

48^o JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

**“EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y
LAS FINANZAS PÚBLICAS”**

Dr. Horacio L. P. Piffano (Director)

Lic. Leandro Salinardi

Mg. Juan Ignacio Zoloa

Córdoba, Septiembre 2015

"EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS"

PIFFANO (DIRECTOR), SALINARDI Y ZOLOA

RESUMEN

En este documento se analiza la problemática que plantea el objetivo reiteradamente sostenido en países democráticos, respecto a garantizar la autonomía del Poder Judicial, para lo cual un aspecto relevante de esa garantía es el asegurar su autarquía financiera.

Luego de un repaso de la literatura más reciente de la experiencia comparada internacional sobre las características de la independencia del Poder Judicial respecto a los otros poderes, presentamos un análisis conceptual y de trabajo empírico, tendiente a verificar la hipótesis sobre si el objetivo de la autarquía financiera, y la consecuente autonomía del poder judicial, se cumple razonablemente en el caso de la Argentina.

Palabras Clave: Teoría de las finanzas públicas; las instituciones y la autarquía del poder judicial; regulaciones sobre la autarquía financiera y autonomía del poder judicial.

Código JEL: G2 - Financial Institutions and Services - G38 - Government Policy and Regulation; K2 - Law and Economics.

ABSTRACT

This document analyzes problems arise in democratic republican countries trying to ensure the autonomy of Justice, for which a relevant aspect of this target is to guarantee its financial independence.

After a review of recent literature on the international comparative experience about the characteristics of the independence of Justice, we present a conceptual and empirical work analysis aiming to test the hypothesis of whether the goal of financial independence, and the consequent autonomy of Justice, is reasonably satisfied in the case of Argentina.

Keywords: G2 - Financial Institutions and Services - G38 - Government Policy and Regulation; K2 - Law and Economics.

JEL Code: G2 - Financial Institutions and Services - G38 - Government Policy and Regulation; K2 - Law and Economics.

"EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS"

PIFFANO (DIRECTOR), SALINARDI Y ZOLOA

ÍNDICE

1. Introducción.....	1
2. La relevancia institucional de la autonomía del Poder Judicial y el estudio comparado internacional.....	1
3. La ley de autarquía financiera y los aspectos centrales a considerar sobre la autonomía del Poder Judicial.....	5
4. La definición de la masa.....	7
5. Apartamientos de las reglas por modificaciones de la masa y el rol del Poder Judicial.....	8
6. Estimaciones de la incidencia de las modificaciones en los recursos asignados al PJN.....	23
7. Un análisis de los ajustes presupuestarios de los tres poderes del Estado y el Ajuste por Inflación en el Sector Público.....	34
8. Conclusiones.....	40
9. Bibliografía General y Referencias.....	42

"EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS"

PIFFANO (DIRECTOR), SALINARDI Y ZOLOA

1. Introducción

En este documento se analiza la problemática que plantea el objetivo reiteradamente sostenido en países democráticos, con rasgos seriamente republicanos, respecto a garantizar la autonomía del Poder Judicial, para lo cual un aspecto relevante de esa garantía es el asegurar su autarquía financiera.

Luego de un repaso de la literatura más reciente sobre la experiencia comparada internacional con referencia a las características de la independencia del Poder Judicial respecto a los otros poderes, presentamos un análisis conceptual y de trabajo empírico, tendiente a verificar la hipótesis sobre si el objetivo de la autarquía financiera, y la consecuente autonomía del poder judicial, se cumple razonablemente en el caso de la Argentina.

2. La relevancia institucional de la autonomía del Poder Judicial y el estudio comparado internacional

James M. Buchanan, fundador de la Escuela de pensamiento de Virginia, produjo una revolución del pensamiento económico basada en aplicar los axiomas fundamentales del pensamiento económico moderno al análisis de la política y las instituciones. Así, entender la política como un intercambio y asumir que los políticos, al igual que el resto de los mortales, maximizan su utilidad en lugar de preocuparse sólo por el bien común, pasaron a constituir la base de la economía política moderna.¹ Sobre este enfoque, en la nota del economista del BID Carlos Scartascini (2014), se relata sobre un encuentro que el autor tuviera con Buchanan y la pregunta que entonces le formulara sobre cuáles eran a su criterio las diferencias entre Argentina y Estados Unidos en materia de calidad institucional, esencialmente referida al tema del rol de la Justicia; su respuesta fue corta y tajante: "*We had Chief Justice John Marshall*". En otras palabras, que lo que hizo que Estados Unidos tuviera el desempeño que tuvo durante más de doscientos años, no había tenido que ver solamente con las reglas escritas, sino con haber contado con alguien que las hiciera cumplir, que generó una jurisprudencia a favor del cumplimiento de la ley, y que convirtió al poder judicial en un poder a la par del ejecutivo y legislativo.² Si bien no lo

¹Ver asimismo el paper pionero en su época de Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981).

²Ver documento de Piffano (2013/2014) sobre "Rules and Enforcement".

aclaró en ese momento, probablemente no fue sólo el Presidente de la Corte Suprema quien tuvo un comportamiento ejemplar, sino también, quienes estuvieron a cargo de la Presidencia.³ Como recuerda Scartascini, por 155 años –hasta la reforma constitucional que fue ratificada en 1951– no fue necesario que estuviese escrito en ningún lado la restricción a la reelección indefinida para que presidentes como Washington, Jefferson, Madison, o Monroe decidieran que dos mandatos eran más que suficientes, y que más tiempo de una misma persona en la presidencia podía atentar contra el funcionamiento de la democracia.

Scartascini señala asimismo que la Argentina no tuvo la misma suerte. Según el autor, en varias oportunidades la Corte Suprema, presionada por el poder de turno, avaló el no cumplimiento de las leyes (se señala a la “Acordada de 1930” que legitimara el golpe de Estado de ese año como el inicio de este camino),⁴ y muchos políticos han sido los primeros en intentar romper las reglas o cambiarlas –no siempre bajo los procedimientos adecuados–. Así, la “urgencia”, la “necesidad”, la “importancia de deshacer el rumbo andado por otros”, y/o la “voluntad popular”, han sido muchas veces más poderosas que las reglas, la estabilidad, y el orden constitucional. Scartascini concluye que “resulta así que en los últimos 12 o 13 años la situación del país en materia de independencia judicial ha empeorado considerablemente (y desde una situación ya bastante débil)”.

Al respecto, la mayoría de los indicadores de calidad institucional que pueden consultarse a nivel internacional, dan señales que Argentina ha pasado de una situación intermedia a una situación casi lamentable. Por ejemplo, en el indicador del Banco Mundial que se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Evolución de la independencia judicial en Argentina

Tabla 1. Evolución de la independencia judicial en Argentina				
Fuente	Banco Mundial	Frazer Institute		Foro Económico Mundial
Indicador	Impero de la Ley	Independencia Judicial	Cortes son Imparciales	Influencia Indevida
Escala	de 0 (Débil) a 5 (Fuerte)	de 1 (Débil) a 7 (Fuerte)	de 1 (Débil) a 7 (Fuerte)	de 1 (Débil) a 7 (Fuerte)
2000*	2,30	3,17	2,25	5,18
Dato más reciente	1,77	2,29	2,10	2,01
corresponde al año:	2013	2012 (Reporte 2014)		Reporte 2014/2015
Cambio**	-23%	-28%	-7%	-61%
Notas: * El dato más antiguo corresponde al año 2006. ** Un dato negativo significa que ha empeorado el índice.				
Fuente: Scartascini (2013), en base a Banco Mundial www.govindicators.org ; Frazer Institute http://www.freetheworld.com ; Foro Económico Mundial http://reports.wforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/				

³ Buchanan, no obstante su respuesta a la pregunta de Scartascini, había señalado en sus escritos (Brennan y Buchanan, 1985) que el diseño institucional resultaba mucho más efectivo que el intento de difundir conductas morales de las personas, movidas finalmente por los incentivos que emanan de dichas instituciones. Ver desarrollos más amplios en Piffano (2012), Punto 5. La Moral y las Instituciones, pág. 9.

⁴ Ver Corte Suprema de la Nación (1930) y Halperin Donghi (2007).

Argentina se encontraba cerca de la media de la distribución (percentil 45) mientras que ahora se encuentra en el último tercio de la distribución (percentil 28). Esto es, según estos estudios, no sólo Argentina ha empeorado, sino que se ha movido en dirección contraria a la mayoría de los países del mundo.

Respecto específicamente al tema de la independencia del poder judicial, según estudios de Franco y Scartascini (2014),⁵ América Latina está muy atrasada en este aspecto, y Argentina lo está dentro de América Latina. En las Tablas 2 y 3, los autores muestran datos bastante elocuentes de las diferencias entre grupos de países.

Nótese la situación de América Latina y de África subsahariana, respecto al resto de las regiones (Tabla 2) y la posición de Argentina en América Latina (Tabla 3).

Finalmente, los autores plantean el interrogante sobre ¿Qué se requiere para tener una justicia independiente? Al citar la obra del BID "La Política de las Políticas Públicas",⁶ los autores resaltan que la independencia del Poder Judicial tiende a depender de, entre otros factores, "el grado de autonomía presupuestaria; el nivel de transparencia y el uso de criterios meritocráticos en el proceso de nominación de candidaturas y designación de jueces; la estabilidad en el cargo y el alcance de las facultades de revisión judicial. La independencia judicial efectiva depende también del comportamiento de otros actores, por ejemplo, de la posibilidad que el presidente o los partidos políticos interfieran con los tribunales de manera regular."

La independencia del Poder Judicial está determinada por la capacidad de tomar decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos externos o internos. En buena hora sería que el gobierno argentino decidiera finalmente invertir seriamente en revertir la tendencia negativa en los niveles de independencia judicial, que se ha acelerado en los últimos años según señalan los autores citados.

En el escenario descrito, resulta finalmente crucial el diseño del esquema republicano, en el cual el Poder Judicial aparece como determinante superlativo en lograr el fiel cumplimiento de las normas: en primer lugar, de la Constitución Nacional, a la cual deben fielmente supeditarse el dictado de las leyes del Congreso, y, el cumplimiento efectivo de ellas por el Poder Ejecutivo. Para ese fin, la autonomía del Poder Judicial plantea ser un requisito sustancial.

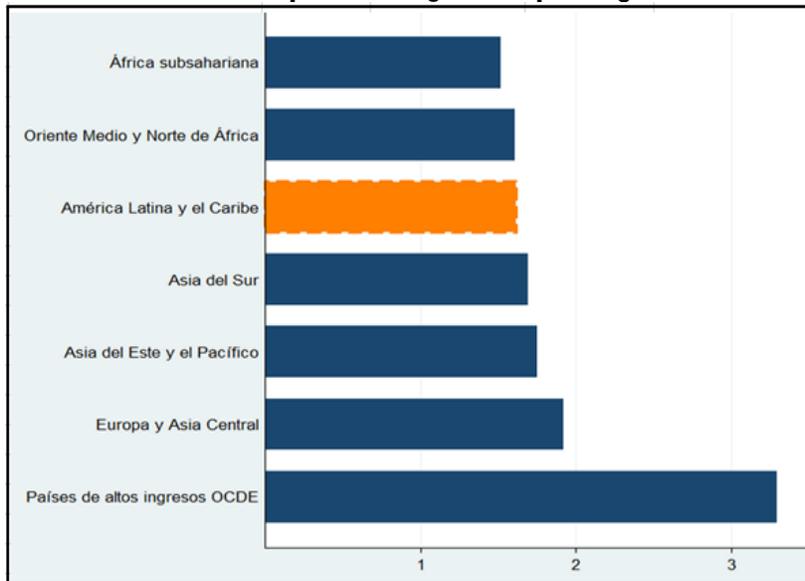
Por lo descrito sobre este tema, tan crucial en el funcionamiento de los sistemas democráticos, en el punto siguiente presentamos una enunciación de los principales problemas que enfrenta el Poder Judicial de nuestro país en la actualidad respecto a la

⁵Franco y Scartascini (2014, BID).

⁶IDB (2006, p. 91).

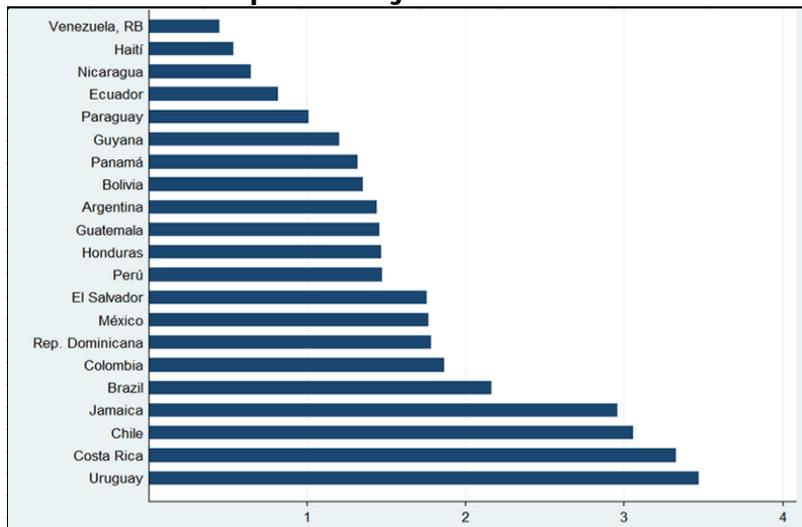
manera en que los otros poderes del Estado suelen actuar en el diseño y cumplimiento de las normas o medidas de políticas públicas que afectan su crucial función de contralor. En el centro neurálgico de la relación entre Poderes, se encuentra la legislación sobre autarquía financiera del Poder Judicial y el asegurar, consecuentemente, su autonomía.

