listados ya mencionados) se propone generar, para cada año, un conjunto reducido básico de series. La información provista por estas series servirá como dato fuente para todas las elaboraciones que resultan necesarias a fin de cumplir con los objetivos que hemos adjudicado a la información de carácter histórico.

Estas series contienen la agregación y elaboración mínima para que, sin tener que recurrir al dato original, se pueda proceder, en forma simple y directa, a las elaboraciones, cruces y relaciones deseadas, evitando duplicidad de información o redundancia, y sin necesitar alto grado de procesamiento posterior. (Nuestra idea es que las elaboraciones finales requieran de poca y sencillas operaciones entre los datos de estas series, ya sea para información de un año en particular, como para comparación entre varios años).

- Las series básicas

Para fijar ideas, trabajaremos en base a los datos del Presupuesto Consolidado General. Eventualmente, deberán efectuarse precisiones o modificaciones si se desea llevar la información abierta por carácter. Se propone considerar las tres clasificaciones presupuestarias

usuales:

- Económica y por objeto del gasto
- Por finalidades y funciones
- Jurisdiccional

En cada caso se propone considerar tres instancias: los montos del presupuesto sancionado (da idea de lo asignado a cada rubro al planificarse la acción anual); el crédito vigente al final del ejercicio (da idea de las modificaciones que sufre la planificación inicial, ya sea por diferencias en los precios relativos, alteración de los ritmos de ejecución, etc.) y ejecutado a cierre del ejercicio. (Este último refleja lo efectivamente ocurrido, en términos financieros).

Si bien puede resultar de interés llevar la información respecto a cada uno de los tipos de clasificación en forma aislada, esta información cobra relieve al efectuarse cruzamientos entre pares de ellas. Estos datos no pueden obtenerse a partir de los datos aislados de cada uno de los entes que intervienen en el cruce. (Si se puede, en cambio, lo inverso: de la información de dos clasificaciones cruzadas, se obtienen mediante los totales marginales, los datos correspondientes a cada una de ellas. Más aún, el esquema admite una última generalización: considerar el cruce entre las tres clasificaciones. Esto proporciona, eventualmente, los datos de cada uno de los tres cruces, y de cada clasificación individual. No se avanzó más en esta dirección porque (A): resulta muy difícil visualizar los análisis pertinentes, y (B), se estaría muy próximo a caer en el análisis de cada partida presupuestaria).

Es por ello que se propone -en forma conceptual-, para cada una de las instancias presupuestarias, llevar sendas series de los valores

presupuestarios que involucran el conjunto de cada par de clasificaciones.

En forma inmediata, los totales marginales de dichas cifras nos dan los valores correspondientes a cada una de las clasificaciones intervinientes, por separado.

Como dijimos, este conjunto básico de cifras es suficiente para producir un cúmulo por demás importante de información, para distintas finalidades, mediante sucesivas elaboraciones de estos datos.

A partir de la información de los marginales, correspondiente al total de la Municipalidad, se pueden efectuar elaboraciones que adecuen las cifras para un análisis comparativo de lo sucedido entre varios años. Esta elaboración puede hacerse para cada una de las instancias que hemos propuesto (sanción, crédito vigente a fin de ejercicio, ejecutado). A su vez, se pueden hacer, para cada año, elaboraciones entre pares de estas instancias, y comparar los resultados obtenidos para una serie de años.

Mediante las series correspondientes, se puede obtener la información desagregada por jurisdicción. Esto permite realizar, para cada una de ellas en particular, muchos de los análisis que se efectúan a nivel global. A partir de ello, a su vez, se pueden efectuar comparaciones entre los datos de varias jurisdicciones entre sí, o entre algunas de estas y en total de la MCBA.

Describimos seguidamente, en forma somera, las elaboraciones propuestas para las series indicadas, comentando los fines a que responderían las mismas, y efectuando algunas consideraciones metodológicas.

- Elaboraciones propuestas

Las cifras de cada año (valores corrientes) pueden ser llevados a

valores constantes, a partir de la fijación de un año base y de un número índice con el cual efectuar la conversión (este número índice puede ser alguno de los índices de precios elaborados INDEC, el índice de precios implícitos en el FBI, una combinación de algunos de estos, etc.).

Por otro lado, para cada clasificación, se puede calcular la participación porcentual de cada rubro (objeto del gasto, función o jurisdicción respectivamente) sobre el total de la municipalidad.

Tomados para cada una de las instancias que consideramos, estas elaboraciones sirven a distintos fines, para la comparación de las cifras correspondientes a distintos años.

La conversión a valores constantes permite comparaciones de las magnitudes absolutas de los recursos financieros afectados, eliminando, en principio, parte de las distorsiones que introduce la variación de precios.

La participación porcentual permite comparar la importancia relativa de cada rubro dentro del total anual correspondiente.

Para cada año pueden efectuarse comparaciones entre las cifras correspondientes a las tres instancias consideradas. En primer término, puede evaluarse si hay variaciones entre la participación porcentual (de cada rubro sobre el total correspondiente) según las distintas instancias. Esto es, ver si un rubro tiene participación porcentual marcadamente distinta para los datos de sanción, crédito actualizado y ejecutado. Por ejemplo resulta de mucho interés la comparación entre lo ejecutado y el crédito vigente a fin del ejercicio. A su vez, las relaciones así obtenidas para distintos años pueden ser comparadas entre sí.

La diferente participación porcentual de un rubro entre lo sancionado y lo actualizado puede significar, entre otras cosas, ya sea una reasignación -en los hechos- de las prioridades, distintas distorsiones en los precios de los bienes y servicios insumidos por cada rubro, o variaciones en el ritmo efectivo de ejecución (que llevan a efectuar ajustes diferenciados en las partidas correspondientes).

Cuando se considera la clasificación económica y por objeto del gasto, si se efectúa la comparación entre lo ejecutado y el crédito vigente, se puede evaluar si ciertos gastos estuvieron sobre (o sub) dimensionados. Si un rubro tiene una proporción de ejecución baja (respecto de la media de la MCBA), puede haber sido sobreestimado al ajustarse su crédito.

Estas afirmaciones no pueden ser, sin embargo, terminantes. En el nivel de ejecución inciden otros factores tales como: capacidad de ejecución, determinantes políticos en la orientación del gasto, disminución del nivel real de los recursos obtenidos frente a gastos rígidos a la baja o impostergables, y otros.

Un análisis similar puede hacerse para la clasificación económica, dentro de cada jurisdicción (ver, por ejemplo, el trabajo de G. Malvicino: Presupuesto 1988 de la Secretaría de Obras Públicas y Diagnóstico de la Dinámica del Proceso Presupuestario en la Jurisdicción, en su Informe de Fasantia No. 1, abril 1988). Lo mismo cabe para la clasificación por jurisdicciones dentro del total de la MCBA.

V.1.B. SERIES SOBRE RECURSOS

También para el caso de las estadísticas sobre ingresos, proponemos dividir la acción en lo relacionado con dos tipos de información.

a) Información sobre el año en curso, a fin de tener un cuadro de situación del efectivo cumplimiento del cálculo de recursos.

b) Series de carácter histórico, a fin de detectar regularidades que permitan, ya sea, mejorar las proyecciones para ejercicios futuros, introducir modificaciones o correcciones a los métodos con que se establecen los tributos, tarifas y otros rubros de que se componen los ingresos de origen municipal; mejorar la forma con que se efectivizan esos ingresos y en general, el método de cálculo de recursos.

V.1.B.1. Información sobre el año corriente

Según lo relevado oportunamente en la Dirección de Política Tributaria, la información que actualmente se recibe y procesa en la misma, resulta suficiente para establecer la situación diaria de caja (desde el punto de vista de los ingresos) y para elaborar proyecciones de corto plazo. Sin embargo, pensamos que esta información no permite efectuar proyecciones sistemáticas sobre el cumplimiento efectivo del cálculo de recursos. (Estas conclusiones son coincidentes con lo expresado en Makon: "Propuesta para un Sistema de programación de la ejecución del Presupuesto Municipal", Bs. As., 1987, pags. 11 y siguientes).

De acuerdo con lo que se observa en las series históricas que hemos elaborado en base a la información de la Secretaría de Hacienda de la Nación (ver nuestro trabajo "Series sobre ejecución del Presupuesto Municipal", presentado como segundo informe de Pasantia, 1988), y con la información sobre el presupuesto sancionado para 1988, si se

observa lo ejecutado para el periodo 1980-87 y lo calculado para 1988, surge que lo producido en conjunto por los gravámenes sobre ingresos brutos, inmobiliario y patente de automotores involucran, en promedio, el 82% del total de recursos municipales; los ingresos por coparticipación federal (o bien, los aportes de la Nación que técnicamente sustituyen a dicha coparticipación, los años en que no hubo norma al respecto), representan en promedio cerca del 8% de dicho total. De donde la suma de ambos conceptos representa el 90% de los ingresos de la MCBA.

En vista de esto, es indudable que, tanto en lo que hace a la información sobre el año corriente como a las series históricas debe darse primordial atención a tales conceptos. Sin embargo, esto no implica que se desatienda la consideración sobre los otros ingresos municipales, no sólo porque la magnitud de los mismos sigue siendo significativa, sino también, porque resulta necesario tener ideas claras sobre la precisión que se efectúan los cálculos de los distintos recursos y las proyecciones sobre el cumplimiento de dichos cálculos.

Actualmente, la información que se recibe, sobre recursos, se divide en dos clases. Por un lado, la información diaria e inmediata sobre el estado de recaudación tributaria, que envían Tesorería General y el BCBA, y más información análoga que envía la DGR. Por otro lado, se recibe información sobre ejecución del Cálculo de Recursos, que envía la Contaduría General.

(A la fecha de nuestro trabajo, esta información se recibía con notable retraso respecto de la fecha de referencia. Es probable que esta situación haya mejorado a partir del procesamiento electrónico de la información de Contaduría General).

Para los ingresos tributarios de jurisdicción municipal, estimamos que

es necesario -y factible- obtener cierta información específica, a partir de la cual se podría tener una idea bastante aproximada del grado de cumplimiento del cálculo de recursos. Buena parte de esta información ya es recibida, pero a veces esta subsumida dentro de otra clasificación. Nuestra propuesta apunta a lograr mayor sistematización y homogeneidad en la información a procesar.

Los ingresos a lo que aludimos son tanto los originados en impuesto para los que la MCBA fija el valor de las contribuciones y emite la correspondiente factura (ej.: Inmobiliario, patente de rodados, contribución por publicidad) y que llamaremos aquí de tipo 1, como aquéllos sobre los que solo cabe hacer una estimación (Ingresos brutos, Delineación y Construcción) y que aquí llamaremos de tipo 2.

Información a procesar sobre el cálculo de recursos tributarios municipales.