Tabla 2. Independencia judicial por regiones



Fuente: Franco y Scartascini (2014)

Tabla 3. Independencia judicial en América Latina



Fuente: Franco y Scartascini (2014)

3. La ley de autarquía financiera y los aspectos centrales a considerar sobre la autonomía del Poder Judicial

El principio general que se extrae de la ley de autarquía financiera del Poder Judicial en Argentina⁷ es el que establece que «**el presupuesto del Poder Judicial será atendido con cargo a "Rentas Generales"..... asignándole el 3,5% de los "recursos tributarios y no tributarios" de la Administración Pública Nacional⁸...más "lo que el Poder Ejecutivo incluya para el inciso 4-Bienes de Uso".**»

¿Cómo interpretar financieramente el concepto general enunciado? Aquí emergen dos temas básicos:

- i. **Cómo identificar la masa o base de los recursos** a distribuir entre los tres Poderes
- ii. **Cómo justificar y definir los porcentajes** de sus respectivas participaciones

Estos aspectos básicos, por lo tanto, no muestran diferencias importantes con el dilema que plantea el reparto de recursos del esquema Federal, es decir, en el diseño del Sistema Tributario Federal y, ligado al mismo, el régimen de coparticipación de impuestos legislados en concurrencia (Ley Convenio) entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁹ Esto no implica tener que reconocer algunas diferencias importantes de las respectivas autonomías al momento de tratar imaginar el diseño institucional correspondiente al esquema republicano de gobierno.

Desde ya anticipamos que en este documento hemos de tratar esencialmente el primero de los dos aspectos señalados, es decir, identificar correctamente la manera de definir y

⁷Ley N° 23.853 (1990) y disposiciones complementarias (Decreto N° 2190/1990; Ley N° 24307/1993; Decreto N° 557/2005; ley N° 26855/2013). (<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/253/texact.htm>).

⁸ Esta noción se extiende luego al principio que los recursos indicados se refieren a aquellos "*recursos de libre disponibilidad*", como se comentará más adelante.

⁹ En el documento al referirnos al "reparto" de fondos entre Poderes del Estado, habremos de hacer algunas referencias al sistema de coparticipación entre la Nación y los gobiernos subnacionales. Esto puede quizás generar dudas jurídicas sobre extrapolar conceptos muy linealmente del régimen federal al régimen republicano. No obstante, el término "coparticipación", usado en temas de federalismo fiscal, proviene del término en inglés "*sharing*", es decir, "participación". Los tres poderes de una república "coparticipan", "participan" o "comparten" para su financiamiento de una misma masa de dinero, que en el caso del nivel Nacional proviene de la "primaria" que le corresponde según la Ley Convenio (por los impuestos concurrentes), y por recursos que la Constitución le ha asignado con exclusividad (retenciones, derechos aduaneros). Lo que estamos discutiendo, o lo que la CSJ deberá discutir con los otros dos poderes, es precisamente su "participación" en los recursos disponibles para el nivel Nacional de Gobierno, que figuran dentro del rubro "Administración Gubernamental".

medir la masa sobre la cual aplicar el 3,5%, más lo que corresponda o contenga el inciso 4–Bienes de Uso.

En una segunda etapa del estudio, debería analizarse la manera racional, y por cierto constitucional, de establecer **los porcentajes de participación** de los tres Poderes (en el caso de la Justicia la validez del 3,5% actual). Anticipando, no obstante, que sobre el porcentaje actualmente vigente, surgen algunos interrogantes. Básicamente: ¿Cuál es o cuál fue la justificación financiera de la magnitud porcentual fijada para el Poder Judicial (3,5%) y los porcentajes entre lo que recibe la CSJ y el CM? (CSJ 0,57% y CM 2,93%, es decir, el 16% y el 84% respectivamente)

Esos porcentajes fueron definidos por los decretos de 1990 y 2005, respectivamente. Es probable que los mismos hayan surgido en su momento en base a alguna estimación de las necesidades de financiamiento del Poder Judicial y su composición (CSJ y CM), y en cierto regateo político-institucional de los mismos. En este sentido, tampoco este proceder se diferenciaría del que enfrentaron la Nación y las Provincias en el sistema de coparticipación federal de impuestos vigentes desde que dejara de regir o venciera en 1984 la Ley N^o 20.221, y el posterior desarrollo con el Acuerdo Transitorio de 1985 y la posterior sanción de la Ley N^o 23.548 aún vigente.¹⁰

En el caso de los Poderes de la República, parecen no existir tampoco inquietudes políticas por modificar los porcentajes vigentes, aunque sí –en especial dentro del Poder Judicial– el tema más urgente de la definición de la base o masa sobre la cual deberían ser aplicados los porcentajes. Los otros recursos del Poder Judicial, es decir: las tasas de actuación, la de venta o locación, la de los retornos de colocaciones financieras, la ley establece claramente que el Poder Judicial las fija y administra.

El mantenimiento de los “porcentajes fijos” no tiene en cuenta, por lo tanto, la evolución relativa de las necesidades fiscales por un periodo ya muy extenso. Tampoco tiene en cuenta la calidad de los servicios brindados por los Poderes del Estado. En el caso de la Justicia, influidas por los otros dos Poderes y la consecuente evolución de la jurisprudencia con muestras de permisivismo para el poder político, la proliferación de los tratamientos diferenciales a pesar del Art. 16 de la Constitución, “dificultades” para ponerle “un número definitivo” al impuesto confiscatorio, mal diseño del nombramiento de Jueces – sin concursos adecuados y con mayorías oficialistas en el CM -, la persecución a jueces que investigan actos de corrupción o que no son funcionales al gobierno, la actitud tardía u oportunista de algunos jueces (en los casos en los que se los toca), los recientes cambios

¹⁰ Una interpretación constitucional rigurosa permitiría afirmar que la Ley N^o 23.548 ha sido derogada por la sanción de la reforma constitucional de 1994, al disponer en la Cláusula Transitoria Sexta que una nueva ley de coparticipación debía ser sancionada antes del 31 de diciembre de 1996. Por lo visto la aplicación de la ley y su cláusula de renovación automática aún vigente, a partir de 1997 viola esta disposición o, en todo caso, se ha entendido de valor superior a la propia Constitución.

implementados o a implementar, por los cuales la Fiscal General y Fiscales en general (dominados por el PE), van a tener más poder que la propia CSJN, etc. son, sin duda alguna, claras muestras de las características de la "dependencia del sendero" de las instituciones en nuestro país. Reiteramos finalmente que, no obstante su relevancia, estos aspectos – anticipados en el punto ii - no son tratados en el presente documento, figurando en la agenda de futuros estudios.

4. La definición de la masa

Los principios que deberían respetarse para **una genuina Autonomía Judicial**, no deberían estar sujetos a modificaciones erráticas y discrecionales de los otros poderes del Estado a cargo de los gobiernos de turno. Al menos ello no debiera significar burlar las normas o reglas del reparto entre Poderes, aunque no se pueda asegurar un estricto cumplimiento de los valores nominales contenidos en los créditos presupuestarios de la ley de presupuesto.

Es natural que en el transcurso de los ejercicios el cálculo de los recursos pueda no ceñirse estrictamente al recaudado efectivo. Igualmente, que las necesidades de gasto sufran modificaciones por imprevistos. No obstante, las modificaciones presupuestarias no debieran afectar los acuerdos de participación (o coparticipación) proporcional de la masa disponible entre poderes.

Toda urgencia debiera ser proporcional a esas participaciones, a pesar que el porcentaje de los Poderes Legislativo y Judicial, desde ya resulten marcadamente inferiores a los que habrá de administrar el Poder Ejecutivo, según lo dispuesto por la ley de presupuesto que fija el Poder Legislativo. Más bien sí debiera verificarse no obstante un reparto relativo de recursos, justificable racionalmente, para atender los gastos de la "**Administración Gubernamental**".

Las disposiciones que rigen la potestad delegada al Poder Ejecutivo en los últimos años para introducir modificaciones presupuestarias, no debieran afectar a los otros dos Poderes. Si así lo fuera, el Poder Ejecutivo debería presentar en el Congreso sus propuestas de cambio. Si a su vez, el sistema de reparto estuviera institucionalizado sin manipuleos posibles, entonces debería imaginarse un nuevo acuerdo de los tres poderes, aprobado finalmente por el Congreso Nacional con mayoría agravada pre-acordada.

No obstante, el cálculo de la masa no debería variar más allá de la incidencia del recaudado efectivo de los recursos. En este sentido, debería eliminarse la posibilidad que modificaciones dispuestas por el Poder Legislativo o disposiciones discrecionales del Poder Ejecutivo, afecten el contenido de la masa, mediante diversos manipuleos contables usuales que se han efectuado en las últimas décadas y sobre los cuales damos cuenta

seguidamente. Es necesario insistir en advertir que el PE y el PL pueden tener claros objetivos de neutralizar el accionar del Poder Judicial. Recordemos en este aspecto la advertencia de Alexander Hamilton y, en nuestro caso, de Juan Bautista Alberdi.¹¹

No hay autonomía si no hay **porcentajes en la participación de los recursos garantizados ex-ante entre Poderes**, independientemente que la recaudación suba o baje respecto al proyectado, y por tanto el monto nominal de lo que reciba cada Poder; **las participaciones o porcentajes no deberían variar. Esto debe resaltarse:**

- (1) Así como **las aplicaciones de fondos que decidan el PE y el PL no deben afectar la autonomía del Poder Judicial**, tampoco el Poder Judicial puede cuestionar el destino de los fondos de los otros Poderes, salvo que el Poder Judicial interprete que se incurre en violaciones constitucionales y/o legales.
- (2) El criterio de "**recursos de libre disponibilidad**" con que se interpreta la base en la cual aplicar el 3,5% es erróneo y no estaba previsto cuando se sancionara la ley de Autarquía. Ante un contexto cambiante, bajo una nueva ley de administración financiera, con una nueva composición tributaria y de recaudación en general (más que maniobras) debe ajustarse el marco legal para continuar garantizando lo que la ley de autarquía pretendía.

5. Apartamientos de las reglas por modificaciones de la masa y el rol del Poder Judicial

En este punto presentamos un detalle de los mecanismos financieros por los cuales se afecta a la masa sobre la cual se aplica el 3,5%. En este intento se habrán de comentar cuestiones de orden fiscal propiamente dicha, como asimismo otras de orden cuasi-fiscal.

(1) Aprobación del presupuesto y su posterior ejecución

- a) El trámite de asegurar las aspiraciones de gasto del Poder Judicial, comienza con la fijación de "los techos" presupuestarios según estimaciones del Poder Ejecutivo.¹²

¹¹Hamilton (1755-1804): "El Poder Judicial suele ser el más débil de los Poderes de una República", destacando que "por ese motivo no se lo identifica ni con la bolsa ni con la espada", Alberdi (1854): «La disposición constitucional que supedita la aplicación de muchas de sus disposiciones "a conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio", es una reserva que deja en manos del legislador...el peligro grandísimo de derogar la Constitución por medio de los reglamentos...» ; para luego expresar:«El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro Público es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado un país».

- b) ¿Cómo influye sobre la CSJ si los techos los define el Ministerio de Economía y el JGM, a pesar de la intervención final del PL? ¿Cómo se negocia y a qué nivel?

La práctica usual consiste en que la Corte envía una acordada de aprobación de presupuesto al Poder Ejecutivo y la Jefatura de Gabinete de Ministros; estos últimos a su vez, hacen el recorte según los techos y los envía al Congreso.

El Congreso no procede a efectuar una consulta formal con el Poder Judicial en el proceso de aprobación, aunque no se descarta la posibilidad de consultas informales.

- c) Aprobado el presupuesto por el PL suelen producirse variaciones a lo largo del ejercicio. Estas variaciones suelen atribuirse a ajustes por incremento de los recursos estimados; la usual estrategia de la última década pasada de subestimar futuras recaudaciones que al concretarse, son destinados a lo que el PE decida según delegación "inconstitucional" de atribuciones a través del JGM (Ley N°24.156) que anualmente aprueba el PL en base al supuesto de "emergencia".¹³
- d) La incorporación de créditos con fondos que provienen de ahorros del Poder Judicial, es otra práctica usual. Se basa en la estrategia de manipular la "secuencia temporal" de la ejecución de los créditos. Cuando se habilitan, por Disposición del Jefe de Gabinete, no hay tiempo para implementar su ejecución dentro del ejercicio...de allí surge un "ahorro".¹⁴ El tema mayúsculo de estos ahorros es que el ritmo de habilitación de los créditos entre jurisdicciones y/o entes de los tres Poderes del Estado no es similar.

(2) El laberinto de la coparticipación y la afectación específica de recursos

El Art. 75, inciso 3, de la Constitución establece la atribución del Congreso de "*Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*"

En Marchi (2014) se detalla una larga lista de **la afectación específica de recursos**; tema arduo también para la coparticipación con provincias.¹⁵ En la lista se citan:

¹²Marchi (2014) informa sobre un promedio registrado del 20% debajo del aspirado; según el autor, en EE.UU. suele resultar normalmente no más del 8% como máximo.

¹³Si bien la Constitución en su Art. 76 prohíbe en principio la delegación legislativa, la admite en casos excepcionales ("*salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca*"). El abuso de esta excepción ha sido evidente al superar más de una década de su empleo en la aplicación de la Ley N°24.156.

¹⁴ Volvemos sobre este tema más adelante.

¹⁵ Lista extraíble desde: <http://www.mecom.gov.ar/sip/basehome/legtrib.htm>.

- a. Ley N° 23.906 Educación
- b. Bienes Personales (Ley N°23.966): 90% a Sistema Previsional; 10% provincias.
- c. Impuesto a los Combustibles..., FONAVI, provincias...
- d. Pacto Federal I (1992) o la "pre-coparticipación" 15% de la masa.
- e. Impuestos Internos sobre Seguros, 100% al Instituto de Reaseguros.
- f. IVA, 11% al Sistema Previsional.
- g. Impuesto a las Ganancias 20% Seguridad Social, 10% Pcia. de Bs. As.; 2% ATN, 4% NBI, Total 36%. En 1999 \$580 M Jubilaciones y Pensiones, 2% ATYN.
- h. Monotributo: 70% ANSeS, 30% provincias.
- i. Impuesto al Cheque: Fondo de Emergencia Pública que administrar el PE. En 2006 70% al TN "para sustentar el programa fiscal y económico".
- j. Impuesto Interno a los Seguros y el Impuesto de Emergencia sobre Cigarrillos, al régimen de Coparticipación.
- k. Cobro de impuestos con bonos del Tesoro (LECOP) bajan recursos en 15 impuestos.
- l. Impuesto sobre transferencia o importación de gasoil y gas licuado, 100% a fideicomiso para mejora del transporte.
- m. Derechos de exportación (conflicto con el campo 2008). En realidad la R.125 no se aplicó.
- n. Régimen de repatriación de capitales 2008, a la coparticipación el 100%.
- o. Decreto N°206/2009, 30% de las retenciones en soja. Un decreto que destina fondos más allá del régimen de reparto entre poderes.

Se destaca al respecto, que las afectaciones indicadas no parecen haber dado muestras de respetar la disposición de "*por tiempo determinado*", que señala el Inciso 3.

(3) Fondos o Regímenes de Fomento

También operan en las finanzas públicas un conjunto importante de transferencias específicas a Fondos y/o Regímenes de Fomento respecto a diversas actividades. A saber:

- a. Fondo Fiduciario para Consumo de Gas.
- b. Régimen de Promoción Industria del Software.
- c. Régimen de Inversiones en Bienes de Capital.
- d. Régimen de Promoción Radicación de Industrias de Biocombustibles.
- e. Régimen Aplicación del Hidrógeno como combustible vector de la energía.
- f. Fondo Hídrico de Infraestructura.
- g. Régimen de Incentivos para la Adquisición y Construcción de Viviendas.
- h. Régimen de Promoción y explotación de Hidrocarburos.

- i. Régimen Fomento uso de fuentes renovables de energía.
- j. Régimen de Promoción del Gusano de Seda.
- k. Régimen de Producción y Desarrollo de Biotecnología Moderna.
- l. Régimen de Promoción y Producción de Bioetanol.
- m. Régimen de Incentivo a la Inversión en Motocicletas y Autopartes.
- n. Fondo Especial del Tabaco - Ley 19.800/72

En la interpretación de "recursos de libre disponibilidad", es obvio que al PE le conviene pelear por la afectación de recursos y de esa manera ampliar su área de incidencia política, al tiempo de achicar al del Poder Judicial, al definir como base del 3,5% a los recursos comprendidos en la "libre disponibilidad". Cuantas más afectaciones y/o destino específico de los recursos, menor los recursos de libre disponibilidad.

Finalmente, algunas exclusiones para el cálculo de la base para aplicar el 3,5%, pueden ser aceptadas **pensando en lo virtuoso con que pueda calificarse –desde cualquier punto de vista (social o económico) – el destino de los recursos o tipo de gasto a financiar**. El "dinero es fungible", es decir, la aplicación de un monto a cierto fin, reduce la libre disponibilidad de recursos para otros destinos que en caso contrario deberían ser reducidos ante la inevitable restricción presupuestaria. Por cierto que la justificación "sentimental" o "ideológicamente" sustentada en las afectaciones, lo hará a costa de una baja en la participación del Poder Judicial.

Si los dos Poderes, PE y PL, argumentan prioridades en la aplicación de fondos, pues deberían establecerse esas prioridades dentro del presupuesto que les es asignables a cada Poder. No justificar el retaceo o recorte de recursos a los otros Poderes o a alguno de ellos. No existe procedimiento alguno de lograr un consenso entre los poderes para estas modificaciones de la masa. Actualmente, como se comentara, ellas son ejercidas discrecionalmente por el PE en base a las atribuciones que le ha delegado el Congreso a través de las modificaciones en la Ley Nº 24.156.

Por lo que se aprecia, por lo tanto, la división de poderes es actualmente un mero formalismo.

La instrumentación de la ley de Autarquía se hace finalmente cada año al momento de sancionarse la Ley de Presupuesto. Esto introduce una evidente discrecionalidad de los otros dos poderes anulando de esta manera la autonomía del Poder Judicial, aunque esto no esté enumerado taxativamente en el texto legal.

(4) Gasto Tributario

Más allá de la asignación específica de recursos por los regímenes detallados, el sistema tributario también reconoce la existencia de exenciones y ventajas impositivas de diverso

tipo, así como de fomento regional, como el caso de las actividades radicadas en Tierra del Fuego, que afectan la disponibilidad financiera de recursos. Por cierto que estos regímenes favorecen a los fiscos donde se radican las actividades subsidiadas, y que modifican los montos que finalmente habrían de percibir por la coparticipación, tanto en el caso de los gobiernos subnacionales, como los entes de la propia Administración Nacional.

En efecto, de estos regímenes resultan reducciones importantes en los montos recaudados computables en la masa de recursos a coparticipar, que implican asimismo un registro contable menor de los recursos tributarios utilizados en la base de cálculo o masa a distribuir al Poder Judicial. Este procedimiento conocido como "gasto tributario", implica por tanto otra manera de descontar fondos al Poder Judicial.

No obstante, cabe recordar que el cálculo de este tipo de gasto ha sido cuestionado por muchos expertos en finanzas públicas, en tanto una reducción de las alícuotas de un impuesto o un aumento de las exenciones, pueda que finalmente "aumenten la recaudación tributaria" en lugar de reducirla. Se trata de la posible vigencia de la curva de Laffer, cuando la presión tributaria se encuentra en el tramo descendente (a la derecha) de dicha curva. En el caso de la actual presión tributaria ejercida sobre el sector privado en general (estimada en no menos del 40% promedio y alcanzando al 80% en sectores como el sector agropecuario) es muy probable que ello ocurra.¹⁶

Esa crítica se suma al planteo de la dificultad de estimar lo que un impuesto dejaría de recaudar al bajar la presión tributaria, cuando no se tienen datos relativamente recientes sobre su rendimiento tributario.

De todas maneras la práctica de elaborar la lista de gasto tributario ha sido incorporada en la mecánica del análisis de la política fiscal en el Poder Legislativo, al exigir su elevación al Congreso junto con el proyecto de Ley de Presupuesto.

(5) La recaudación efectiva computable para definir la masa del Poder Judicial y el Uso del Crédito Público

Otro aspecto de relevancia es identificar claramente qué tipo de recursos tributarios y no tributarios deben estar comprendidos en la constitución de la masa. En base a cálculos efectuados por Marchi (2014) tomando en cuenta los "recursos **tributarios y no tributarios**", **contablemente expuestos dentro de los "Recursos Corrientes"**, el promedio

¹⁶Según la nota de Martín Kanenguiser, publicada en La Nación (24-03-2015), en estadísticas publicadas por la Cepal, se revela que la Argentina alcanzaba en 2013 un nivel de presión tributaria de 31,2%. Datos privados realizados en nuestro país suelen mostrar guarismos superiores al 40%. Para estimaciones sectoriales y específicamente referidas al sector agropecuario, ver Piffano (2007). Para un repaso de aspectos ligados al concepto "gasto tributario", ver Ladd, H. F. (1999).

contabilizado en el período 2006-2012, resultó del 2,3%, o sea bastante inferior al 3,5% indicado en la ley. La razón proviene del sesgo con que el Poder Ejecutivo interpreta a los "recursos tributarios y no tributarios", al entender como tales los que en la definición contable figuran en "Ingresos Corrientes". Marchi atribuye a esa diferencia a los conceptos que se han excluido de la masa, como ser las Rentas de la Propiedad. La eliminación en la base de cálculo del 3,5% a "Rentas de la Propiedad", viola por tanto la ley de Autarquía, pues se trata sin duda alguna de "recursos no tributarios".¹⁷

Sin embargo, el tema es más grave aún. **Tampoco se tienen en cuenta otros ingresos de la Administración Central que pueden calificarse de "recursos no tributarios"** y ello no surge de la redacción de **la ley de autarquía**, que se debe resaltar en ella no se habla de "Recursos Corrientes", **solamente menciona a los "recurso tributarios y no tributarios"**.

En rigor, dentro del concepto de "recursos tributarios y no tributarios" debería ser incluido todo concepto del flujo de ingresos que ingresa al Tesoro Nacional. Es decir, se deben computar todos los recursos tributarios y "también" todos los recursos no tributarios, sin discriminar algunos como no comprendidos sin ninguna razón o justificación, simplemente mediante el argumento de "no figurar contablemente" dentro del rubro "**Recursos Corrientes** del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento" o en el "Manual de Contabilidad" que emite el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía. Con este criterio, **no se computa el Uso de Crédito Neto como recurso no tributario**, simplemente por aparecer contablemente debajo de la línea (luego del Resultado Financiero). Esto no sucedía hace años atrás cuando el rubro Uso del Crédito Público se computaba como Recurso de Capital, junto con la Venta de Activos, y la Amortización de la Deuda como Erogación de Capital, esta última junto con la Inversión Real Fija.¹⁸

Este escenario de interpretación contable no suficientemente aclarada en la ley de autarquía y la ausencia de una reglamentación de la misma, nos hace recordar a la famosa fábula "Rebelión en la granja" (*Animal Farm*) de George Orwell y la frase: "*todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros*" (claro que eran los "cerdos" –que dominaban la granja– quienes decidían quienes eran "más iguales que otros").¹⁹

¹⁷ Al presente, dentro del rubro Rentas de la Propiedad, que figura en los recursos corrientes, se están computando las transferencias del BCRA, del ANSeS, e incluso del PAMI, las que en los últimos años han constituido una fuente relevante del financiamiento del Gasto Público Nacional, ante la caída del uso del crédito público, en especial de la deuda externa luego del *default* de comienzos del milenio.

¹⁸ La justificación tenía que ver por el concepto general si el flujo indicado aumentaba o no el patrimonio del Estado. Al amortizar deuda baja el pasivo y, por tanto, aumenta el patrimonio del Estado. Al hacer uso del crédito, por su parte, aumenta la deuda y, por tanto, se reduce el patrimonio del Estado.

¹⁹ La definición contable actual incurre en violar la definición utilizada por años en la clasificación económica de recursos y gastos; también viola conceptos tradicionales como la exposición de las transferencias, separando las que "se suponen" ser destinadas al consumo de parte del receptor del subsidio, y en erogaciones de capital las transferencias que "se suponen" ser destinadas a la inversión por parte del

Finalmente, la posible existencia de créditos otorgados por Instituciones multilaterales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, nuevamente bajo cierto destino a determinado programa –sea incluso programas del propio Poder Judicial– no invalida el planteo general sobre el computar esos montos dentro de la masa de recursos coparticipables con los otros Poderes. En rigor, en la clasificación institucional del presupuesto, la Deuda Pública, como así también las Erogaciones a Cargo del Tesoro, figuran por separado, o sea, no son imputables a determinado Poder en particular. Vale decir, contiene el pago de los servicios de la deuda (intereses y amortizaciones) que financia el gasto público consolidado. Claro que previamente, al hacerse Uso de Crédito, esos recursos habrán sido destinados para pagar el déficit financiero del sector público nacional consolidado. Esos desequilibrios entre gastos y recursos asignados de rentas generales (tributarios y no tributarios), obviamente no son asignables a alguno de los tres Poderes del Estado en particular.