Para cada impuesto pensamos que resulta necesario contar con datos sobre los siguientes rubros:

- Padrón de Contribuyentes: total y por categoría.
- Facturado (tipo 1) o Estimado (tipo 2): total y por categoría de contribuyentes. Total anual y abierto por subperíodo, para cada una de las anteriores.

Con esta información (según detallaremos más adelante), es posible tener en claro el grado de cumplimiento de la ejecución del cálculo de recursos. A tal efecto, proponemos llevar la información abierta en forma mensual (a fin de poder tener homogeneidad para las cifras de todos los recursos, y poder, también, confrontar con las de gastos). Pero también corresponde que, para cada tributo que presente el pago

abierto por subperíodos (anticipos, cuotas, etc.), se tenga la información correspondiente al vencimiento de cada cuota.

Precisando lo expresado arriba, proponemos que, para cada tributo, y dentro de estos, para cada categoría de contribuyente, se debe trabajar con la siguiente información:

- Recaudado por concepto: (A fin de cada mes, y al vencimiento de cada cuota).
- Proporción sobre lo calculado (facturado o estimado, según corresponda).
- Proporción de empadronados que han cumplido con las obligaciones.
- Discriminación (en los casos que corresponda), entre pago en término, pago adelantado, pago con mora y no pago.

Según expusimos al comienzo de este apartado, estimamos factible la consecución de esta información. Al respecto, aportamos las ideas que siguen: en principio, y a nivel global, la propia DGF (en particular, la Dirección de Política Tributaria) dispone de datos sobre el cálculo de recursos.

La información detallada por categorías, sobre padrones, etc. obra en la DGR. En cuanto a la información sobre recaudación efectiva y cumplimiento, todo lo solicitado debiera poder ser suministrado por la DGR (la cual debiera contar con dichos datos, en base a normas elementales de la buena administración tributaria).

Este último tipo de información, alternativamente, puede ser suministrado por el agente recaudador: el BCBA. En vista de los mecanismos de pago implementados para estos tributos, no debiera resultar difícil, para el banco, suministrar esta información.

Tentativamente, la MCBA puede solicitar el procesamiento de información adicional que se requiera para este fin, a cambio de redefinir la comisión que, por el servicio de recaudación, percibe el banco. En el caso de la información proveniente de la DGR, sería de interés la concreción de un convenio entre ambas direcciones generales, a fin de que se suministre esa información. Al respecto, cabe destacar que, de acuerdo con la orgánica de la DGF, tales informaciones son pertinentes para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Política Tributaria. A su vez, el uso adecuado de esta información puede contribuir a orientar la acción de la DGR.

- Utilidad de esta información

La información que proponemos sea sistematizada en la DGF debe servir, en principio, como resumen y seguimiento del cumplimiento efectivo del cálculo de recursos (con el potencial de permitir detectar distorsiones o desvíos importantes, y proceder a implementar medidas correctivas). Pero, además de ello, y en combinación con otro tipo de información, puede permitir hacer proyecciones de mediano plazo, a fin de evaluar el cumplimiento parcial y final del cálculo de recursos.

Se debe combinar esta información con los calendarios de vencimiento, con los datos sobre actualización por inflación implícitos en la facturación de los impuestos, y sobre todo, con la series de carácter histórico que proponemos más adelante (y de las que estos datos, anuales, serán la base).

En efecto, a medida que se haya avanzado en el procesamiento de esta información, es decir, al cabo de algunos ejercicios, se podrán ir detectando regularidades acerca de las proporciones de cumplimiento por periodos (mensuales, o por cuotas de cada impuesto), regularidades que permitirán efectuar proyecciones, hacia el fin de cada ejercicio. Entre otras cosas se podrá contar (combinando los datos históricos con los del año en curso) con métodos más precisos para estimar lo recaudado por pago en término, en forma anticipada, o en mora, y lo no pagado. (Segun Makon, op. cit., actualmente se estiman el pago adelantado y el pago en mora, como proporciones fijas sobre lo calculado, sin discriminar por subperiodos y, lo que es más importante, sin precisar el aval con que cuentan tales datos de proporciones).

Todo esto, a su vez, permite no sólo tener una idea más acabada de la situación de las finanzas en el ejercicio corriente, sino que pueda orientar los mecanismos tendientes a disminuir el porcentaje de cada impuesto que es percibido con retraso; a evaluar la efectividad de las bonificaciones por pago adelantado, y a estimar el efecto de los ajustes por inflación implícito en la facturación de los impuestos.

V.1.B.2 Series de información de carácter histórico. (Recursos)

Para este aspecto se propone llevar series similares a las de Erogaciones. En este caso las series globales deberían resultar relativamente más sencillas, dado el carácter simplificado que tiene la estructura de recursos de la MCBA.

En primer lugar, se propone elaborar una serie de recursos según la clasificación económica y considerando las tres instancias ya mencionadas: lo calculado al momento de la sanción del Cálculo de Recursos, la actualización de dicho Cálculo, vigente al fin del ejercicio; y lo efectivamente recaudado. Para estas series también cabe considerar valores corrientes y constantes, a fin de poder efectuar análisis análogos a los propuestos por las series de erogaciones.

El análisis, según la clasificación económica de recursos y erogaciones, se puede complementar con el estudio del financiamiento y de la distinta composición del mismo a partir de los resultados en erogaciones e ingresos.

Para los principales recursos (Impuestos Inmobiliarios, automotores, ingresos brutos, coparticipación federal) se llevarán series anuales que resulten de resumir la información elaborada para cada año corriente.

- Evolución anual comparativa del padrón de contribuyentes (total y por categorías)
- Facturado o Estimado (por categoría): a comienzo del ejercicio, ajustado, y efectivamente recaudado.

Es importante analizar esta situación desde la perspectiva del impacto de las distintas políticas tributarias no sólo en el total recaudado, sino en la forma en que es recaudado (en término, en mora, evasión), y

discriminando por gravamen. (Dado que cada uno de éstos tiene un universo de contribuyentes diferentes y, por consiguiente, diferentes formas de ser fiscalizado y administrado).

Para complementar este análisis se debe contar con información sobre nivel de actividad. Por ejemplo, usualmente, lo recaudado en un período, en concepto de ingresos brutos, está relacionado con la actividad económica de dicho período, o la del inmediato anterior. Según veremos se puede contar con información global y sectorial sobre esto. Para los impuestos coparticipados, además del nivel de actividad, se puede recurrir a información de la Nación sobre recaudación.

En base a los datos anuales que se registrarán (información para el año corriente) también pueden llevarse series que contribuyan a aplicaciones estadísticas tales como las que proponemos en el capítulo final de este trabajo. Al respecto, habrá que definir las aplicaciones a encarar, las necesidades concretas que estas importan y adecuar consecuentemente la información histórica a procesar.

Como ya dijéramos, aproximadamente el 90% del total de recursos de la MCBA se concentra en el producido por cuatro conceptos tributarios (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Patentes Rodados, Coparticipación Federal), y sobre éstos hemos centrado nuestra atención. Cabe ahora puntualizar algunas ideas acerca del tratamiento que se debe dar a la información relacionada con el resto de los recursos, o al menos con algunos de éstos.

-Cuentas Especiales: un tipo de recursos corrientes no tributario de jurisdicción municipal se da a través de los ingresos de las llamadas Cuentas Especiales. Son ingresos percibidos como pago por ciertos servicios que prestan entes municipales. Tales ingresos son asignados a puntos específicos de presupuesto de esos entes. En la actualidad no

son numerosas las cuentas especiales. Las más importantes son la cuenta especial de la Secretaría de Salud (ingresos por prestaciones hospitalarias a afiliados a Obras Sociales) y la correspondiente a Organismos descentralizados de la Secretaría de Cultura (Teatros municipales).

Dado que estos ingresos tienen afectación específica, además de la comparación entre lo calculado, el monto actualizado y lo efectivamente percibido, cabe analizar, históricamente, la relación entre lo percibido, lo asignado al presupuesto de la Cuenta especial, y lo ejecutado de dicha cuenta.

Este análisis apunta a dos objetivos. En primer término, estudiar la tendencia histórica de las cifras relacionadas con las cuentas especiales, interpretando, tanto las regularidades como los desvíos, a la luz de las políticas implementadas por parte de los entes a los que corresponden las Cuentas Especiales.

En segundo término, también se debe estudiar, desde una perspectiva histórica, la relación existente entre los cálculos a priori (recursos, gastos), y lo que resulta a posteriori, analizando ello en relación a las probables dificultades de administración de las Cuentas Especiales, dificultades que pueden deberse ya sea a aspectos específicos de las Cuentas, a deficiencias de los organismos que las administran, o a deficiencias en los procedimientos centralizados de percepción y efectiva asignación de recursos (mecanismos de contratación y de compras de bienes y servicios).

- Recursos originados en el patrimonio inmobiliario: nos referimos a los recursos que se obtienen por renta o concesión de explotación de inmuebles, y por ventas de activos fijos. Es reconocido, aún por las propias autoridades de la MCBA, que la administración del patrimonio

inmobiliario de la misma presenta serias deficiencias y anacronismos. Está planificado encarar sustanciales reformas en este sentido. En tal perspectiva, y en tanto se cuente con valuaciones completas y actualizadas de los inmuebles de propiedad municipal, cobra importancia el seguimiento de los ingresos que se puedan obtener a partir de los mismos, ya sea por rentas por locación (o por otras modalidades de explotación), o bien por su venta.

Son variados los beneficios de contar con adecuada información histórica al respecto:

- ello permite analizar, en perspectiva, la calidad de la administración de dicho patrimonio, confrontando la evolución de los recursos obtenidos, con la evolución de las valuaciones efectivas de los mismos.

- esta información sirve de apoyo al adecuado diseño de las políticas en materia de inmuebles (por ejemplo, uso de aquellos que son de la MCBA, frente al arrendamiento de inmuebles de terceros para desempeño de funciones de entes municipales).

- en tanto se presenten diferencias negativas entre las rentas que percibe efectivamente la MCBA por sus inmuebles y los valores del mercado, tal diferencia implica, de hecho, un subsidio hacia el ente - público o privado - beneficiado. Contar con información estadística al respecto contribuye a un adecuado y más preciso análisis de las políticas de subsidios.

- Renta Financiera: los saldos temporariamente disponibles en las cuentas municipales suelen ser colocados en el mercado financiero, percibiéndose las correspondientes rentas. Al respecto, además de un adecuado análisis de tales resultados en el marco de la evolución de los indicadores del mercado financiero, dichas rentas deben visualizarse confrontadas con dos rubros:

-las necesidades de financiamiento de la Municipalidad, tanto en la etapa de cálculo previo, como en los resultados finales.