(6) El tema del inciso 4 – Bienes de Uso

Hay una evidente discrecionalidad del PE y el PL, a pesar de existir leyes que deciden ampliar fueros o funciones, sin atender –concomitante y coordinadamente– la asignación de recursos, como el de la disponibilidad de oficinas por ejemplo al extender funciones. O sea, no hay coherencia entre el mandato a cumplir determinada función y habilitar los recursos para poder ser cumplida.²⁰

Esta situación reedita la misma que enfrentaran las Provincias en décadas pasadas cuando la Nación decidiera transferirles los gastos de educación y salud, sin prever originariamente el traspaso de los recursos para su financiamiento. Esa situación dio origen a una parte de la redacción de la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución reformada en 1994, que aclara que todo traspaso de gastos o servicios de la Nación a las Provincias debe contemplar la transferencia de recursos para su financiamiento.

Este es un capítulo por tanto relevante en el diseño del sistema de participación del Poder Judicial en los recursos.

(7) Sobre rigideces y flexibilidades en los créditos presupuestarios

Con respecto a este tema, en Marchi (2014) se detalla qué se entiende por rigidez en la afectación de recursos de manera específica; y se distingue que para las limitaciones de

subsidiado. Todas las transferencias en realidad constituyen una erogación corriente para el Estado, pues ninguna aumenta su patrimonio, aunque "pueda" que aumente el patrimonio del sector privado. Ver Piffano (2013). El tema en general, por tanto, está ligado al concepto de "fungibilidad" del dinero.

²⁰Ver detalle de acordadas sobre esta materia en pág. 106 de Machi (2014).

gastos se utiliza el concepto de "inflexibilidad". Por ello, el recorte que se hace es de especificar un porcentaje de la recaudación para el Poder Judicial, pero no adentro del mismo una distribución más (como aspira hacer el Decreto N°557/2005). Para modificar internamente el presupuesto judicial, no obstante, la CSJ tiene facultades para hacerlo en cualquier nivel de partidas.

Ahora bien, que el PE regule la secuencia del uso de las partidas no solo es violatoria de la autonomía Judicial, sino que acarrea la traba para una ejecución razonable (tema que destaca Marchi en su libro), pues cuando se habilita a través de la Jefatura de Gobierno (dependiente del PE) a dar el paso, usualmente no se tiene tiempo suficiente para poder implementarla, como se explica seguidamente.²¹

(8) Los créditos no erogados ("ahorros") y su disponibilidad

Resulta usual en el manejo presupuestario del Gobierno, dejar sin ejecución créditos asignables al Poder Judicial, en gran parte debido a las demoras indicadas precedentemente.

Esos créditos, sin embargo, deberían no tenerse en cuenta en el diseño del nuevo crédito al año siguiente. Deberían constituir un crédito de reserva a erogar por el Poder Judicial en futuros ejercicios.

Para evitar esos ahorros obligados, la disponibilidad de los recursos para cada Poder deberían ser "automáticos", como diseño de una "secundaria" horizontal entre Poderes de la República. Se asemejaría entonces a la distribución automática que la Nación debe hacer a las provincias.

Los recursos que deberían haber financiado los créditos aprobados y no ser ejecutados, deberían ser destinados a un "Fondo de Reserva para Futuros Ejercicios" del mismo Poder. No se debería requerir o solicitar movimientos financieros específicos al TN al momento de ser necesaria su utilización, pues los recursos deberían ser automáticos y estar por tanto disponibles para su aplicación en las cuentas bancarias del propio Poder Judicial. Nuevamente, de la misma manera que se opera en el caso de la coparticipación con provincias.

En la actualidad, según lo establecido por la Ley de Administración Financiera, los fondos financieros quedan en manos del Poder Judicial, pero cada año se debe solicitar la aprobación de su incorporación en el total de presupuesto para poder ser ejecutados. En

²¹Un estudio específico debería verificar si el ritmo de las aprobaciones para ejecutar el devengado es homogéneo o no entre instituciones del gobierno, como se indicara antes.

el caso de las provincias, ellas reciben sus fondos y aprueban sus presupuestos; en ese caso, esto último es facultad del legislativo propio.

La Ley N° 25.725, que reformara la Ley N°24.156, faculta a la CSJ para disponer reestructuraciones y compensaciones..."dentro del total correspondiente al Poder Judicial". Esto avalaría lo comentado previamente. Sin embargo, una vez aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo generalmente no aprueba ampliaciones o incorporaciones que el PJN requiere, aunque este último tiene facultades plenas dentro del monto total para realizar modificaciones.

Finalmente, sobre este tema de los recursos no gastados, en Marchi (2014) se acota que:

a) El análisis del "recaudado no devengado" indica su crecimiento en el período 1999-2012.

b) De las diferencias entre la CSJ y el CM se destaca: para la CSJ "crece el recaudado no devengado", en tanto para el CM al revés.

c) Los "ahorros" (provenientes de los créditos autorizados menores a los recursos recaudados) deberían formar parte del Fondo Nacional de la Justicia o Fondo de Reserva ya mencionado. Esto suplementaría la vieja Cuenta Especial "Infraestructura Judicial".

d) En los EE.UU. existe un "Fondo de Tecnologías de la Información Judicial". Este podría ser otro destino o aplicación. Pero este tipo de asignación genera una restricción al posible y necesario destino a otros fines, los que habría que justificar "**dentro del Poder Judicial" en base a su autonomía.**

e) Marchi demuestra numéricamente que los ahorros del PJ explican el superávit del año 2006. No es un tema menor entonces. Al momento de aprobación del presupuesto, que en los últimos años se anunció superavitario, el Poder Judicial es el responsable del ahorro, y así se muestra en el apéndice en donde trata el presupuesto de 2006. Esta aprobación superavitaria en la ejecución se transforma en deficitaria para el Poder Judicial.

(9) El financiamiento a través de aportes del BCRA con emisión monetaria

(i) Las políticas de liquidez de la Banca Central y su impacto en los ingresos reales

La "política cuasi-fiscal", que resulta de las políticas de liquidez que lleva a cabo la Banca Central y a través de las cuales modifica el valor de sus activos y pasivos expresados en la moneda del país, constituye otra fuente de recursos relevante a tener en cuenta. Resultado de ello, puede surgir déficit o superávit, que habrá de incidir finalmente en el

resultado financiero global o consolidado del sector público —el no financiero más el financiero (SPNF y SPF)—. De esa política, la monetaria cumple un rol superlativo, en tanto que la política de deuda suele utilizarse como herramienta de compensación de los ciclos en las necesidades de liquidez (demanda de dinero) que plantea el mercado a más corto plazo.

La oferta monetaria —emisión de dinero— que decide la Banca Central está ligada a las demandas de tres sectores: el sector financiero (banca privada y pública), el sector público (Tesoro Nacional o Sector No financiero) y el sector externo (compra y/o venta de divisas). En el caso de un sistema de tipo de cambio fijo, la oferta monetaria actuará como política pasiva, de manera que la expansión o absorción de moneda doméstica estará inducida por lo que decida el mercado de divisas. No obstante, la Banca Central suele actuar activamente en el corto plazo, como prestamista de última instancia con vista a sostener las demandas de dinero que plantea el sector financiero y el sector público, y esto puede llegar a plantar serios conflictos o incoherencias entre políticas.

En la operatoria de mediano y largo plazo, como es conocido, el ejercicio de una política monetaria activa, con vistas a atender requerimientos de esos dos sectores (financiero y público), puede conducir a un proceso inflacionario que finalmente deteriore el poder adquisitivo de la moneda doméstica, generando un descenso general del nivel de competitividad de las actividades nacionales respecto a similares actividades del resto del mundo y a una caída del ingreso real de las personas, violentando a tener que producir luego una devaluación formal de la moneda y ajustes posteriores inducidos en precios y salarios internos.

En el caso de las demandas del sector público, muchos gobiernos ante sus aspiraciones de incrementar el gasto público evitando aumentar acompasadamente la recaudación tributaria que grava el ingreso y/o el patrimonio de sus electores, o bien, evitando recurrir al uso del crédito público —sea por considerar alto el nivel de deuda respecto al PIB o en situaciones en las que ese crédito público haya sido dañado o destruido por políticas erradas del pasado (*default*)— suelen plantear demandas de dinero a la Banca Central.

La Banca Central, según su carta orgánica, está habilitada para acudir al auxilio financiero del Tesoro Nacional de manera que el financiamiento del gasto opere con emisión monetaria. Indudablemente, ese aumento de dinero habrá de responder a la mayor necesidad del motivo transacciones generado por el aumento del gasto del gobierno, pero la oferta de bienes del sector privado puede no seguir el ritmo de esa mayor demanda. En realidad, es normal que la oferta de bienes y servicios acompañe con cierto rezago los impulsos iniciales de la demanda, pero cuando ese mecanismo de financiamiento se torna significativo puede que el exceso de demanda impulse al nivel de precio hacia arriba y aparezcan cuellos de botella en sectores básicos, no adecuadamente contemplados en los planes del gasto, como ser el del transporte, la energía, etc.

La experiencia de Argentina en la primera mitad del nuevo milenio en materia de política monetaria es la de una situación poco común, no registrada en su historia previa. El aumento de los precios de los *commodities* del sector rural y el aumento de las exportaciones que siguieron a este fenómeno, y al salto tecnológico del sector iniciado en los años 90, provocó un fuerte aumento del superávit comercial. Este superávit resultó de tal magnitud que hasta muy recientemente (hasta el 2010 y parte del 2011) pudo financiar las necesidades de divisas sin dificultades, derivadas del aumento de las importaciones — ligadas a su vez al crecimiento del PIB nacional— e, incluso, soportar oleadas de fuga de capitales impulsados por expectativas de diverso orden. No obstante, la política del BCRA fue la de acumular divisas, justificada por tres motivos o argumentos: mejorar la cobertura o respaldo de la moneda local, financiar el desendeudamiento en moneda extranjera dispuesto por el gobierno y mantener el tipo de cambio a niveles competitivos, es decir, evitar la apreciación de la moneda local, como ocurriera con el real de Brasil. Sin embargo esa política, a pesar del mecanismo de absorción de liquidez mediante la emisión de títulos del propio BCRA, implicó una fuerte expansión de esa liquidez que paulatinamente fue generando una lenta pero creciente y sostenida tasa de inflación y, consecuentemente, la depreciación de la moneda (las reservas aumentaron finalmente a un ritmo menor que los medios de pago circulando en el mercado). Sin dudas, desde el ángulo de los entes financieros, resultó atractivo tomar bonos del BCRA a tasas de interés reales altas (superiores a las colocaciones de divisas en el exterior), dada la política de tipo de cambio prácticamente fijo, no obstante el sistema cambiario ser definido como de "tipo de cambio administrado". Las últimas colocaciones forzadas de algunos sectores exportadores (esencialmente las empresas cerealeras) han intentado reducir los efectos del cepo cambiario iniciado en 2011, a costo de un seguro de cambio que naturalmente genera incertidumbre para futuros años.

Independientemente del desenlace de esa política sobre la situación final del BCRA — pasando de un superávit inicial a un déficit final— el aumento de la liquidez implica, desde el ángulo económico, el establecimiento de impuestos y subsidios. La inflación, o deterioro de la moneda, genera caídas inevitables en el ingreso real de las personas y empresas, que solamente son compensadas en una primera etapa por sucesivos y cada vez mayores subas de precios y salarios. Pero el ritmo de la escalada va acentuando la menor duración de las correcciones, generando la conocida espiral inflacionaria. Finalmente, ese proceso puede conducir a extremos de situaciones conocidas bajo el rótulo de hiperinflación. Una política diferente de no reducir las exigencias de liquidez del Estado graduando el gasto público, induciría a un resultado de estanflación y reducción del empleo.

La reducción del ingreso real suele identificarse por el concepto de "impuesto inflacionario", denominación que significa que el Estado ha detraído del bolsillo de las personas parte de su ingreso, en términos del poder adquisitivo reducido del mismo. No obstante, algún sector debió ser subsidiado con ese impuesto inflacionario. Por ejemplo,

empresas constructoras de obras, empleados del gobierno, banca privada y banca pública, sectores industriales subsidiados de reducida capacidad competitiva en el mercado mundial, etc. Es decir, el impuesto inflacionario y el gasto público, junto con las otras políticas públicas (retenciones y aranceles, restricciones cuantitativas al comercio, regulaciones, etc.) habrán actuado en el frente redistributivo del ingreso de manera importante, con imposibilidad finalmente de ser mantenido en el mediano y largo plazo.