-las erogaciones que debe afrontar la MCBA en concepto de mayores costos o de penalizaciones por mora, por no disponer de fondos para atender determinados compromisos en la oportunidad debida. (7)

V.2. Información Económica Auxiliar

Tanto la elaboración como el posterior análisis de la información estadística presupuestaria - tal como se propone en el punto 1 de este capítulo - , requieren contar con información auxiliar, que permita la confrontación de aquellas cifras con la evolución del sistema económico general. Esta información es provista, básicamente, por un serie de índices económicos bastante generales, estandarizados, y que pueden ser obtenidos fácilmente de fuentes externas a la Secretaría de Economía.

En líneas generales, pensamos en la siguiente información:

- Índices generales y particulares de precios
- Índices de evolución del producto bruto
- Indicadores financieros (tasas de interés, cotización de divisas extranjeras)
- Evolución cuantitativa, y de valores, de bienes registrables (inmuebles, automotores)

La mayoría de estos indicadores se presentan en un estado de elaboración que no requiere esfuerzo adicional por parte de la DGF.

Nuestra propuesta al respecto, es que la misma debe limitarse a las siguientes tareas:

- A. Definición y precisión de las necesidades de información.
- B. Para cada tipo de índice o de información definido en A., detección de las fuentes potenciales de información. Esto incluye análisis de la metodología de elaboración, y análisis de la forma y periodicidad de la publicación de tal información.
- C. En base a lo que resulte al cumplir con lo indicado en B., deben seleccionarse las fuentes que se consideren mas adecuadas, procurando respetar criterios de homogeneidad internos y externos. Con

esto, queremos decir que se debe intentar que las características de las series (base, periodicidad, metodología, etc.) deben ser uniformes para las series de un mismo tipo que se lleven en otras dependencias de la MCBA y en organismos afines de la Administración Pública. El criterio de selección también debe contemplar aquellas fuentes que presenten mayores garantías de continuidad.

Como decimos más arriba, la definición del tipo de información a ser llevada debe encararse basándose en una idea más precisa de las necesidades a cubrir (y esto, naturalmente, requiere un elaboración mucho más detallada que la que podemos aportar aquí). Sin embargo creemos oportuno plantear algunas ideas más específicas acerca de los índices que proponemos, con el fin de que resulte más clara nuestra propuesta.

Índices generales de precios: este tipo de series sirve a numerosos fines. El principal, sin duda, es poder adecuar y hacer comparables cifras en valores absolutos correspondientes a periodos diferentes (en particular, en contextos crónicos de altas tasas de inflación, como es el caso argentino). También contribuyen a inferir ciertas características del proceso económico general, para determinado periodo, (aunque en este caso, la sola evaluación de los índices no es suficiente).

Con un interés general, pensamos que es necesario contar con la información de los principales índices de precios que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC):

Índice de Precios al Consumidor en Capital Federal (Nivel General).

Índice de Precios Mayoristas (Nivel General).

Índice de Evolución del Costo de la Construcción (Nivel General).

Estos índices resumen el mínimo de información sobre evolución de

precios que puede interesar como apoyo a la elaboración y el análisis de estadísticas que proponemos en V.1. Pueden (y deben) usarse, alternativamente, uno u otro, o bien combinaciones de ellos, según el fin específico a que están destinados en cada caso.

Estos índices son elaborados mensualmente y publicados en órganos oficiales del INDEC.

En adición a estos índices generales, dicho instituto publica también series de índices de los distintos rubros que componen aquéllos. En un proyecto un tanto más ambicioso cabe proponerse la elaboración de un índice que, con base en esta información desagregada, pueda reflejar, en forma más adecuada, la evolución de ciertos precios que interesan particularmente a la Administración Municipal. Así, por ejemplo, puede intentarse confeccionar el índice de una canasta de bienes y servicios que son usualmente consumidos por la MCBA. Este índice puede ser de utilidad para el estudio de proyecciones de erogaciones corrientes (ver capítulo VI y la bibliografía allí citada).

Por último, resultará de interés contar con series que informen sobre la evolución de las tarifas de servicios públicos que consume la MCBA, al menos para aquellas categorías que cuentan a la MCBA como usuario.

Índices de evolución del producto bruto: se propone llevar una serie del Producto Bruto Geográfico de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La Dirección de Estadísticas y Censos (Subsecretaría de Planeamiento), elabora, con apoyo del Consejo Federal de Inversiones una serie de esta información, con datos a partir de 1970. Se publican los datos totales y abiertos por gran división (según la clasificación industrial internacional uniforme -C.I.I.U.- de actividades económicas, elaborada por la ONU). Este organismo elabora cifras del PB a precios del mercado, a valores corrientes y a valores constantes. Deberá evaluarse el interés de contar con otro tipo de

estimación (por ejemplo, FB a costo de factores), y la posibilidad de su obtención.

Otras fuentes a consultar son el propio CFI y el Banco Central.

El interés por este tipo de índices es múltiple. En primer lugar, en tanto indicadores de la evolución de la actividad económica, sirven a los fines de análisis macroeconómicos. Es usual evaluar tanto las erogaciones como los ingresos presupuestarios de la administración de una determinada unidad geográfica (provincia, región, país) en proporción al producto bruto de dicha unidad geográfica. También, a partir de la información del producto bruto, pueden estimarse los llamados precios implícitos, que brindan otra medida de la evolución general de los precios de la economía, alternativa a la propuesta en el punto anterior.

Por otro lado, las estimaciones del producto bruto (tomado por sectores), dan idea aproximada de los ingresos brutos de tales sectores.

Esto puede resultar útil tanto a la hora de evaluar los resultados de políticas impositivas aplicadas como al analizar eventuales reformas con respecto a los tributos específicos que gravan dichos ingresos brutos. Cabe acotar que los organismos mencionados elaboran estimaciones del PB con mayores niveles de desagregación, pero esta información suele estar sujeta a secreto estadístico por lo que no siempre se puede contar con ella.

Indicadores financieros: A este respecto, se sugiere llevar series sobre evolución de tasas de interés activas y pasivas, para depósitos y préstamos en moneda nacional. A los fines de información histórica, se estima suficiente contar con valores de promedio mensuales. Las fuentes pueden ser, alternativamente, encuestas elaboradas por bancos

oficiales (Central, Nación, Ciudad) o bien encuestas elaboradas por entidades privadas.

Esta información sirve al análisis de las políticas financieras de corto y mediano plazo a la evolución de las políticas de pagos de la MCBA (confrontando la tasa activa de mercado por las erogaciones de mayores costos y puniciones por mora en pagos), y a la evaluación de la política de recaudación (confrontando la tasa pasiva con los recargos por mora en el pago de impuesto).

También puede resultar interesante llevar información sobre valor de cotización de divisas extranjeras (por ejemplo promedios mensuales, o cotización a fin de cada mes). Convertir valores locales a moneda fuerte (usualmente dolar) suele usarse como alternativa a la conversión a valores constantes (via índices de precios locales). (En rigor, en tal caso debe tomarse la divisa deflacionada por su propio índice de inflación). Esto es común hacerlo tanto para valores totales de Ingresos y Erogaciones como para ciertos rubros específicos (aquellos que componen la inversión pública).

Esta serie de valores de moneda extranjera sirve para el análisis de las obligaciones que, eventualmente, tenga la MCBA. En tal caso, para aquellos periodos para los que haya más de un valor efectivo de cotización, deberán tomarse aquellos que mejor se ajusten como referencia para el valor de tales obligaciones. (En forma alternativa, puede también considerarse la evolución del valor de determinados títulos públicos).

Otra utilidad de este tipo de series se da al analizar los costos por insumos necesarios para determinadas actividades de la MCBA, y que deben ser adquiridos en forma regular y prolongada y cuyo precio evoluciona en forma paralela a la cotización de monedas extranjeras.

(Tales son los casos de medicamentos, o ciertos bienes de capital).

Evolución cuantitativa y de precios de bienes registrables (inmuebles y automotores): se propone llevar series de la evolución (por ejemplo, por año) del parque automotor radicado en la ciudad y de la evolución del número de inmuebles registrados en el ámbito de la MCBA, discriminados por las categorías que se estimen de interés (por ejemplo, tipo de automotor, modelo; o tipo de inmueble, zona, respectivamente). Para cada categoría se deberán llevar también los valores de mercado correspondiente a cada periodo.

Estas series contribuyen, por un lado, a contar con información sobre base imponible de importantes tributos municipales. En adición a esto, el conocer valores de mercado para cada tipo de bien permite efectuar evaluaciones sobre el aprovechamiento de tales tipos de bienes que integran el patrimonio municipal.

(Específicamente, pensamos en la renta que se obtiene por la explotación o locación de inmuebles de propiedad de la MCBA, como también sobre los gastos insumidos por compra o alquiler de inmuebles por parte de la MCBA).

V.3. Información de carácter histórico sobre variables de interés sectorial

Ciertas erogaciones corrientes de la MCBA se deciden a partir de negociaciones de carácter sectorial. Se trata, esencialmente, de negociaciones sobre salarios con los distintos sectores laborales en que se divide el personal que presta servicios en la MCBA. También se deciden de esta forma ciertas transferencias (corrientes o de capital). La MCBA aporta a entes autárquicos municipales de acción y previsión social (IMOS, IMPS); sociedades del estado de las cuales es propietaria total o parcialmente (SBA, CEAMSE, CAMBA, Mercado Central, etc.), y, eventualmente, al BCBA, a entes interprovinciales o federales, etc.

Por último, también se deciden en base a negociaciones sectoriales, parte de los recursos de la MCBA. Nos referimos, concretamente, al mecanismo de la coparticipación federal.

Todos los niveles que participan con alguna responsabilidad en las decisiones relacionadas con estas transacciones necesitan contar con información adecuada al efecto.

Las decisiones pueden tomarse ya sea a partir de una disposición presupuestaria, o bien en comisiones bi o multipartitas de negociación.

En todos los casos, la información, aquí más que en otras circunstancias, debe compatibilizar dos aspectos: debe ser, concisa y precisa; resumida (pocos indicadores) pero concreta.

Ya sea que las decisiones se tomen en base a criterios políticos o económicos - si cabe para este caso la distinción entre estos conceptos del presupuesto (en cuyo caso la discusión se hace dentro de la propia MCBA, es decir entre las distintas áreas y entre los distintos poderes

municipales); o bien cuando las decisiones surgen a partir de complejas discusiones multipartitas; en todo los casos, apuntamos a que quienes decidan, cuenten con mínimos elementos estadísticos que, lo más objetivamente posible, le sirvan de base tanto para presentar un cuadro de situación, para analizar variantes o alternativas, o para fundamentar las posiciones sustentadas en la mesa de negociación. En términos ideales, se trata de contar con un conjunto reducido de cifras que refleje hechos, en la forma más fiel posible.

Rubros de interés

- Aportes a otros entes: en este punto consideramos de interés llevar información acerca de los aspectos relevantes: niveles históricos de aportes a estos entes, e información de indicadores económico-financieros y de gestión de los mismos.

La información sobre los niveles históricos de aportes, a) da idea de la importancia relativa que tienen estos aportes para las propias finanzas municipales; b) indica las tendencias que adopta la evolución de estos aportes; c) en los casos de entes plurijurisdiccionales, sirve para la comparación con los aportes de otras jurisdicciones, en la eventualidad de que sea necesario balancear las cargas que estos aportes significan.

Por su parte, la información sobre indicadores económico - financieros y de gestión, permite evaluar la situación del ente y ayudaría a estimar la necesidad de continuar con aportes; si estos deben continuar en niveles similares, superiores o inferiores que años anteriores, o bien si es posible sustituir parte de estos aportes por otras fuentes, o mediante racionalización.

El tipo de indicadores a considerar debiera ser definido en otra

instancia, con mayor nivel de detalle. Entre otras cosas, dependerá del tipo de ente para el que se deriva los aportes: empresas productoras de bienes, entes prestadores de servicios, entes administrativos, fondos con finalidades específicas, etc.

- Niveles históricos de recaudación de recursos e impuestos coparticipables: Estos datos pueden y deben ser elaborados en forma sencilla, para obtener información sustantiva que oriente la interpretación y las decisiones:

Volumen (a valores históricos y constantes) de los distintos impuestos y del total recaudado.

Coeficiente de coparticipación primaria (Nación vs Provincias) y secundaria (Provincias entre sí), y la correspondiente relación con la MCBA.

Participación de los recursos coparticipables en el total de recursos de la MCBA.

- Indicadores salariales: se deben llevar series históricas (por periodos inferiores al año; por ejemplo trimestrales), sobre el nivel salarial de las distintas categorías (o de algunas categorías representativas) de los distintos escalafones municipales.

También se sugiere tener datos comparativos de escalafones equivalentes de otras jurisdicciones (Nación; provincia de Buenos Aires; etc.). En lo posible se llevara la información en valores históricos y constantes.

Aunque no mucho, existe información al respecto en la Secretaria de Hacienda de la Nación, para lo referente a la administración central nacional.

También se puede relevar la información existente en dependencias específicas de la Nación (Secretaria de Educacion, de Salud), y en

dependencias equivalentes de otras jurisdicciones provinciales.

Por último, y con las reservas del caso, puede acudir a fuentes de información de entidades gremiales. (8)

VI APLICACIONES

Entre los objetivos que planteamos para un sistema estadístico, está aquél por el cual la información que el sistema proporciona debiera servir para prever el impacto económico, financiero y administrativo de la modificación de las políticas de recursos y gastos, y de los instrumentos con que los mismos se llevarán a cabo y formular, en consecuencia con lo anterior, planes a corto y largo plazo.

Por otro lado el sistema que proponemos debe brindar a la DGF en particular, y a niveles superiores en general, información relacionada con todos los aspectos de las políticas de recursos y erogaciones de la MCBA. En particular, debe servir, "asistir en el análisis de la situación económica - financiera de la municipalidad, su evolución y perspectiva", para "elaborar propuestas de objetivos del sistema tributario municipal", por citar solo algunas de las funciones encomendadas a esta Dirección General, y a cuyo fines debe servir el sistema estadístico.

En el capítulo anterior introdujimos nuestra propuesta acerca de las series estadísticas a ser llevadas en la DGF, a partir de un conjunto básico de datos y series primitivas, y de elaboración de los mismos a fin de obtener nueva series de datos que sirvan más directamente a los objetivos del sistema, mediante adecuados análisis y comparaciones. Las elaboraciones propuestas son simples y de carácter general, siendo posible obtenerlas en forma casi inmediatas a partir de la información básica.

En este capítulo acercamos una visión de algunos ejemplos de elaboraciones más específicas, que pueden hacerse con el fin de utilizar la información básica para el análisis pertinente a objetivos como los enumerados más arriba. Se trata de presentar sendos trabajos que han sido elaborados para casos de otras jurisdicciones: una

propuesta de modelo de simulación y comportamiento de las finanzas públicas, para la provincia de Buenos Aires, y un modelo para el análisis de la distribución y concentración de tributos locales, para la municipalidad de Rosario.

Debido al alcance, más limitado, que debemos dar a nuestro trabajo, no estamos en condiciones de efectuar propuestas análogas para la MDEA, ni tan siquiera proponer adaptaciones concretas de dichos modelos a nuestro caso. A pesar de ello, creemos que dichos trabajos podrían tener utilidad teórica para el caso que nos ocupa. Los proponemos como direcciones por las cuales se podría continuar en el futuro, a fin de cumplir con objetivos de este sistema estadístico.

VI.1. Modelo para la simulación de las finanzas públicas municipales.

Tal como hemos comentado en un capítulo anterior, es poco lo que hay desarrollado en nuestro país, en materia de propuestas de análisis estadístico de las finanzas públicas locales.

En particular, no hemos encontrado en uso, modelo de proyección de ingresos y egresos fiscales (ya sea en el ámbito nacional, provincial, o municipal). Sólo hallamos una referencia bibliográfica sobre el tema. Se trata de un trabajo de carácter teórico, que plantea una propuesta para modelizar el comportamiento de las variables que hacen a ingreso y egresos fiscales: "Modelo de Comportamiento y Simulación para las Finanzas Públicas Provinciales", elaborado por H. Pistonesi y colaboradores, de la subsecretaría de Programación y desarrollo, M. de Economía, Provincia de Buenos Aires, (La Plata, abril de 1985).

Es un documento con carácter de propuesta de trabajo que, hasta la fecha de nuestra investigación (fines de 1988) no había sido implementado.

Según los autores, "el objeto del trabajo es el especificar relaciones explicativas de las principales variables que componen las finanzas públicas provinciales, y formalizar un modelo de simulación que permita determinar la necesidad de financiamiento emergente de políticas económicas alternativas". (pag.33).

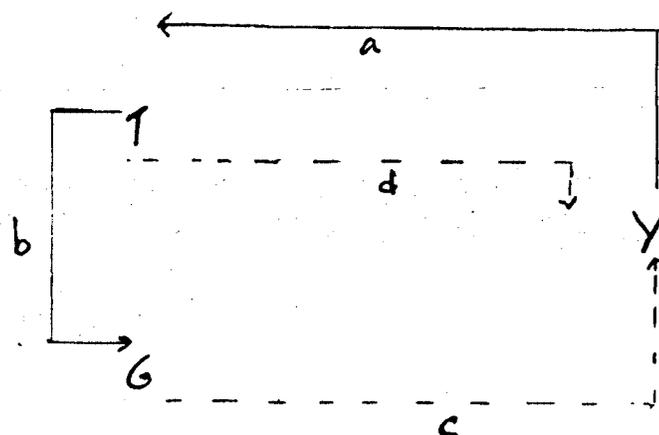
Muchas de las acciones de los gobiernos provinciales son similares a las que desarrolla la MCBA, como también tienen muchos puntos en común las estructuras de ingresos fiscales (basadas en algunos impuestos afines y en la coparticipación federal). Por lo tanto, el trabajo citado podría tener alguna utilidad teórica para el caso de la MCBA. (Aún para el caso concreto de la Provincia de Buenos Aires, los autores citados plantean que el modelo que proponen se basa en especificaciones provisorias, sujetas al proceso de verificación estadística).

Aquí presentamos un resumen de los fundamentos y lineamientos generales del modelo que se propone en el trabajo citado. Presentamos, a modo de ejemplo, un par de relaciones explicativas que son aportados por dicho modelo y hacemos algunos comentarios de carácter teórico y práctico acerca de la adopción de un modelo similar para la MCBA.

El modelo a analizar

Según los autores, las finanzas públicas locales si bien son el instrumento de la política económica en el ámbito local, tienen una influencia más limitada sobre la economía local, que lo que sucede en el nivel macroeconómico nacional, entre finanzas públicas y actividad económica.

La relación entre política fiscal y actividad económica es esquematizada como sigue:



Esto intenta esquematizar las relaciones de causalidad o determinación, para un país o región, entre Gasto Público (G), Tributos (T) y Actividad Económica (Y). El vínculo b puede verse atenuado según las posibilidades de financiar gastos con recursos extraordinarios. En el caso local (provincias, MCEBA), los vínculos c, d resultan, a priori, mucho más débiles. Por lo tanto, se sostiene que es admisible tratar las variables asociadas al nivel de actividad, como exógenas al sistema (T, G). (Más precisamente, cabe hablar de (I, E): ingresos y egresos fiscales.)

Las relaciones que explican el comportamiento de las variables que componen el sistema de ingresos y egresos fiscales no pueden deducirse del esquema presupuestario, "sino de la lógica que guía las decisiones de política fiscal, y de los elementos actuantes del resto de la actividad económica provincial y nacional" (pags. 6-7).

En la programación de la política fiscal, se tienen en cuenta, además de los objetivos últimos de ésta, la restricción presupuestaria, o sea, la diferencia entre ingresos corrientes y erogaciones: IC-E

Pero la influencia de la relación IC-E se da a través de instrumentos de política fiscal (IP) con que el ente decisor actúa sobre ambos conjuntos de relaciones (IC y E).

Por lo tanto, una primera aproximación al problema sería dada por las

relaciones:

$$IC = f(OVS_1, (IC-E)_t, (IC-E)_{t-1}, IP_1)$$
$$E = g(OVS_2, (IC-E)_t, (IC-E)_{t-1}, IP_2)$$

donde OVS indica otras variables, es decir, variables externas al sistema fiscal provincial (es decir, vienen dadas al modelo y no pueden ser determinadas por la política provincial).

El subíndice t alude al período considerado (Estas relaciones plantean utilizar las restricciones presupuestarias del período anterior, en aquellos casos donde no se pueden especificar los instrumentos pertinentes).

Este esquema plantea el inconveniente práctico de la interdependencia, donde I y E se determinan mutua y simultáneamente. Los autores proponen una presentación alternativa relativamente más simple, dada por "un modelo en el cual cada uno de los ingresos corrientes y de las erogaciones corrientes se determinarían autónomamente. De este modo, si bien se pierde la interdependencia del sistema, se facilita la estimación económica de las funciones correspondientes a gastos e ingresos, posibilitándose adicionalmente aplicaciones parciales de las mismas" (pag.8).

Se propone, en consecuencia, un esquema del siguiente tipo:

$$IC_t = f(OVS_1, IP_1)$$
$$E_t = g(OVS_2, IP_2)$$

y, más concretamente, una relación del tipo de estas para cada componente relevante de los ingresos corrientes y de las erogaciones corrientes. El esquema pretende dar un modelo aproximado del comportamiento de cada una de estas variables componentes, y servir además para simular los efectos de las posibles variaciones introducidas en los distintos instrumentos de política fiscal. En la

etapa de simulación, y a fin de evaluar las necesidades de financiamiento (al margen de los ingresos corrientes), de distintas políticas alternativas, se propone introducir una relación de balance o control:

$$NF_t^* = IC_t^* - E_t^*$$

N.F: necesidad de financiamiento.