(ii) El efecto Olivera-Tanzi

El financiamiento del Tesoro Nacional con emisión monetaria no resulta finalmente gratis para el propio gobierno. En la literatura se ha denominado "efecto Olivera-Tanzi" a la incidencia adversa que una alta inflación provoca en los recursos genuinos del Estado: la recaudación tributaria. Tanto el Dr. Julio Olivera (1967; 1972) como Vito Tanzi (FMI) (1977), estudiaron la incidencia que la tasa de inflación provoca en los recursos tributarios en términos reales del Estado, reduciéndolos en proporción geoméricamente mayor a mayor tasa de inflación y a mayor rezago del momento de lo recaudado con respecto al momento de producido el hecho imponible.

La expresión matemática utilizada por Tanzi para la medición del efecto es la siguiente:

$R = T / P_0 (1 + \tau)^n$, donde:

R: recaudación real al momento de producido el hecho imponible

T: recaudación nominal al momento de su ingreso al Tesoro

P₀: nivel de precios (IPM) al momento del devengamiento

τ: tasa de inflación

n: rezago entre el momento del hecho imponible y el ingreso del dinero al Tesoro

Puede que el rezago así medido se vea aumentado si los sistemas tributarios no son lo suficientemente flexibles respecto del nivel de actividad medido nominalmente. Factores como cambios en el grado de cumplimiento tributario (o nivel de evasión), modificaciones en las circunstancias financieras de las empresas planteando situaciones de mora, etc., parámetros que se verán acentuados en contextos de pérdidas reales importantes en los resultados, es decir, agravando este efecto.

Como referencia empírica del cálculo efectuado con la estampida inflacionaria ocurrida entre 1974 y 1975 –consecuencia del ajuste económico identificado como "el Rodrigazo"²²

²² Es de recordar que el 4 de junio de 1975, el entonces Ministro de Economía Celestino Rodrigo, dispuso un brutal ajuste que duplicó los precios y provocó una crisis terminal en el gobierno de Isabel Perón. Rodrigo quería eliminar la distorsión de los precios relativos con una fuerte devaluación del 160% para el cambio comercial y 100% para el cambio financiero. La tasa de inflación llegó hasta tres dígitos anuales y los precios nominales subieron en 183% al finalizar 1975. Consecuencia de este ajuste, se produjo desabastecimiento

– el efecto Olivera-Tanzi se estimó en una reducción del recaudado real del 31% al 36% de un año al otro. Este hecho explicó la reducida vigencia efectiva del acuerdo fiscal federal acordado entre la Nación y las Provincias con el dictado de la Ley N°20.221, que contemplara una fuerte reducción de la primaria para la Nación y/o un aumento importante del porcentaje para las Provincias, las que debieron no obstante muy rápidamente ser auxiliadas con el sistema discrecional de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional). Este mecanismo de ATN implicó la instrumentación de “un sistema no legislado o discrecional de coparticipación del impuesto inflacionario”, es decir, la Nación y las Provincias financiadas con emisión monetaria.

La experiencia más reciente de este fenómeno ha sido su intento de neutralización por parte del Gobierno, mediante cambios tributarios y otras medidas, entre ellos, el aumento de las tasas nominales y/o de los valores de las bases tributarias (léase: aumento de las retenciones, actualización (aumento) de las bases tributarias de impuestos patrimoniales (tanto nacionales como provinciales con implicancias o incidencias entre ambos niveles de gobierno), no ajuste por inflación del impuesto a la renta o los ingresos (Ganancias de Personas y Sociedades) y pago obligado y no computable a cuenta de ganancias reales, con el impuesto a las ganancias mínimas presuntas, adelantos de pago de cuotas en base a determinaciones de años previos (Ganancias), presiones políticas para adelantar transferencias de divisas de entres financiero y no financieros, etc.

Estas políticas de neutralización del impacto del efecto Olivera-Tanzi para el Estado, contribuyeron sin dudas a acentuar la crisis de las actividades del sector privado y dan cuenta sin dudas del escenario de estanflación actualmente enfrentado, que induce a un déficit de las dos brechas: la fiscal y la de divisas (balanza comercial y financiera), y a la desesperada instrumentación de medidas de neutralización, a través de los cepos comerciales y cambiarios, los discutidos o muy debatidos acuerdos con China y Rusia, medidas muy significativas con perspectivas probablemente negativas en el largo plazo sin embargo según muchas opiniones.

(iii) El financiamiento del gasto público con emisión monetaria y los créditos presupuestarios de los tres Poderes de la República

Cuando el Estado utiliza las transferencia del BCRA para financiar el gasto, de la misma manera que, en el caso de usar dinero proveniente del uso del crédito público, no se

de gran cantidad de productos de necesidad primaria (alimentos), combustibles y otros insumos para transportes. Esas consecuencias coadyuvaron finalmente al golpe militar de 1976.

puede identificar el destino del dinero que ingresa al Tesoro. Se ha remarcado que **"el dinero es fungible"**, lo que significa que el gasto que habrá de financiar no queda identificado. Sin embargo, lo que sí quedan identificadas son las modificaciones en las partidas presupuestarias que dan cuenta del mayor nivel de gasto y el déficit consecuente, debido a que el Estado no logra financiar ese gasto incremental con recursos genuinos: llámese tributos, o bien, recursos no tributarios habituales.

De lo anterior queda claro que la distribución del tamaño del gasto y la necesidad concomitante de su financiamiento entre los tres Poderes, se verá modificada.

En un escenario inflacionario, todos los organismos del Estado verán crecer su gasto más allá de lo previsto originalmente en las partidas aprobadas en la ley de presupuesto. En tanto el reparto de los recursos medidos sobre una masa compuesta por los recursos genuinos tributarios y no tributarios, se verán depreciados. El efecto "Olivera-Tanzi" estará operando.

El punto deriva a tener que resaltar la manera en que la autonomía del Poder Judicial se verá vulnerada si las modificaciones de los créditos presupuestarios no operan *paripassu* con la depreciación de la moneda. Asimismo, si los recursos a transferir al Poder Judicial no se incrementan al mismo ritmo del resto del sector público.

Es decir, el no ajuste por inflación no solamente perjudica al sector privado, sino asimismo **"alos entes públicos a los que no se les permite similar ajuste de los créditos presupuestarios"**. Tratándose de los tres Poderes del Estado, se habrá de desbalancear la capacidad autónoma de manejar sus respectivos presupuestos y mantener sobre bases razonables el nivel y la calidad de los servicios a su cargo. **El riesgo a un daño o posible deterioro del régimen republicano de gobierno resulta evidente.**

En efecto, desde el ángulo de las autonomías relativas entre los tres Poderes de la Nación, un ajuste desperejo en los créditos presupuestarios de cada Poder, *paripassu* con la tasa de inflación, irá identificando hacia donde se vuelca o sesga la disponibilidad del instrumento más importante para ejercer cada Poder: el dinero.

En realidad el "ajuste por inflación", derogado o suspendido por un decreto del PE para medir o corregir valores nominales para identificar los valores reales en el sector privado de la economía, sigue no obstante vigente para el Sector Público, como ya se explicara.²³

²³El tema de no actualizar los mínimos no imponibles del Impuesto a las Ganancias resulta ser el más divulgado por la supuesta "injusticia" que se opera sobre el sector privado –en especial para la cuarta categoría–; de la misma manera cuando no se admite el ajuste por inflación en los balances de sociedades o se actualizan las bases imponibles del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta o del Impuesto a los Bienes Personales, adecuando el valor de los activos actualizando periódicamente el precio de los mismos (el suelo,

Ahora bien, existen dos maneras de observar el ajuste por inflación en el caso del Estado. La primera, observando las fuentes de financiamiento, es decir, el aumento de las bases imponibles y alícuotas de los impuestos y recursos no tributarios como el uso del crédito y la emisión monetaria. La segunda, más simplificada y directamente, observando las aplicaciones de esas fuentes, a través de la ampliación de los créditos presupuestarios que se van decretando (mayormente bajo la mecánica de los DNU) a lo largo de los ejercicios. Este segundo camino es más eficaz dado que el aumento de los créditos habrá finalmente de ser financiado con dinero, tanto proveniente de la mayor recaudación nominal como de los otros recursos financieros que hemos pasado lista hasta aquí.

Por lo comentado, el estudio debe analizar entonces el ritmo de los ajustes presupuestarios que van operando a lo largo del ejercicio –tanto en cuanto a su magnitud como a su secuencia temporal– para poder identificar posibles sesgos en el direccionamiento de esos ajustes.

La mecánica de los ajustes de los créditos pueda que se compensen con la mayor recaudación tributaria nominal. Sin embargo, muy posiblemente una proporción importante del gasto nominal resulte tener que ser financiados finalmente con transferencias del BCRA y uso del crédito (emisión monetaria o deuda). De esta manera se podría cubrir cualquier rezado que opere entre la secuencia desigual del valor real del recaudado respecto al valor real del gasto.

El estudio debe investigar este efecto, pues en realidad en procesos de alta inflación, es el más relevante de todos los mecanismos posibles de afectar fuertemente los recursos reales del Poder Judicial y/o, naturalmente, de los otros Poderes de la Administración Gubernamental.

(10) Las comparaciones entre funciones e instituciones

El seguimiento del destino dado al dinero que ingresa al TN por todo concepto, se habrá de canalizar a través de la habilitación de los créditos presupuestarios para poder ser gastado. Este análisis, por lo tanto, es crucial para medir posibles sesgos en las finalidades y funciones que institucionalmente competen al menos a cuatro áreas o finalidades, a saber:

- **Servicios de la Administración Gubernamental**
- **Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Sociales (excluida la Seguridad Social), Servicios Económicos**

las propiedades inmuebles, los automotores, e incluso el incremento del stock de animales del sector pecuario).

- **Sistema de Seguridad Social**
- **Deuda Pública**

En el estudio, esencialmente corresponde verificar los cambios operados en los créditos presupuestarios de cada ejercicio (Leyes de Presupuesto), pero asimismo durante los ejercicios (Créditos Finales o en todo caso los Créditos Ejecutados), en **las finalidades y funciones comprendidas en los "Servicios de la Administración Gubernamental"**, a saber:

Legislativa
Judicial
Dirección Superior Ejecutiva
Relaciones Exteriores
Relaciones Interiores
Administración Fiscal
Control de la Gestión Pública
Información y Estadísticas Básicas

Recordando que **en la finalidad Judicial** deben diferenciarse las diferentes **Instituciones o Jurisdicciones**, que en el caso de la Justicia, son:

- **Poder Judicial de la Nación**, discriminando:
 - **Corte Suprema de Justicia**
 - **Consejo de la Magistratura**
- **Ministerio Público**

Por último, para el resto de las funciones corresponde diferenciar institucionalmente:

- **Poder Legislativo**
- **Poder Ejecutivo**
- **Obligaciones a Cargo del Tesoro**

Finalmente, es necesario estimar los "recursos reales totales" –tributarios y no tributarios– éstos últimos no acotados a determinados recursos y excluyendo arbitrariamente a otros para identificar la base de cálculo del 3,5%.

6. Estimaciones de la incidencia de las modificaciones en los recursos asignados al PJN

En este apartado hemos de analizar la magnitud de la incidencia financiera que opera sobre los recursos asignados o asignables al Poder Judicial Nacional como consecuencia

de varios de los conceptos detallados en el apartado previo. Se presenta a tal fin las reducciones estimadas para cada concepto, para finalmente estimar el agregado total de ellas en su afectación sobre la base de cálculo de la masa de recursos a la que se aplica el 3,5% asignable al Poder Judicial de la Nación.

Se trata en parte de información extraída de Marchi (2014) para el período 2007 a 2012 y de nueva información procesada en este estudio, referente a conceptos y datos no contemplados en la obra del autor citado, y a su extensión al año 2013.

- **Fondo Federal Solidario**

El treinta por ciento (30%) de las sumas que el Estado Nacional efectivamente percibe en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, son excluidas de la masa de cálculo del 3,5%. En la **Tabla N° 1** se detalla el monto detruido del total de los recursos tributarios y no tributarios por este concepto.

Tabla N° 1. Base de recursos tributarios y no tributarios (En \$ ctes.)

Año	COPA+Com Ext- FFS(*) (A)	(A)x3,5%	Ingresos Tributarios PJN(IT- PJN)	Diferencia	IT-PJN/ (A)
2007	57,737,707,391	2,020,819,759	2,048,496,740	2,048,496,740	3.6%
2008	74,037,383,228	2,591,308,413	2,886,754,105	295,445,692	3.9%
2009	76,357,034,646	2,672,496,213	2,666,146,785	-6,349,427	3.5%
2010	108,652,274,695	3,802,829,614	3,644,214,972	-158,614,642	3.4%
2011	135,154,584,730	4,730,410,466	5,188,540,963	458,130,497	3.8%
2012	162,006,221,979	5,670,217,769	5,642,473,583	-27,744,186	3.5%
2013	215,021,493,374	7,525,752,268	6,873,899,309	-651,852,959	3.2%

(*) Coparticipación de impuestos más Comercio Exterior menos Fondo Federal Solidario.

Fuente: Marchi (2013) en base a: Para bienes personales y cuentas corrientes bancarias:

<http://cfi.gov.ar/>; para Fondo Federal Solidario:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>.