El superíndice * alude a una determinada política. Se debe establecer una relación de este tipo para cada alternativa seleccionada.

Los autores proponen una serie de relaciones estructurales que intentan explicar el comportamiento de cada variable de los ingresos y las erogaciones. Dichas relaciones tienen la siguiente forma genérica:

$$F(t) = a_0 + a_1 f_1(t) + \dots + a_k f_k(t) + E(t)$$

donde:

t indica el año considerado.

a_0, a_1, \dots, a_k : coeficientes a ser determinados por métodos estadísticos, y $f_i(t)$ son valores que toman, para el año t, distintas variables, ya sea exógenas (por ejemplo: producto bruto, tasa pasiva de interés promedio, índice de evolución del parque automotor), o bien endógenas. Estas últimas son instrumentos con que cuenta el gobierno provincial para influir en el resultado de dichos componentes de los ingresos y erogaciones fiscales, y por ende, en las finanzas públicas, por ejemplo: alícuota media de un impuesto, salario medio, índice de horas extras trabajadas.

E(t) : término aleatorio.

Las relaciones trabajan con valores relativos: precios deflacionados por índices adecuados, producto per cápita, etc. Un problema que se plantea en la especificación de estas relaciones es el nivel de agregación con que se considerarían las partidas correspondientes. Así, por ejemplo, puede considerarse una sola relación para todos los impuestos sobre el patrimonio, o bien una relación para cada uno de éstos (inmobiliario, automotor). Un mayor nivel de agregación deviene en un número menor de relaciones para el modelo, y las series presentan mayor regularidad. Sin embargo, ello implica que un mayor número de variables debiera ser considerado en cada relación, siendo necesario, entonces, contar con datos homogéneos para un periodo más extenso. Estos datos no siempre están disponibles, al menos para todas las variables.

El trabajo que analizamos aquí propone relaciones alternativas, es decir, usando tales agregados de variables, o planteando relaciones individuales para cada componente. La determinación de las alternativas a usar puede darse a partir de test estadísticos.

VARIABLES A EXPLICAR EN EL CASO DE LA MCBA

El trabajo que estamos analizando selecciona ciertas variables atinentes a Ingresos Corrientes y Erogaciones, a fin de plantear relaciones explicativas de las mismas. En líneas generales, estas variables tienen sus correlativas en el esquema de ingresos y erogaciones de la MCBA. Presentaremos, en este punto, un conjunto de variables que estimamos adecuado para el caso que nos ocupa. Si bien intentaremos aproximarnos a la versión que dan los autores para la Provincia de Buenos Aires, queda claro que esta propuesta nuestra es provisoria, sujeta a discusión en detalle.

Las variables a explicar -cuya definición se tomó de: "Normas metodológicas para la elaboración del presupuesto de la MCBA"- serían:

a. Ingresos Corrientes

i. Tributos Patrimoniales: en el caso de la MCBA, es el agregado de los ingresos provenientes de los impuestos por patentes de automotor, e inmobiliario. (9)

ii. Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones: Corresponde a lo producido por el Impuesto a los Ingresos Brutos.

iii. Otros Ingresos Corrientes: Engloba una serie de rubros, algunos de los cuales, en un análisis más detallado, podrían ser estudiados por separado:

iii.a Otros ingresos tributarios de origen municipal

iii.b Ingresos por Cuentas Especiales. (Incluye las tasas y tarifas que se perciben por las prestaciones que efectúan entes municipales: hospitales, teatros, etc).

iii.c Ingresos por rentas de colocaciones financieras.

iii.d Ingresos por coparticipación de recursos federales.

Respecto de este último rubro, los autores consideran que tales ingresos "tienen un carácter exógeno y no instrumental dentro del

modelo". En consecuencia, "aparecerían como una variable exógena dentro de la relación que define los ingresos totales". Sin embargo, "teniendo en cuenta la importancia de esta partida dentro del total de ingresos" del gobierno local, "parece necesario contar con una estimación de esta variable no instrumental", a los efectos de la simulación.

En cuanto a otros recursos de origen federal, los autores proponen el siguiente tratamiento. Los Aportes Reintegrables del FONAVI, al ser de afectación específica y reintegrables, se consideran equivalentes al uso del crédito con ese destino (inversión en vivienda). Los Aportes no reintegrables de la Nación, así como el uso del crédito, se tratan como fuentes de financiamiento del déficit.

b. Erogaciones: respecto a este rubro, el modelo que analizamos plantea relaciones para explicar en forma separada el comportamiento de los siguientes rubros:

i Personal

ii Bienes y servicios no personales

iii Transferencias y otras erogaciones corrientes: dentro de este rubro se incluyen por un lado, las transferencias al sector público. (Cabe aclarar que de acuerdo con la clasificación que usamos, se incluyen tanto transferencias para financiar erogaciones corrientes como de capital)

En este punto los autores incluyen además de la transferencias, el resto de las erogaciones corrientes, las que son de poca significación para justificar una especificación por separado. Esto suele ser así también en el caso municipal, pero debe tenerse en cuenta que entre estas otras erogaciones, esta la atención de intereses de la deuda que, eventualmente puede tener una significación considerable.

Los puntos hasta aquí mencionados se agrupan conformando el agregado erogaciones corrientes.

iv Erogaciones de capital: Se tratan en forma conjunta inversiones en construcciones y en equipos. Los autores consideran importante distinguir entre erogaciones de capital comprometidas en ejercicios anteriores - que obran como dato ya que es costoso proceder a su supresión - y erogaciones de capital provenientes de nuevas decisiones de inversión, que serían instrumento con que cuenta el gobierno para influir sobre esta variable.

Para elaborar una relación explicativa útil para esta variable debe tenerse en cuenta que las nuevas decisiones de inversión están particularmente influidas por las restricciones que marca el resultado corriente (IC - EC). Pero ambas variables dependen a su vez de

variables instrumentales que por un lado, pueden afectar niveles de ingreso (ej: aumento de presión tributaria) o de gastos (modificación en el nivel de sueldos), pero por otro lado, sus efectos se ven influenciados por las decisiones sobre la inversión. Como se afirma en el trabajo analizado "es muy difícil establecer relaciones de causalidad tipo objetivo-instrumento entre inversión, costo salarial y presión impositiva".

Ejemplos de relaciones estructurales

Planteamos, a continuación, algunos ejemplos de relaciones estructurales, explicativas de variables presentadas en el punto anterior. Hemos seleccionado una variable correspondiente a ingresos corrientes, y otra correspondiente a Erogaciones. Las incluimos sólo a modo de ejemplo, para brindar un mayor grado de aproximación al modelo que estamos analizando. No conforman, desde ya, una versión definitiva de lo que, eventualmente, serían relaciones explicativas.

Impuestos a los Ingresos Brutos

Partiendo de un esquema como el que se ofrece en el trabajo citado, y adaptándolo a la situación de la MCBA, proponemos la siguiente relación:

$$\frac{(TIB)}{P}(t) = a_0 + a_1 AMIB(t) + a_2 AP(t-1) + a_3 AJ(t-1) + a_4 ASC(t-1) + a_5 \frac{\Delta P}{P}(t) + E(t)$$

donde:

TIB: Impuesto a los ingresos brutos (total)

P: índice general de precios (media geométrica de los índices mayoristas y minoristas)

AMIB: Índice de alícuotas definido como un índice de precios de Laspeyres,

siendo a_i la alícuota correspondiente a la actividad i , y V_i el valor agregado de tal actividad a precio constante.

AP, AI, ASC: valor agregado (municipal) de las actividades primarias, industriales, y de servicios y construcciones, respectivamente, a precios constantes. Miden la base imponible del tributo.

π : ritmo de variación en el nivel de precios

$E(t)$: variable aleatoria.

t hace referencia al año corriente, o sea al que se percibe el impuesto.

En las estimaciones de AP, AI, ASC se hace referencia al año anterior ($t-1$) si la base imponible del impuesto se calcula en base a los resultados de las actividades en el año anterior al de la percepción del mismo. En caso de variar este criterio, debe tomarse la estimación sobre el mismo año t .

El cociente $\frac{\Delta P}{P}$ se usa para tomar en cuenta la incidencia del proceso inflacionario, si existen diferencias entre el año de cálculo para la base imponible y el año de percepción del impuesto.

Comentario: Las actividades que hemos tomado para estimar la base imponible, así como el agrupamiento de las mismas, son relativamente arbitrarios. Se deberán precisar con más detalle al decidirse implementar el modelo.

Erogaciones en Personal

En principio, esta variable podría estimarse en base a una relación de definición, de tipo:

$$\sum_i W_i NE_i$$

donde

Wi: sueldo de agentes de categorías i

NEi: número de empleados de categoría i

Sin embargo este cálculo presenta dificultades. Es difícil que se cuente con toda la información necesaria sistematizada. Además, debe tenerse en cuenta "la existencia de personal transitorio, el pago de horas extras en algunos periodos, y las variaciones de los sueldos nominales dentro de cada año". Por ello, se propone explicar el comportamiento del gasto en personal en base a un número limitado de variables globales.

$$\frac{EP}{P}(t) = b_0 + b_1 \frac{W}{P}(t) + b_2 NE(t) + b_3 IHE(t) + b_4 VP(t) + E(t)$$

donde:

EP: Erogación en personal

W: Indicador del salario medio mensual

NE: número de personal ocupado total (incluyendo personal temporario)

IHE: indicador de horas extras

VP: Variable binaria, discrimina entre los gobiernos constitucionales y los de facto.

Comentarios: Ante la dificultad de contar con la información acerca de los montos pagados por horas extras, los autores proponen interpretar IHE como una variable binaria, que toma el valor 1 en los periodos en que se permitió el pago de tales horas, y valor 0 en otros periodos.

La variable VP es introducida para recoger las diferencias que se dan según el tipo de gobierno, en aspectos tales como, el tratamiento de ajustes salariales en periodos de inflación, o en las estructuras politico-administrativas.

VI.2. Aplicación: Modelo para el análisis de la distribución y concentración de tributos.

Al diseñar una determinada política de ingresos fiscales, en particular una política impositiva, no deben tenerse en cuenta sólo los factores técnicos y financieros. En adición a ellos debe prestarse atención a factores de carácter económico y social.

Ello es así porque la tributación moderna descansa (implícita o explícitamente) en la posesión, obtención, acumulación y consumo de la riqueza. Además, los objetivos de un esquema tributario dado, suelen contemplar una particular distribución de la carga, que se rige por determinados principios (universalidad, equidad, solidaridad en los sacrificios), principios que tienen diverso grado de aceptación según las distintas filosofías subyacentes a la orientación de la política económica vigente.

Para el caso de tributos cuya base imponible puede ser estratificada de acuerdo con escalones de ingreso o patrimonio de la población, es posible estudiar cómo se distribuye la carga impositiva según los distintos niveles, y la respectiva concentración del impuesto.

Presentaremos las ideas generales de un modelo para tales análisis, que pueden ser efectuados a partir de datos seriados como los que proponemos para la MCBA. Nos basamos en el artículo: "Un modelo matemático para la distribución y concentración de un tributo: aplicación a un caso particular" por M.B. Puentes, S.M. Suarez y M.J. Estruch (Comercio Exterior, 28, 5, Mexico, mayo 1978 pp. 596 - 606). Estos autores plantean un modelo sencillo para el estudio de la distribución y concentración, tanto del tributo como de la evasión, en general y aplicado a un caso particular. Nosotros plantearemos las características básicas del modelo que, pensamos, es aplicable al caso

del impuesto a los ingresos brutos de la MCBA.

- Modelo de Análisis -

Para una dada población definiremos la carga impositiva como el cociente entre la recaudación obtenida de dicha población y el nivel de ingresos de la misma. (Nota: tomamos ingresos para fijar ideas. También puede trabajarse sobre nivel de patrimonio).

Esto se puede expresar

$$T = R / I$$

donde T= Carga impositiva

R= Recaudación

I= Ingresos

La misma definición se aplica a estratos de población. Un impuesto es progresivo si las cargas tributarias son mayores para aquellos estratos que reciben mayores ingresos que para aquellos que reciben menores ingresos.

Según el trabajo citado, "la distribución del impuesto se estudiará de acuerdo con distintos niveles (estratos) de la base imponible, utilizando para ello la clásica curva de Lorenz. La medición de la concentración del impuesto se realizará mediante el coeficiente de Gini".

El modelo parte de dividir la población en estudio en n niveles de base imponible con sus correspondientes proporciones de población X_i , e impuesto abonado Y_i .

I_i ($i= 1,2,\dots,n$) escalones de ingreso

X_i ($i=1;2,\dots,n$) proporción de población cuyos ingresos están en el nivel I_i

Y_i ($i=1,2,\dots,n$) proporción de impuestos abonados por el nivel I_i dentro del total de la recaudación.

Teniendo en cuenta estas variables, el coeficiente de Gini puede definirse como:

$$G = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^m X_i X_j \left| \frac{Y_i}{X_i} - \frac{Y_j}{X_j} \right| \quad (1).$$

Los autores muestran que se puede obtener el mismo coeficiente G a partir de la curva de Lorenz. Se reordenan los índices de manera que resulte

$$\frac{Y_1}{X_1} \leq \frac{Y_2}{X_2} \leq \dots \leq \frac{Y_n}{X_n}$$

Para ejemplificar, mostraremos un gráfico de la curva de Lorenz para $n = 4$. (Ver anexo al final del trabajo).

Observemos que $X_1+X_2+X_3+X_4 = 1$; $Y_1+Y_2+Y_3+Y_4 = 1$. (a)

(Esta relación vale para cualquier n).

De esto se deduce que el área entre la diagonal y la curva de distribución real es

$$\frac{1}{2} \sum_{i=1}^m X_i \left(\sum_{j>i}^m Y_j - \sum_{j<i}^m Y_j \right) \quad (2)$$

Obsérvese que el área bajo la diagonal vale $1/2$. Además, el gráfico es simétrico respecto de X e Y . Podemos poner, por otra parte

$$\frac{X_1}{Y_1} \geq \frac{X_2}{Y_2} \geq \dots \geq \frac{X_n}{Y_n}$$

de donde tenemos que

$$(2) = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^m Y_i \left(\sum_{j<i}^m X_j - \sum_{j>i}^m X_j \right) \quad (3).$$

De (1) y (a) sale que

$$G = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n X_i \left(\sum_{j=1}^n Y_j - \sum_{j=1}^n Y_j \right) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n Y_i \left(\sum_{j=1}^n X_j - \sum_{j=1}^n X_j \right)$$

O sea, (1) = (2) + (3).

Interpretación

El artículo en estudio plantea que esta metodología puede usarse para analizar distribución de y, concentración tanto de la recaudación como de la evasión, o bien de ambos conceptos en forma conjunta. La interpretación varía según la variable en estudio. Los autores presentan las consideraciones referidas a cada una de estas tres posibilidades. Nosotros resumiremos brevemente al análisis de la distribución y concentración de la recaudación.

Expresados gráficamente los X_i , Y_i descritos arriba, la curva de Lorenz resultante describe "el comportamiento de la distribución del impuesto según tramos de ingreso o patrimonio". Ahora bien, en estos casos, esta curva debe ser interpretada correctamente. La distribución será más equitativa no cuando esta curva se acerque a la bisectriz, sino cuando ella sea más asintótica a los ejes. En efecto, el concepto clásico que relaciona la equitatividad con la proximidad a la bisectriz es representativo de la capitación. En este caso indicaría que la recaudación es proporcional al número de contribuyentes que hay en cada estrato de la base gravable. Pero, lógicamente, esto significa que todos pagan el tributo en forma igualitaria, de donde se deduce que "la incidencia del impuesto será menor para el que tiene mayor capacidad contributiva, y mayor para el que la tiene menor".

Análoga es la interpretación del coeficiente de Gini, medida de la

concentración. Este presenta valores límites

$G = 1$ concentración en un solo grupo, máxima concentración.

$G = 0$ participación relativa de cada grupo es igual. Equidad total.

Para el tipo de análisis que estamos presentando se deduce que el valor óptimo de G es cercano a 1, ya que en este caso, los contribuyentes de mayor potencial son los que contribuyen en mayor proporción.

Realizando este tipo de estudios para distintos momentos, se puede ver la evolución del proceso operado en la aplicación del impuesto a través del tiempo, evaluando las causas que provocan los cambios en la estructura de su distribución (sean éstas, causas económicas, políticas o sociales). También se puede analizar el efecto causado por las distintas políticas tributarias puestas en práctica.

BIBLIOTECA DE
Profesor Emérito

NCIAS
L. FALACIOS

Como última parte de este punto, daremos un modelo de elaboración de los datos en forma apropiada para el análisis que hemos propuesto. Lo hemos tomado del mismo trabajo que estamos analizando. Incluimos los ejemplos que figuran en el mismo.

De acuerdo con el desarrollo teórico que expusimos, se clasifica el universo por estratos de ingresos. Para cada estrato se toma el número de contribuyentes que lo componen, los ingresos agragados de todos los contribuyentes de dicho estrato, y la recaudación aportada por los contribuyentes del mismo. La disposición de los datos es la siguiente:

Intervalos de Ingreso	CONTRIBUYENTES			INGRESO		RECAUDACION			Recaudacion x 100 ----- Ingreso		
	Núm	%	% Acumulado	Monto x 1000	%	% Acumulado	Monto	%		% Acumulado	
0	V1	N1	...	...	...	...	...	...	...	...	...
V1	V2	N2	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...
Vn-1	Vn	Nn	...	...	...	...	...	...	...	...	...
TOTAL	...	...	100	...	...	100	...	...	100	...	...

Notas: En el esquema teórico presentado, Intervalo de Ingresos corresponde a I_i ; % de contribuyentes corresponde a X_i ; % de recaudación corresponde a Y_i .

En los gráficos adjuntos a este punto, las abscisas representan porcentaje cumulado de contribuyentes, y las ordenadas representan porcentaje acumulado de recaudación.

El indicador $(\text{Recaudación} * 100) / \text{Ingreso}$ da idea de la presión tributaria sufrida por el estrato correspondiente, y también puede servir para medir la progresividad del impuesto.

Observemos que si, en vez de X_i = proporción de población en estrato I_i , tomamos Z_i = proporción de ingresos tributarios aportados por el estrato I_i , la interpretación de la curva y del coeficiente resultante pasarían a ser análogas al concepto clásico. (Por ejemplo, coeficiente G cercano a 0 para mayor equidad).

Los datos que presentamos son sólo ilustrativos. Los hemos tomado del trabajo citado, donde se aplica el método al estudio del Impuesto al Comercio e Industria, de la Municipalidad de Rosario. (Análogo al Impuesto a los Ingresos Brutos que cobra la M.C.B.A., por el concepto que se grava, la base imponible, y la forma de determinación del impuesto). En dicho trabajo se explica, además, la metodología usada para obtener la muestra estadística.

VII. CONCLUSIONES

Al definir los Objetivos Generales para el sistema que estamos proponiendo (Capítulo III), hablábamos, esencialmente, de dos tipos de objetivos. Objetivos que tienen que ver con lo administrativo, por un lado, y objetivos relacionados con el contenido sustancial de las políticas presupuestarias y su impacto macroeconómico, por el otro.

Según hemos visto (Capítulo IV), actualmente se elabora información de carácter estadístico sobre el presupuesto, especialmente con orientación hacia el primero de estos objetivos. Se trata de información de carácter financiero, cuyo objetivo es el cumplimiento ciertas formalidades administrativas. Estas formalidades -que son importantes, pero que sólo son una parte de los controles y análisis que se deben hacer sobre el presupuesto- se basan en la concepción del presupuesto como una "autorización para gastar". También se vio que, en los últimos tiempos, existe una mayor tendencia a sistematizar esta información. Con respecto a la información sobre metas reales (es decir, no financieras), sólo hay información a priori (Resumen del Presupuesto Municipal). Con respecto a evaluaciones sobre impactos macroeconómicos, hay muy poco hecho. Esencialmente, algunos cuadros y gráficos sobre la composición porcentual de los ingresos municipales.

Creemos, sin embargo, que están dadas las condiciones para llevar a cabo una propuesta como la nuestra. El aspecto esencial de la misma es que trata de relacionar los contenidos financieros del Presupuesto con sus contenidos reales. Todo esto se puede hacer porque la estructura formal de Presupuesto Municipal responde a la técnica del llamado Presupuesto por Programas, que es la misma que subyace en el esquema teórico que hemos esbozado. Los conceptos técnicos vertidos en este informe (metas, producción-meta, etc.), así como muchos de los

conceptos incluidos en los pasos formales de la elaboración de los anteproyectos de presupuesto, provienen de esta particular técnica presupuestaria. En lo esencial, faltaria --nada menos, pero nada más--, hacer efectivo el cumplimiento de dichas formalidades, por parte de los distintos niveles de la administración municipal. Creemos que esto no debiera resultar demasiado complejo, según hemos visto. (ver MAKON, M.: "Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria del gobierno municipal", Bs. As., 1988; también ver, del mismo autor "Propuesta para un sistema de Programación de la Ejecución del presupuesto municipal", Bs. As., 1987).