Para los recursos tributarios del Poder Judicial: Ingresos Tributarios del Poder Judicial:

http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K105; para los ingresos

de la CSJN; y <http://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=58> para los ingresos del CM.

Como consecuencia, la distribución del 30% de los recursos provenientes de los derechos de exportación de la soja ha disminuido los recursos del Poder Judicial de la Nación en los importes que indica la **Tabla N° 2**.

**Tabla N° 2. Costo del Fondo Federal Solidario
(En \$ ctes.)**

Año	3,5% de Fondo Federal Solidario	3,5% de Fondo Federal Solidario/ IT-PJN
2007	0	0.0%
2008	0	0.0%
2009	102,946,584	3.9%
2010	261,021,763	7.2%
2011	253,730,437	4.9%
2012	256,409,729	4.5%
2013	337,553,228	4.9%

Fuente: Marchi (2013) en base a:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>

Este Fondo significa, por tanto, una pérdida de un promedio del 5,1% de los ingresos tributarios del Poder Judicial.

- **El Impuesto a los Bienes Personales**

Según se regula por la Ley N° 23.966, Título VI, art. 30 y la Ley N° 26.078, se detrae en forma mensual la suma de \$ 250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

El resto de la recaudación se distribuye el 93,73% según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15% con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las Provincias, y el 6,27% entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La pérdida de ingresos para el Poder Judicial asciende a los valores indicados en la **Tabla N° 3**. Esta exclusión significa por tanto una pérdida de un promedio del 1.8% de los ingresos tributarios del Poder Judicial.

**Tabla N° 3. Costo de la exclusión de Bienes Personales
(En \$ ctes.)**

Año	3,5% de Bienes Personales	3,5% de Bienes Personales/ IT-PJN
2007	33,940,137	1.7%
2008	46,079,601	1.6%
2009	55,147,392	2.1%
2010	70,214,194	1.9%
2011	80,363,559	1.5%
2012	99,107,809	1.8%
2013	140,509,244	2.0%

Fuente: <http://cfi.gov.ar/>.

- **Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria**

Según la Ley N° 25.413 y sus modificaciones, el 70% del producido de este impuesto se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561 y el 30% se coparticipa con las provincias. Es un impuesto de emergencia que se destina en su totalidad a tal fin y, por lo tanto, no se distribuye ni entra en la base de cálculo para la aplicación del coeficiente del 3,5%.

Ahora bien, el Estado Nacional es el que se declara en emergencia, y el Poder Judicial de la Nación integra al mismo, por lo que tampoco queda exento de la emergencia. Como impuesto de emergencia, debería desaparecer cuando el motivo que le dio origen cese. O bien debe reglamentarse como permanente y, como tal, entrar en la masa de la coparticipación.

La aplicación del coeficiente significa para el Poder Judicial las reducciones de las sumas que se detallan en la **Tabla N° 4**.

Esta exclusión significa por tanto una pérdida de un promedio del 18.3% de los ingresos tributarios del Poder Judicial.

Tabla N° 4. Costo de la exclusión del impuesto a las Cuentas Corrientes Bancarias(en \$ ctes.)

Año	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias/ IT-PJN
2007	368,158,480	18.0%
2008	483,123,919	16.7%
2009	503,992,692	18.9%
2010	658,713,336	18.1%
2011	886,391,525	17.1%
2012	1,072,283,288	19.0%
2013	1,382,202,551	20.1%

Fuente: <http://cfi.gov.ar/>.

- **Gasto Tributario**

La **Tabla N° 5** muestra la evolución del gasto tributario²⁴ en los últimos años. Si se los compara con los recursos asignados al Poder Judicial, los mismos representan en promedio el 18.2% de los mismos en el último año.

Tabla N° 5. Gasto tributario (En \$ ctes.)

Año	3,5 del Gasto Tributario	Gasto Tributario /IT-PJN
2007	370,979,914	18.1%
2008	437,055,920	15.1%
2009	446,714,695	16.8%
2010	663,773,268	18.2%
2011	914,181,545	19.9%
2012	1,115,061,891	19.8%
2013	1,472,914,404	21.4%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación.

²⁴Se consideró el 42.34% de los rubros relacionados con el impuesto al Valor Agregado, Ganancias, Combustibles, Internos, Bienes personales e Impuestos diversos y el 100% de los relacionados con el comercio exterior y las contribuciones a la seguridad social.

Si bien el gasto tributario parece afectar la dimensión de los recursos disponibles para el conjunto del presupuesto nacional, incluyendo el PE y el PL, en realidad afecta solo al PJN por la manera de acotar su participación en los recursos en base al citado 3,5% de los recursos computables.

- **El recaudado por el "Impuesto Inflacionario"**

El impuesto inflacionario grava las tenencias de efectivo por parte del público. La gente recibe del Estado billetes por un valor nominal que se va deteriorando a lo largo del tiempo. Es decir, que cuando son utilizados sirven para comprar una menor cantidad de bienes debido al aumento de los precios. Esa diferencia opera como un tributo que paga la gente y que es apropiado por quién detenta la facultad de emisión de los billetes, que es el Estado. Por eso, se usa la denominación "impuesto inflacionario".

La forma simple en la que se calcula el impuesto inflacionario es tomar el monto total de dinero en poder del público y multiplicarlo por la tasa de inflación promedio para el periodo en cuestión. Es decir: $II=BM*TI$. Donde II es el impuesto inflacionario, BM es la base monetaria (dinero en poder del público) e TI es la inflación anual.

Respecto al cálculo efectuado de la tasa de inflación, en la **Tabla N° 6** se muestran las mediciones de distintas fuentes.

Los cálculos sobre el impuesto inflacionario consecuente, se presentan en la **Tabla N° 7a**. En la tabla se puede observar que lo que le correspondería al Poder Judicial por su participación del 44,7% en el impuesto inflacionario ascendería a poco más de 3 mil millones de pesos en el 2013, lo que equivale al 44,7% de los recursos tributario asignados.

A manera de comparación, se presenta la **Tabla N° 7b** que expresa los guarismos utilizando el Índice de Precios elaborado por el Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis, que ha sido utilizado en muchos estudios más recientemente, entendido como de mayor confiabilidad.

Como se indica en la fuente, debe destacarse que el índice de inflación adoptado en la tabla corresponde al Índice de Precios Implícitos del PBI elaborado por el Indec y no el de costo de vida elaborado por el mismo organismo, cuyo cálculo ha planteado observaciones que debilitan su confiabilidad.

Tabla N° 6. Fuentes alternativas de datos para la estimación del Impuesto Inflacionario

Año	Base monetaria en Poder del Público (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación (San Luis)	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación (Indec)	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación Congreso	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)
2007	144,365	22%	31,068	8%	12,233		
2008	169,648	21%	34,945	7%	12,278		
2009	196,555	18%	36,311	8%	15,124		
2010	252,709	27%	68,304	11%	27,604		
2011	326,474	23%	75,988	10%	31,043		
2012	414,709	23%	95,408	11%	44,965	25%	104,823
2013	535,056	32%	170,917	11%	58,565	25%	135,243

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA, Dirección Provincial de Estadísticas de San Luis, INDEC y Congreso de la Nación.

Tabla N° 7a. Impuesto Inflacionario

Año	Base monetaria en Poder del Público (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación Índice de precios implícitos del PBI (INDEC)	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)	3,5 del Impuesto inflacionario	Impuesto inflacionario/IT-PJN
2007	144,365	14.3%	20,584	720	35.2%
2008	169,648	19.1%	32,349	1,132	39.2%
2009	196,555	10.0%	19,611	686	25.7%
2010	252,709	15.4%	38,857	1,36	37.3%
2011	326,474	17.3%	56,416	1,975	42.9%
2012	414,709	15.3%	63,462	2,221	39.4%
2013	535,056	16.4%	87,863	3,075	44.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC.

Tabla N° 7b. Impuesto Inflacionario - Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis

Año	Base monetaria en Poder del Público (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación (San Luis)	Impuesto inflacionario o (promedio anual en millones de pesos)	3,5 del Impuesto inflacionario	Impuesto inflacionario/IT-PJN
2007	144,365	10%	14,348	502	25%
2008	169,648	10%	17,071	598	21%
2009	196,555	18%	36,311	1,271	48%
2010	252,709	27%	68,304	2,391	66%
2011	326,474	23%	75,988	2,66	58%
2012	414,709	23%	95,408	3,339	59%
2013	535,056	32%	170,917	5,982	87%

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis.

- **Uso del Crédito Público**

En la obra de Marchi (2014), bajo la premisa de no imaginar que el gasto del PJN sea financiado con deuda, se elimina este tópico del análisis. Sin embargo, resulta claro que parte o quizás una porción significativa del gasto del PJN, finalmente termine siendo financiado por el Uso de Crédito Público, es decir con recursos que aparecen "debajo de la línea" en el Esquema A-I-F.

Es decir, aplica aquí el mismo problema planteado con el financiamiento vía emisión monetaria, es decir, transferencias del BCRA.

Igualmente, si hubiera dinero proveniente del Uso de Crédito bajo acuerdo con organismos multilaterales, como el BID o el Banco Mundial, lo cierto es nuevamente que la existencia de recursos no tributarios con asignación específica a determinado destino, solo implicará sumar los recursos no tributarios que deberán ser computados como comprendidos dentro del 3,5%. La **Tabla N° 8** muestra, a manera ilustrativa, lo que representa para el poder judicial el 3.5% del Uso del Crédito Público Neto²⁵.

²⁵En el Uso del Crédito Público se incluyen la creación de deuda neta. Es decir, el endeudamiento público menos las amortizaciones.

Tabla N° 8. Uso del Crédito Público

Año	3,5% del Uso del crédito público	Uso del crédito público/IT- PJM
2007	247	12%
2008	160	6%
2009	597	22%
2010	-717	-20%
2011	200	4%
2012	1,929	34%
2013	5112	74%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto.

Los resultados muestran la magnitud que representaría el Uso del Crédito Público para el Poder Judicial. Su participación del 3.5% ascendería a poco más de 5 mil millones de pesos para el año 2013, lo que equivale al 74% de los recursos tributario asignados por el poder ejecutivo. Obviamente el impacto económico de cubrir el déficit del Estado con el Uso del Crédito, no tendrá similar incidencia en la economía real que la emisión monetaria, pero lo relevante respecto al objetivo del estudio, es computar todo recurso "tributario y no tributario" del Estado que financia gasto público. Sin duda que en términos de la contabilidad pública pueda que se identifiquen de manera separada algunos recursos arriba de la línea y otros debajo de la misma. Como ya se mencionara, no era así hace unas décadas atrás cuando el Uso del Crédito se computaba como recurso de capital y las Amortizaciones de la Deuda como gasto de capital.

- **Rentas de la Propiedad**

Otras de las fuentes de ingresos que no se incluyen dentro de los fondos a distribuir son las Rentas a la Propiedad, las cuales deberían ser incluidas dentro de la base de cálculo del 3.5% que le corresponde al Poder Judicial. Las rentas de la propiedad están compuestas en su mayoría por las utilidades del BCRA y ANSES que se transfieren directamente al Tesoro. En el año 2013 crecieron en términos anuales un 106%, que las llevó a representar un 7% del total de ingresos fiscales.²⁶

²⁶ En este estudio no se aborda el análisis del delicado tema del cálculo de las utilidades que arrojan los balances del BCRA y del ANSeS, los que han sido objeto de críticas o desconfianzas respecto a si ellos representar razonablemente la realidad económica de estos dos entes.

Los datos de la **Tabla N° 9** muestran la magnitud que representaría las rentas de la propiedad para el Poder Judicial. Su participación del 3.5% ascendería a poco más de 2 mil millones de pesos para el año 2013, lo que equivale al 30% del los recursos tributario asignados.

Tabal N° 9. Rentas de La propiedad

Año	3,5 de las rentas de la propiedad	Uso del crédito público/IT-PJN
2007	149	7%
2008	290	10%
2009	551	21%
2010	1,125	31%
2011	819	18%
2012	1,007	18%
2013	2,074	30%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto.

- **Bienes de Uso**

Los datos de la **Tabla N° 10** muestran la magnitud que representan los gastos relacionados con los bienes de uso por parte del Poder Judicial.

Tabla N° 10: Gastos de Bienes de Uso no cubiertos por el Poder Ejecutivo (en \$ ctes.)

Año	Bienes de Uso	Uso del crédito público/IT-PJN
2007	24,618,588	1.2%
2008	59,493,981	2.1%
2009	57,191,536	2.1%
2010	74,104,702	2.0%
2011	103,929,717	2.0%
2012	56,448,042	1.0%
2013	139,650,162	2.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto.

Según la ley de autarquía, en el proyecto de presupuesto el Poder Ejecutivo se debe incluir fondos destinados a cubrir los gastos que el Poder Judicial incurra para la realización de sus actividades. El gasto en bienes de uso se acerca en promedio al 2 % del los recursos tributario asignados.