En cuanto a la comparación de los distintos "momentos" de vigencia del presupuesto (sanción, ajuste, cumplimiento efectivo), o a la comparación con datos históricos, seguramente no presentan mayores problemas, pues las fuentes existen y son las mismas, y los considerandos metodológicos siguen siendo válidos.

En lo que respecta a la situación que se presenta con la privatización de bienes y servicios, el esquema propuesto sigue teniendo vigencia, en lo esencial, en la medida en que se respeten normas elementales de buena administración. Por ejemplo, la prestación de servicios otorgada en concesión a particulares, debe plantear metas en cuanto a la calidad y cantidad en que se brindarán estos servicios. Estas metas debieran ser fijadas a priori por la Municipalidad, y su cumplimiento debe ser analizado al final de un determinado período, toda vez que dicho organismo es el responsable último, ante la comunidad, de la cosecha de ese servicio. Lo que cabe para las metas reales, también es válido para los aspectos financieros, ya sea que el servicio se preste con cargo directo al usuario (con o sin el pago de un canon), o con cargo a la Municipalidad. Análogas consideraciones caben, por ejemplo, para

las ejecuciones de obras públicas por parte de terceros. Cabe aclarar que situaciones como estas (prestación de servicios, o ejecución de obras públicas, por parte de terceros), no son, en absoluto, nuevas en el ámbito de la Municipalidad.

En cuanto a las aplicaciones propuestas (Capítulo VI), como ya dijéramos, sólo intentan indicar direcciones concretas en las cuales seguir el desarrollo de este sistema de información estadística, a fin de cumplir con los objetivos que se proponen para el mismo, y en conjunción con la demanda institucional que dio origen a este trabajo. Intentamos, también, "balancear" el conjunto de las posibles salidas del sistema, introduciendo elementos no dirigidos tanto a lo formal-administrativo, sino orientados al análisis de políticas a aplicar.

Como ya dijéramos en el capítulo correspondiente, estas elaboraciones se pueden hacer a partir de la estructura de datos básica que proponemos. Además, debe observarse que no es necesario contar con todo el sistema completo para hacer algunas de esas elaboraciones propuestas. (Particularmente, en el caso del análisis sobre distribución y concentración e tributos). Con datos suficientes sobre un número reducido de variables, pueden hacerse estudios de interés, tanto para evaluar resultados de políticas aplicadas, o como simulación sobre políticas a aplicar.

NOTAS

1. El presente trabajo es, en buena medida, producto de las tareas de asistencia técnica a la Dirección General de Finanzas (DGF) de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), tareas que hemos desarrollado en carácter de pasantía fin de completar los requisitos del Curso de Posgrado Maestría en Administración Pública (MAP). Estas tareas se desarrollaron entre diciembre de 1987 y junio de 1988. La demanda inicial, de carácter muy genérico, era la de colaboración para la elaboración de un Sistema de Estadísticas Presupuestarias. Posteriormente la demanda fue redefiniéndose, poniéndose el énfasis en el relevamiento y reordenamiento de la información estadística de carácter presupuestario de que se disponía a la fecha, tanto en la propia DGF como en otros organismos afines de la Administración Pública. En definitiva, las tareas de pasantía se centraron en estos objetivos: relevamiento de la información procesada y de sus fuentes. Los resultados fueron volcados en sendos informes (parcial y final) que contaron con la aprobación de la DGF. Por razones de carácter institucional no se pudo continuar, de momento, con el cumplimiento de otros puntos que hacen a la definición de un sistema de estadísticas.

2. El interés por el proyecto de programación de ejecución presupuestaria fue retomado a raíz de la oportunidad que presentaba la colaboración de los estudiantes de la M.A.P. con dicha D.G.F. Así, dos pasantes se dedicaron a colaborar en el diseño detallado de una implementación piloto de la programación de la ejecución presupuestaria, mientras que a nosotros nos tocó colaborar con la definición de un sistema de estadísticas de carácter presupuestario, que obraría como apoyo a la gestión de la DGF en general, y a la programación de la ejecución presupuestaria en particular.

Inicialmente la demanda era efectuar un relevamiento de la información

de carácter presupuestario que se procesaba en la DGF (y en otros organismos), a fin de proponer la integración de un Sistema de Estadísticas Presupuestarias. También se solicitó relevar los métodos utilizados en otros niveles de la Administración Pública para proyectar ingresos y gastos. Respecto de esto último, y como adelantáramos en nuestro 1er. informe, los resultados concretos no fueron satisfactorios: no se pudo detectar la existencia de metodologías medianamente rigurosas y probadas para tales tipos de proyecciones. Solo hemos podido ubicar un trabajo de carácter teórico, que contiene una propuesta, a ser probada, para la Provincia de Buenos Aires. Al respecto haremos una breve referencia al final de este trabajo.

Al poco tiempo de comenzado el trabajo, el proyecto de programar la ejecución entro en una impasse, de modo tal que no se pudo seguir avanzando en esa dirección. Por lo tanto, los trabajos nuestros se fueron centrando en el objetivo de efectuar una propuesta de sistema de estadísticas de carácter presupuestario dirigidas a los niveles superiores de la DGF y de la Administración Municipal en general.

3. A la fecha de efectuar nuestro relevamiento (comienzos de 1988), la Dirección General de Finanzas integraba la Subsecretaría de Finanzas y Contabilidad de la Secretaría de Economía de la Municipalidad, juntamente con las Direcciones Generales de Compras y Contrataciones, Tesorería General y Contaduría General. La Secretaría de Economía contaba, además, con una Dirección General Técnico-Administrativa, una Subsecretaría de Industria y Comercio, y una Subsecretaría de Administración Tributaria, de la que dependía la Dirección General de Rentas

Es interesante observar este esquema de interdependencias institucionales, a fin de comprender la paralela distribución de los

flujos de información. También es importante tener en cuenta que otros organismos que tienen participación en decisiones trascendentes en materia de planificación de recursos -tales como las DD. GG. de Personal y de Informática, o la Subsecretaría de Planeamiento- dependen de otras Secretarías, con lo que, evidentemente, se mediatizan y relativizan los correspondientes flujos de información.

4. Al respecto se solicitó obtener información sobre los distintos índices utilizados habitualmente como deflatores (combinación de índices de precios elaborados por INDEC, índices de precios implícitos en el FBI, entre otros), a fin de poder evaluar adecuadamente las series presupuestarias; información sobre el FBI municipal, a fin de poder medir la proporción que representan las distintas componentes de ingresos y gastos municipales sobre el producto de la ciudad; o bien, información sobre salarios en la Administración Pública Nacional, a fin de poder efectuar comparaciones en lo que hace a la evolución histórica de los distintos escalafones en ambos ámbitos, y poder evaluar las respectivas situaciones actuales.

Los resultados del relevamiento de la información de carácter presupuestario, y de la de carácter económico de apoyo, fueron elaborados y presentados a la DGF en sucesivos informes, junto con propuestas para el posterior tratamiento de las distintas series de datos. Estos informes, y en particular las propuestas -bien que de un carácter genérico y preliminar-, fueron acogidos muy satisfactoriamente por la DGF. Más aun, con la finalidad de encarar la continuidad de las tareas propuestas, hacia el final del período de nuestra pasantía se nos solicitó la colaboración estrecha con la Dirección General a fin de proponer la distribución, en el ámbito de la repartición, de las tareas necesarias para la elaboración de los datos y series propuestas. Sin embargo, y nuevamente por motivos

institucionales, este último aspecto de nuestra colaboración fue suspendido y finalmente no logró concretarse.

5. La MCBA cuenta con aproximadamente 70.000 agentes, regidos por más de cinco escalafones diferentes, los más numerosos de los cuales son General, Docente y Carrera de Profesionales de la Salud.

6. Carecen, inclusive, de continuidad. En buena medida las series se han desarrollado en forma aislada, por iniciativa de funcionarios de las distintas áreas, en forma independiente y no siempre coordinada. Muchas de las tareas se encararon como cosa secundaria, y en tanto hubiera recursos humanos, esencialmente disponibles. (Por lo general, se aprovechó para ello el concurso de estudiantes universitarios en prácticas rentadas, o modalidades similares).

7. La coordinación entre la disponibilidad financiera y las necesidades financieras, así como la que existen entre disponibilidades financieras y capacidad de realización física, y entre esta última y la necesidad de prestación de un bien o servicio en determinado momento, son el objeto de un sistema de programación de la ejecución presupuestaria. Así, al plantear la necesidad de solucionar el problema que representa el hecho de tener periodos con sobrantes de fondos y periodos en donde no se puede atender en tiempo y forma los compromisos, volvemos a caer en la necesidad de implementar alguna forma de tal programación.

8. Sin perjuicio de contar, adicionalmente y para ciertos fines específicos, con las cifras calculadas por otros entes oficiales y privados.

9. (En la actualidad, este último engloba Contribución Territorial,

Contribución sobre Alumbrado, Barrido y Limpieza, y Contribución sobre Pavimentos y Aceras. A pesar de que las dos últimas pueden pensarse como tasas por contraprestaciones -y ello se ve reflejado en el hecho de que son recursos con afectación específica-, cabe considerarla como tributos sobre el patrimonio, desde un punto de vista económico, tal como se las calcula y percibe efectivamente. Al especificarse las relaciones estructurales, puede considerarse cada una de ellas en forma diferenciada, por ejemplo a partir de distintas variaciones en las alícuotas.

ANEXOS

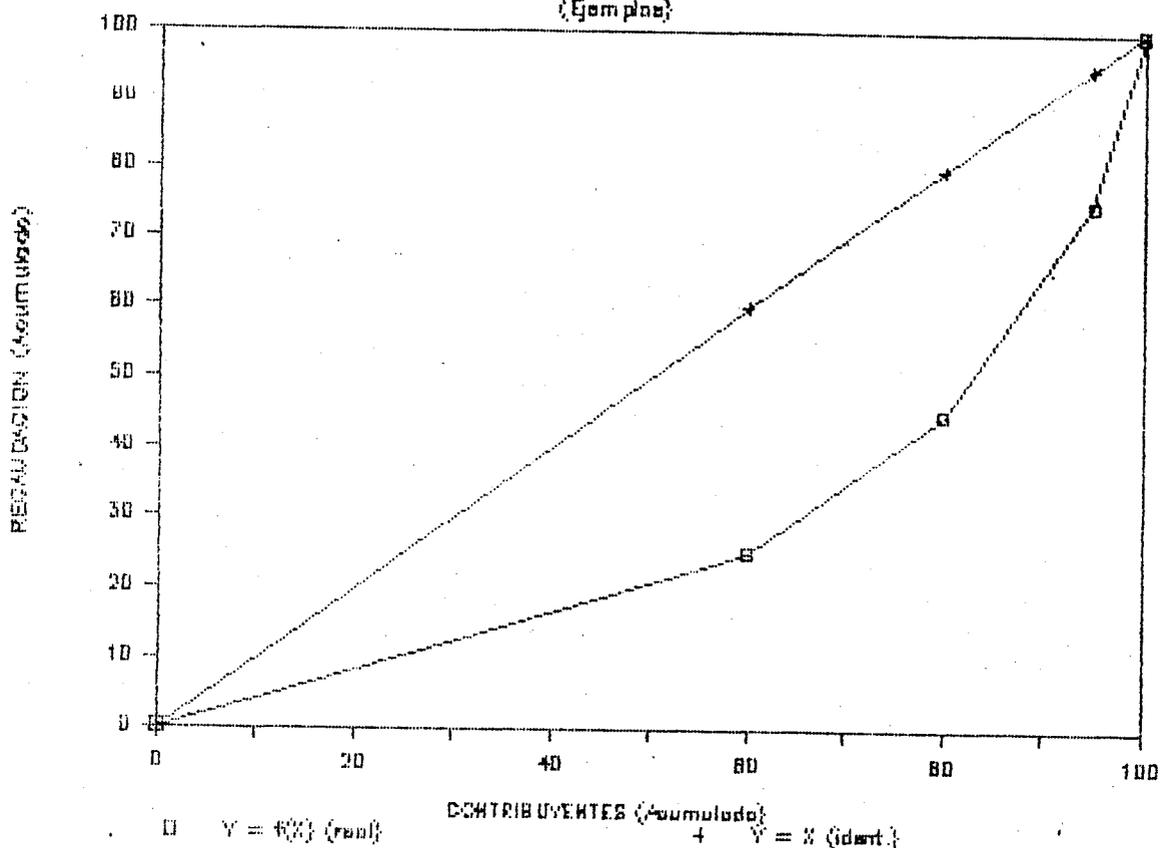
CAPITULO IV: SERIES CRONOLOGICAS QUE SE ELABORAN
EN LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS

CAPITULO VI: EJEMPLO DE CURVA DE DISTRIBUCION DE
LORENZ

RECAUDACION SEGUN ESTRATOS DE INGRESO
(EJEMPLOS)

CURVA DE DISTRIBUCION DE LORENZ

(Ejemplo)



LISTADO DE SERIES CRONOLÓGICAS

PRESUPUESTO MUNICIPAL

SERIES SOBRE RECURSOS

SERIE	PERIODO	COLUMNA MATRIZ	INFORMACION	OBSERVACIONES	LUGAR
EJECUCION (Recursos)	1979 - 85	-Economica -por Jurisdiccion	valores corrientes		D.P.D. (D.G.F.)
EJECUCION (Recursos)	1980 - 87	-Economica	valores corrientes valores constantes var. anual part. en total anual var. sobre 1980	87: a octubre	D.P.P. (D.G.F.)
EJECUCION (Recursos)	1960 -85	-Economica -Consolidado General -A. Central y Org. Desc.	-Global -por rubros	por dia, mes y anual	D.P.P. (D.G.F.)
EJECUCION (Recursos)	1963 - 85	-Economica	valores corrientes valores constantes part. en total anual	indice de deflacion propio	C.F.I.
EJECUCION (Recursos y erogaciones)	1980 - 86	-Esquema A-I-F	valores corrientes	86: proyecto	D.P.O. (D.G.F.)
EJECUCION (Recursos y erogaciones)	1972 - 81	-Esquema A-I-F	valores corrientes valores constantes (1980)	inf. mas actual sin publicar	D.Pres. Pcias. S.E.H.
SANCION (Recursos y erogaciones)	1972 - 81	-Esquema A-I-F	valores corrientes valores constantes (1980)	inf. mas actual sin publicar anexos con mayor elab.	D.Pres. Pcias. S.E.H.

INFORMACION ECONOMICA

SERIE	PERIODO	COLUMNA MATRIZ	INFORMACION	OBSERVACIONES	LUGAR
P.R.I. (geografico)	1970 - 85	C.I.I.U. (hasta 3 digitos)	valores corrientes valores constantes	mas elaboracion parcial.	D.E. - S.S.P. M.C.B.A.

INFORMACION FINANCIERA

SERIE	PERIODO	COLUMNA MATRIZ	INFORMACION	OBSERVACIONES	LUGAR
CIERRE CAJA	1986 - 88	-por grandes rubros -ingresos y gastos	calculo financiero	informacion mensual	D.P.D. (D.G.F.)

LISTADO DE SERIES CRONOLÓGICAS

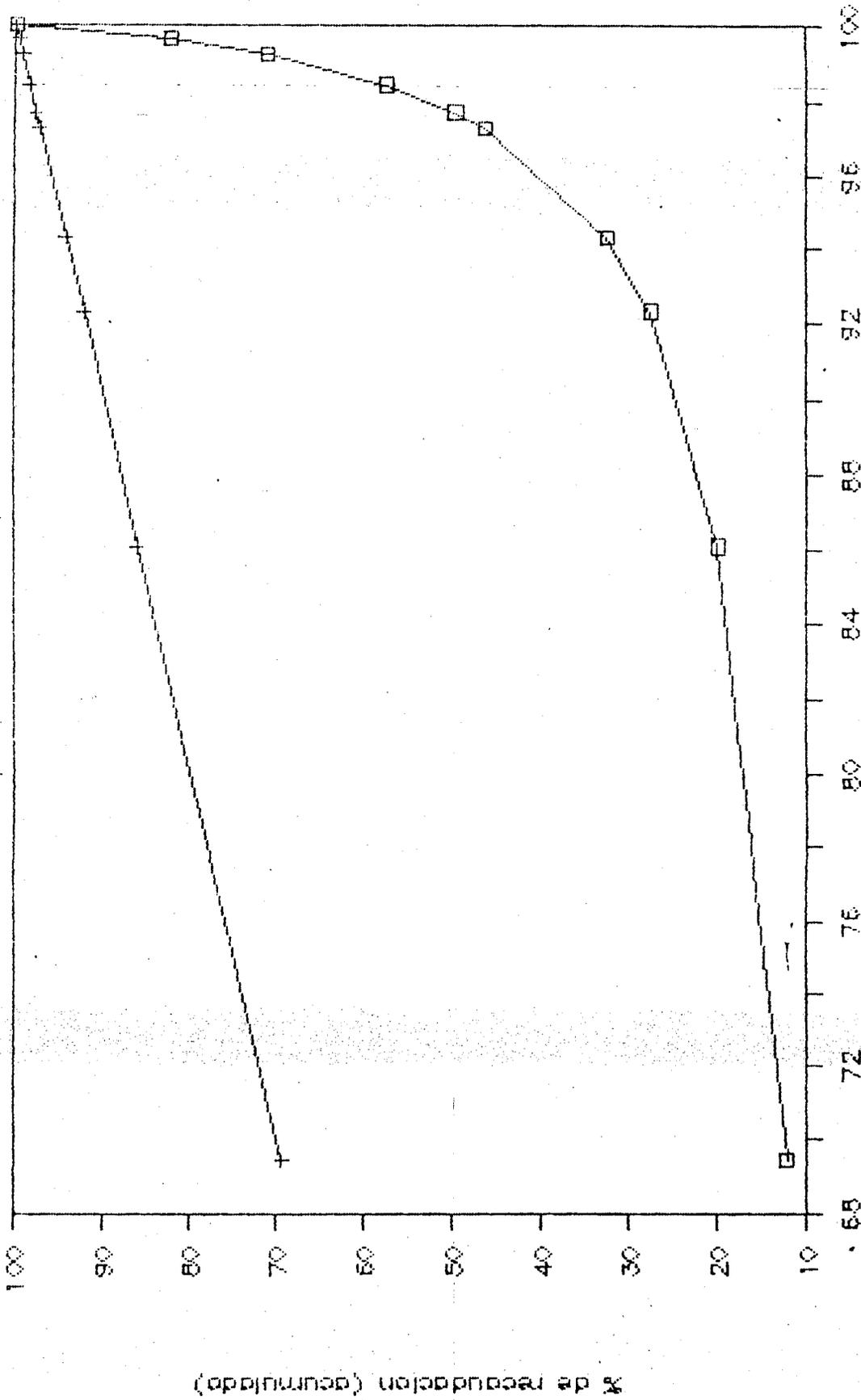
PRESUPUESTO MUNICIPAL

SERIES SOBRE GASTO

SERIE	PERIODO	COLUMNA MATRIZ	INFORMACION	OBSERVACIONES	LUGAR
EJECUCION (Comp. provisorio)	1982 - 88	Clasif. Economica	valores corrientes valores constantes (12-87) var. % ej. anterior	88: proyecto cons. general	D.P.D. (D.G.F.)
EJECUCION (Comp. provisorio)	1983 - 88	-Economica -por jurisdiccion y consolidado general	valores corrientes	83,85,86:provis. 87:vig. octubre 88:proyecto.	D.P.D. (D.G.F.)
EJECUCION	1984 - 88	-Economica -por Objeto del gasto	valores corrientes valores constantes (12-87) var. % ej. anterior	88: proyecto.	D.P.D. (D.G.F.)
EJECUCION (Comp. definitivo)	1983 - 85	-Economica -por Objeto del gasto -por Finalidad y Funcion	valores corrientes valores constantes (1970) (indice propio)	84,85:provisional	C.F.I.
EVOLUCION	1980 - 84	-Jurisdiccion -part. de Jurisdiccion en total anual	valores corrientes valores constantes (7-87)		D.P.D. (D.G.F.)
COMPARATIVO	1982 -87	- Economica -part. en total anual -variacion. ej. anterior	valores corrientes valores constantes (12-86) var. anual part. en total de jurisd.	87: parcial	D.P.D. (D.G.F.)
SANCION	1980 - 87	-Economica -por Jurisdiccion	valores corrientes valores constantes var. anual part. en total de jurisd.		D.P.D. (D.G.F.)
SANCION	1982 - 87	-Economica -por Jurisdiccion	valores corrientes valores constantes var. anual part. en total de jurisd.		D.P.D. (D.G.F.)
SANCION	1982 - 87	-Economica -por Jurisdiccion	valores corrientes actualiz. indices varios		D.P.D. (D.G.F.)
SANCION	1982 - 87	-Finalidad y Funcion	valores corrientes valores constantes var. anual part. en total anual		D.P.D. (D.G.F.)
SANCION	1980 - 87	-Trabajos Publicos	valores corrientes valores constantes (7-87) part. en total anual	88: proyecto	D.P.D. (D.G.F.)

RECAUDACION SEGUN ESTRATOS DE INGRESO

(en porciento, 1954)



\square $\gamma = f(x)$
 + $\gamma = x$