- **El agregado de las exclusiones antes estimadas**

Finalmente, en la **Tabla N° 11** se observa el total del costo de las exclusiones antes presentadas (Bienes Personales, Fondo Federal Solidario, Cuentas Corrientes Bancarias, Gasto Tributario, Impuesto inflacionario, Uso del Crédito Público, Rentas de la Propiedad y lo relacionado al gasto en los Bienes de Uso).

Todos esos rubros, no computados en la base de cálculo del 3,5%, representan en promedio de los últimos 7 años entre el 90 y 200% de los ingresos tributarios del Poder Judicial, habiéndose duplicado a fines de ese período, según se observa en la **Tabla N° 12**.²⁷

Tabla N° 11: Costo total de las exclusiones (En \$ ctes.)

Año	3,5% de Bienes Personales	3,5% de Fondo Federal Solidario	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias	3,5 del Gasto Tributario	3,5 del Impuesto inflacionario	3,5 del Uso del crédito público	3,5 de las rentas de la propiedad	Bienes de uso	Total
2007	34	0	368	371	720	247	149	25	1,915
2008	46	0	483	437	1,132	160	290	59	2,548
2009	55	103	504	447	686	597	551	57	2,943
2010	70	261	659	664	1,36	-717	1,125	74	3,421
2011	80	254	886	914	1,975	200	819	104	5,128
2012	99	256	1,072	1,115	2,221	1,929	1,007	56	7,699
2013	141	338	1,382	1,473	3,075	5,112	2,074	140	13,595

Fuente: Para bienes personales y cuentas corrientes bancarias: <http://cfi.gov.ar/>. Para Fondo Federal Solidario:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>. Para los recursos tributarios del Poder Judicial: Ingresos Tributarios del Poder Judicial:

http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K105 para los ingresos de la CSJN y <http://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=58> para los ingresos del CM y para los uso del crédito publico y rentas de la propiedad se utilizan datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto. Y para el impuesto inflacionario se realizo en base a datos del BCRA y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC.

²⁷ En las Tablas N° 11 y 12 para el cálculo del impacto del Impuesto Inflacionario se ha utilizado como deflactor la versión de la Tabla N° 7a, en la que se utilizara el Índice de Precios Implícitos del PBI elaborado por el Indec.

Tabla N° 12: Costo total de las exclusiones (en %)

Año	3,5% de Bienes Personales	3,5% de Fondo Federal Solidario	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias	3,5 del Gasto Tributario	3,5 del Impuesto inflacionario	3,5 del Uso del crédito público	3,5 de las rentas de la propiedad	Bienes de uso	Total/IT-PJN
2007	2%	0%	18%	18%	35%	12%	7%	1%	93%
2008	2%	0%	17%	15%	39%	6%	10%	2%	88%
2009	2%	4%	19%	17%	26%	22%	21%	2%	110%
2010	2%	7%	18%	18%	37%	-20%	31%	2%	94%
2011	2%	5%	17%	18%	38%	4%	16%	2%	99%
2012	2%	5%	19%	20%	39%	34%	18%	1%	136%
2013	2%	5%	20%	21%	45%	74%	30%	2%	198%

Fuente: Para bienes personales y cuentas corrientes bancarias: <http://cfi.gov.ar/>. Para Fondo Federal Solidario:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>. Para los recursos tributarios del Poder Judicial: Ingresos Tributarios del Poder Judicial:

http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K105 para los ingresos de la CSJN y <http://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=58> para los ingresos del CM y para los uso del crédito público y rentas de la propiedad se utilizan datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto. Y para el impuesto inflacionario se realizo en base a datos del BCRA y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales – INDEC.

Esto implica, por tanto, que el Poder Judicial podría contar con el doble de su presupuesto si estos recursos fueran incluidos dentro de la base de cálculo del 3.5% correspondiente a la ley de autarquía.

7. Un análisis de los ajustes presupuestarios de los tres poderes del Estado y el Ajuste por Inflación en el Sector Público

En este apartado se pasa revista de los ajustes presupuestarios que se fueron realizando a lo largo de los ejercicios comprendidos entre los años 2007 a 2013, correspondiente a los tres Poderes de la Administración Gubernamental.

Se presenta la comparativa de los rubros presupuestados y/o sancionados por las leyes de presupuesto de cada año y los ajustes operados durante el ejercicio, ambos rubros ajustados por inflación, vale decir, expresados en términos reales.

A tal fin se utilizaron tres índices de precios alternativos, a saber: el Índice de Costo de Vida (ICV) publicado por el INDEC, el Índice de Precios Implícitos del PBI (IPI) publicado también por INDEC, y el publicado por el Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis.

La comparativa permite observar sesgos en la política fiscal entre Poderes, en el caso especial diferenciando a tres Instituciones, a saber:

- El Poder Legislativo
- El Poder Ejecutivo
- El Poder Judicial
- Ministerio Público

En la **Tabla N° 13** se pueden observar las ampliaciones de los créditos presupuestarios entre los tres poderes y el Ministerio Público. La suma del Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público, han de identificar finalmente a la Función Justicia.

Tabla N° 13. Ampliaciones de los Créditos Presupuestarios

Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Ampliación Nominal del Crédito en %	Instituciones Más Beneficiadas con los Ajustes de Presupuesto	Instituciones Menos Beneficiadas con los Ajustes de Presupuesto
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	16%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105	5%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743	6%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625	20%	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	25%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	MINISTERIO PÚBLICO PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145	20%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590	8%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195	14%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	17%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	MINISTERIO PÚBLICO PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769	13%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910	3%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705	5%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	29%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454	11%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790	13%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085	17%	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	28%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761	8%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958	10%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132	30%	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	31%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723	12%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422	12%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789	15%	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	30%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000	22%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000	23%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000	24%	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	

En las dos columnas finales se identifican los Poderes del Estado que han sido más beneficiados con la ampliación de créditos presupuestarios y los que por el contrario resultaron en todo caso los más perjudicados, en cada ejercicio de la serie.

En los años 2007, 2010, 2011, 2012 y 2013 los Poderes Legislativo y Ejecutivo fueron los más beneficiados. En los años 2008 y 2009, lo fueron el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Es decir, el Poder Judicial de la Nación solamente en dos años de la serie (2008 y 2009) tuvo ajustes altos, pero junto con el Ministerio Público estuvieron relegados en la mayoría de los ejercicios. El Ministerio Público fue el más perjudicado pues en toda la serie aparece en el grupo rezagado en los ajustes.

En las tablas siguientes - la **Tabla N° 14a**, **14b** y **14c** - se presentan los cálculos de los ajustes en términos reales.

La **Tabla N° 14a** corresponde a la estimación que utiliza como fuente para los cálculos a la tasa de inflación o Costo de Vida del Indec; la **Tabla N° 14b** muestra los cálculos en los que se ha empleado como deflactor a los Precios Implícitos del PBI del Indec; finalmente, la **Tabla N° 14c** muestra la resultados cuando se utiliza la tasa de inflación o Costo de Vida elaborado por el Ministerio de Economía de San Luis.²⁸

Tabla 14a. Diferenciales de los ajustes presupuestarios entre Poderes - Tasa de inflación INDEC											
Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Inflación INDEC	Crédito Original Ajustado por Inflación INDEC	Modificaciones Ajustadas por Inflación INDEC	Crédito Real Definitivo INDEC	% de Variación Real del Crédito INDEC	% de Variación Real del Crédito PJN + MP INDEC	% de Variación Real del Crédito PL + PE INDEC
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	7%	655,249,403	103,134,269	758,383,672	8%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105		1,462,709,235	73,638,527	1,536,347,762	-2%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743		357,997,958	20,117,690	378,115,648	-1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625		931,166,296	182,833,353	1,113,999,650	12%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	8%	820,063,379	205,794,927	1,025,858,306	16%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145		1,752,184,394	344,773,148	2,096,957,542	11%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590		485,828,119	39,148,353	524,976,472	0%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195		1,302,701,320	186,527,564	1,489,228,884	6%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	11%	1,083,543,012	188,145,595	1,271,688,606	6%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769		2,321,679,608	303,549,914	2,625,229,522	2%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910		637,948,160	17,133,741	655,081,901	-7%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705		1,261,622,592	68,351,016	1,329,973,608	-5%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	10%	1,392,810,117	404,339,413	1,797,149,530	17%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454		3,090,345,702	328,191,075	3,418,536,776	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790		784,637,845	104,722,874	889,360,718	3%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085		1,539,966,096	264,796,708	1,804,762,805	7%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	11%	1,968,673,473	543,787,387	2,512,460,860	15%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761		4,532,737,623	369,819,820	4,902,557,442	-3%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958		1,113,344,023	107,328,913	1,220,672,935	-1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132		1,688,649,626	500,647,790	2,189,297,416	17%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	11%	2,777,399,192	848,593,936	3,625,993,128	18%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723		5,412,460,111	666,666,667	6,079,126,777	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422		1,508,944,077	178,364,412	1,687,308,488	1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789		2,472,413,932	359,095,787	2,831,509,720	3%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	11%	3,829,486,023	1,154,373,309	4,983,859,333	17%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000		6,425,608,656	1,398,196,573	7,823,805,230	10%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000		1,877,006,312	423,174,031	2,300,180,343	11%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000		3,087,556,357	726,420,198	3,813,976,555	11%		

²⁸ Respecto a las bondades de los tres índices, independientemente de las calificaciones que ellos puedan tener desde el punto de vista de su correcta o incorrecta elaboración, se entiende que el Índice de Precios Implícitos del PBI sería conceptualmente el mejor de los indicadores, pues se refiere a la variación de precios de productos y servicios generados en el país, dentro de los cuales debe incluirse la provisión de bienes y servicios del Estado, y no tanto el costo de vida de las familias, a lo que apunta mayormente el empleo de los otros dos indicadores.

Tabla 14b. Diferenciales de los ajustes presupuestarios entre Poderes - Índice de precios implícitos en el PIB (INDEC)

Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Índice de Precios Implícitos en el PIB (IPIPIB)	Crédito Original Ajustado por Inflación IPIPIB	Modificaciones Ajustadas por Inflación IPIPIB	Crédito Real Definitivo IPIPIB	% de Variación Real del Crédito IPIPIB	% de Variación Real del Crédito PJN + MP IPIPIB	% de Variación Real del Crédito PL + PE IPIPIB
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	14%	615,014,790	96,801,463	711,816,254	2%	-8%	4%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105		1,372,893,755	69,116,863	1,442,010,618	-8%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743		336,015,627	18,882,393	354,898,020	-7%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625		873,989,418	171,606,744	1,045,596,162	5%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	19%	744,259,201	186,771,866	931,031,067	5%	-2%	0%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145		1,590,217,769	312,903,361	1,903,121,130	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590		440,919,638	35,529,597	476,449,235	-9%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195		1,182,283,551	169,285,520	1,351,569,071	-4%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	10%	1,093,393,403	189,856,009	1,283,249,412	7%	1%	1%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769		2,342,785,786	306,309,458	2,649,095,245	3%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910		643,747,689	17,289,502	661,037,191	-7%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705		1,273,091,888	68,972,389	1,342,064,277	-4%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	15%	1,332,253,156	386,759,438	1,719,012,594	12%	-3%	7%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454		2,955,982,845	313,921,897	3,269,904,743	-4%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790		750,523,156	100,169,705	850,692,861	-1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085		1,473,011,049	253,283,808	1,726,294,857	2%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	17%	1,867,715,859	515,900,855	2,383,616,714	9%	-7%	10%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761		4,300,289,539	350,854,701	4,651,144,240	-8%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958		1,056,249,457	101,824,866	1,158,074,323	-6%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132		1,602,052,209	474,973,544	2,077,025,754	11%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	19%	2,597,230,921	793,546,141	3,390,777,061	10%	-5%	4%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723		5,061,356,970	623,420,388	5,684,777,357	-5%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422		1,411,059,751	166,794,016	1,577,853,767	-6%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789		2,312,029,878	335,801,452	2,647,831,330	-4%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	20%	3,547,953,216	1,069,507,101	4,617,460,317	9%	2%	6%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000		5,953,216,374	1,295,405,180	7,248,621,554	2%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000		1,739,014,202	392,063,492	2,131,077,694	2%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000		2,860,568,087	673,015,873	3,533,583,960	3%		

Tabla 14c. Diferenciales de los ajustes presupuestarios entre Poderes - Tasa de inflación calculada por la Provincia de San Luis

Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Inflación San Luis	Crédito Original Ajustado por Inflación San Luis	Modificaciones Ajustadas por Inflación San Luis	Crédito Real Definitivo San Luis	% de Variación Real del Crédito San Luis	% de Variación Real del Crédito PJN + MP San Luis	% de Variación Real del Crédito PL + PE San Luis
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	10%	637,378,965	100,321,516	737,700,481	5%	-4%	7%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105		1,422,817,165	71,630,204	1,494,447,368	-5%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743		348,234,377	19,569,025	367,803,403	-4%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625		905,770,852	177,846,989	1,083,617,841	9%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	18%	750,566,482	188,354,679	938,921,161	6%	-1%	0%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145		1,603,694,191	315,555,085	1,919,249,275	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590		444,656,245	35,830,696	480,486,941	-8%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195		1,192,302,903	170,720,143	1,363,023,047	-3%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	27%	947,033,656	164,442,213	1,111,475,869	-8%	-13%	-13%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769		2,029,184,539	265,307,405	2,294,491,944	-11%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910		557,576,739	14,975,159	572,551,898	-19%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705		1,102,678,013	59,739,865	1,162,417,878	-17%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	23%	1,245,602,544	361,604,353	1,607,206,897	5%	-10%	0%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454		2,763,723,798	293,504,213	3,057,228,011	-10%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790		701,708,641	93,654,602	795,363,244	-8%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085		1,377,205,452	236,810,064	1,614,015,516	-5%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	23%	1,776,607,768	490,734,959	2,267,342,728	4%	-12%	5%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761		4,090,519,318	333,739,837	4,424,259,155	-12%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958		1,004,725,093	96,857,799	1,101,582,893	-11%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132		1,523,903,321	451,804,103	1,975,707,424	5%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	32%	2,335,540,230	713,590,355	3,049,130,585	-1%	-15%	-7%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723		4,551,386,911	560,606,061	5,111,992,972	-15%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422		1,268,884,792	149,988,255	1,418,873,047	-15%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789		2,079,075,352	301,966,912	2,381,042,264	-13%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	35%	3,152,858,203	950,408,315	4,103,266,518	-3%	-9%	-6%
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000		5,290,274,684	1,151,150,705	6,441,425,390	-10%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000		1,545,360,059	348,403,860	1,893,763,920	-9%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000		2,542,019,302	598,069,785	3,140,089,087	-8%		

En base a lo mostrado en las tablas, se puede identificar si los Poderes del Estado lograron sobrellevar o no el "efecto Olivera-Tanzi" - que implica la depreciación de los recursos tributarios y no tributarios debido a la inflación, y en base a los cuales se aplica el 3,5% - a través del expediente de los ajustes presupuestarios antes comentados. En las tres tablas, se puede observar que el Poder Judicial de la Nación, junto con el Ministerio Público, tuvieron ajustes de créditos presupuestarios inferiores a los de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no obstante que el uso de los diferentes deflatores detectan diferentes resultados "en términos reales" de dichos ajustes.

En la **Tabla N° 14a**, con el deflactor de Costo de Vida del Indec, todos habrían obtenido resultados reales positivos. No obstante, el de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, resultarían 902% más altos que los obtenidos por el Poder Judicial y Ministerio Público.

Según la **Tabla N° 14b**, cuando se utiliza el Índice de Precios Implícitos del PBI, mientras que los Poderes Legislativo y Ejecutivo arrojan ajustes positivos, el Poder Judicial y el Ministerio Público resultan negativos.

Finalmente, según la **Tabla N° 14c**, cuando se emplea el Índice del ME de San Luis, los resultados de todos los Poderes y Ministerio Público resultan negativos, aunque en el caso del Poder Judicial y el Ministerio Público resultan ser un 734% más negativos que el de los otros dos Poderes.

A manera de síntesis, en la **Tabla N° 15** se detalla el ajuste total del período 2007-2013 y el promedio anual de la serie.

Tabla N° 15. Resultados relativos entre Poderes para la serie 2007-2013

DIFERENCIAS DE AJUSTES PRESUPUESTARIOS EN TÉRMINOS REALES ENTRE LA JUSTICIA Y EL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS OTROS DOS PODERES				
Poderes	Total y Promedio 2007-2013	Índice de Precios al Consumidor (INDEC)	Índice de precios implícitos en el PBI (INDEC)	Índice de Precios al Consumidor , San Luis
PODER LEGISLATIVO + PODER EJECUTIVO	TOTAL	72,9%	30,5%	-13,0%
	PROMEDIO	10,4%	4,4%	-1,9%
PODER JUDICIAL + MINISTERIO PÚBLICO	TOTAL	16,4%	-22,8%	-63,8%
	PROMEDIO	2,3%	-3,3%	-9,1%

Por lo visto, la función Justicia debió sufrir de manera clara el efecto Olivera-Tanzi durante los años de la serie, según el índice más confiable. Un rezago que pronostica dificultades mayores en futuros ejercicios, dada la aceleración registrada en la tasa de inflación durante 2013 y 2014. Como se explicara antes, el efecto Olivera-Tanzi se acentúa a medida que el ritmo de la inflación se acelera. En ese caso, los ajustes presupuestarios requeridos deberían acelerarse al mismo tiempo para evitar pérdidas reales, es decir, la depreciación de la capacidad del gasto asignado presupuestariamente.

Por último, con respecto específicamente al rubro Bienes de Uso, la **Tabla N° 16**. En la tabla se puede observar el crédito que recibió el Poder Judicial de la Nación para ser utilizado en la adquisición o construcción de los bienes de uso según la ley de presupuesto y el devengado que se autorizó a lo largo de los ejercicios.²⁹

Tabla N° 16

Bienes de Uso			
Año	Créditos para BU	Devengado en BU	% Gastado
2007	51.250.720,00	24.618.587,90	48,0%
2008	79.535.838,00	59.493.980,64	74,8%
2009	153.756.449,00	57.191.535,53	37,2%
2010	124.721.820,00	74.104.702,41	59,4%
2011	189.729.779,00	103.929.717,32	54,8%
2012	184.663.825,00	56.448.041,64	30,6%
2013	220.804.670,00	139.650.162,10	63,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución Presupuestaria – Consejo de la Magistratura.

Lo que se puede observar fundamentalmente, es que el crédito específico ha ido incrementándose naturalmente a lo largo del tiempo. De cualquier manera, el devengado efectivamente, muestra un comportamiento que no presenta tendencia clara. Pero sí se puede deducir que a lo largo del tiempo, el crédito para gastos en bienes de uso viene siendo sub-ejecutado (lo efectivamente gastado nunca superó el 75% de lo presupuestado).

En Marchi (2014) se menciona el problema que suelen plantear las demoras en las autorizaciones para el devengado, que de manera discrecional maneja la JGM, al no existir una disposición que obligue al Poder Ejecutivo a transferir el dinero en el momento que el

²⁹ Como ya se aclarara, el fondo compuesto por los "recursos tributarios y no tributarios" sobre el cual se aplica el 3,5% no está previsto para su destino al financiamiento de las inversiones en bienes de uso. Estos créditos son legislados separadamente en cada ley de presupuesto.

Poder Judicial de la Nación exprese su necesidad de erogar el crédito establecido por la ley de presupuesto.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo observado en la **Tabla Nº 16**, se puede percibir que los créditos presupuestados para bienes de uso, no superan el 2% (aproximadamente) del total de crédito asignado al PJN, según se mostrara en la **Tabla Nº 10**.

8. CONCLUSIONES

En este documento hemos analizado la problemática que plantea el objetivo reiteradamente sostenido en países democráticos, con rasgos seriamente republicanos, respecto a garantizar la autonomía del Poder Judicial.

Para asegurar la autonomía en el desempeño del rol que compete al Poder Judicial, aparece como crucial el asegurar su independencia respecto de los otros dos Poderes del Estado mediante su autarquía financiera.

El abordaje de la cuestión financiera del Estado, a través de las Finanzas Públicas desde el punto de vista institucional, requiere tener presente una compleja interrelación entre diversas disciplinas, que engloban temas de economía y finanzas, de tratamientos contables de los flujos financieros y fiscales, del derecho tributario y financiero, y de cuestiones que atañen al campo de las ciencias políticas. En este documento hemos citado tratamientos formales de leyes y diseños contables de los flujos financieros del Estado, en los que descuidadamente, o incluso deliberadamente, se induce a interpretaciones sesgadas de los resultados de la actividad fiscal de los gobiernos, que no necesariamente coinciden con una interpretación correcta del resultado económico de lo sucedido o a suceder.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha alertado en reiteradas oportunidades que cuando se analiza una problemática en la cual resultan relevantes aspectos ligados a los resultados económicos de las medidas que adoptan los agentes del sector privado y, asimismo, los agentes del sector público, no debieran ellos inferirse de manera directa, o muy simplemente, de los "enunciados formales" que aparecen en la redacción de los contratos y/o de las leyes, así como de los registros contables, sino en "la realidad económica" de los hechos que de ellos emergen.

En el documento se pasa revista a datos que surgen de estudios recientes sobre la situación de la autonomía del Poder Judicial en varios países. Especialmente se comentan la situación comparativa de América Latina con el resto del mundo y luego la situación relativa de la Argentina en América Latina. Los resultados encontrados en esos estudios son contundentes, dando cuenta de una situación de baja autonomía relativa de América

Latina en el escenario mundial, y de nuestro país incluso dentro de los países de América Latina.

En base a estos antecedentes, presentamos los resultados de un análisis empírico relativamente simple sobre la manera en que el Estado ha estado actuando en nuestro país en materia fiscal o presupuestaria durante el periodo 2007 a 2013, para inferir de esos datos el comportamiento del gobierno sobre su accionar neutral o, por el contrario, sesgado en contra o a favor de alguno o algunos de los tres Poderes. El objetivo fue corroborar especialmente si el Poder Judicial de la Argentina fue sesgadamente reducido o debilitado en el objetivo de asegurar su autonomía y necesaria autarquía financiera, acentuando la situación de debilidad que indican los estudios antes descritos.

En la tarea, se identificaron una cantidad relevante de recursos del gobierno Nacional, no computados por razones de diseño presupuestario contable, recursos que deberían ser incorporados no obstante desde el punto de vista de las finanzas públicas en la base de cálculo del 3,5% de participación del PJ asegurada por la ley de autarquía financiera.

Finalmente, de las estimaciones realizadas, surge claramente asimismo el tratamiento sesgado en contra de la asignación de recursos al PJN, circunstancia que corrobora -con una metodología curiosamente bastante original aunque por cierto al mismo tiempo bastante sencilla- la pérdida o rezago en términos reales de los recursos asignados al PJN en la década reciente (periodo 2007 a 2013).

Como tarea a realizar en el futuro, con un estudio adicional, deberían identificarse las genuinas necesidades de financiamiento del PJN, tarea en la que anticipamos podría ser planteada o encarada metodológicamente con el "enfoque de las necesidades fiscales" ("fiscal needs approach"). Este enfoque plantado originalmente por Shah en 1996, fue propuesto para Argentina, y más tarde para Chile, en el campo de los acuerdos de coparticipación federal de impuestos³⁰, y es extensible al caso del reparto de fondos entre poderes del Gobierno Nacional. El enfoque obligará a tener que identificar los niveles de actuación según foros, los costos estándares que surgirían de los datos históricos de Argentina y de comparaciones de corte transversal a nivel internacional. El desafío es sin duda fuerte, pero resulta finalmente crucial para justificar razonables participaciones de los tres poderes de una república en el sostenimiento financiero de sus actividades.

³⁰ Ver Shah (1996); Piffano (1998; 2003 y 2004), en el caso de Argentina; y, Letelier S. L. y Meza M. F. (2014), para el caso de Chile.

Bibliografía General y Referencias

- Alberdi, J. B. (1854): "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina", publicado por Edición de Ciudad Argentina (1998) como *Sistema Económico y Rentístico*, Buenos Aires.
- BID (2006): "*La política de las políticas públicas*", Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echevarría, Eduardo Lora, Mark Payne (Coordinadores).
file:///C:/Mis%20Documentos/AAEP%20y%20JIFP/2015/PROYECTO%20CSJ-UBA/La%20pol%C3%ADticas%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20puBITO-2006_esp.pdf
- Brennan, G. y J. Buchanan (1985): "*The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*".
(<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv10Cover.html>)
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1969): "*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*", University of Michigan Press.
(<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html>)
- Conti, J. M. (2006). *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. (P. Barros, Ed.) Sao Paulo, Brasil: MP Editora.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930): "Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, legitimando el golpe de Estado de 1930", Biblioteca Escolar de Documentos Digitales. http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/VI_03.pdf
- Diario de Sesiones. (1990). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados - 11° sesión ordinaria*. Buenos Aires: Cámara de Diputados.
- Douglas, J. W., & Hartley, R. E. (July/August de 2003). The politics of court budgeting in the states: is judicial independence threatened bay the budgetary process?*Public Administration Review*, 63(4), 441-454.
- Falcao Martins, H. (Octubre de 1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- FIEL (1996): "*La Reforma del Poder Judicial en Argentina*", Fiel (Varios autores). Buenos Aires. <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/lareformapj.pdf>

- Franco, M. y Scartascini, C. (2014): "La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", *BID*, Código:IDB-PB-220, Junio 2014.
- Halperin Donghi, T. (1007): "*La República imposible (1930 – 1945)*", Biblioteca del Pensamiento Argentino V, Emecé, Buenos Aires.
- Hamilton, Alexander (1755-1804): "*Obras de Alexander Hamilton*", Wikipedia.
http://es.wikipedia.org/wiki/Alexander_Hamilton
- Kahn Zemans, F. (2003). *Court funding*. American Bar Association Standing Committee of Judicial Independence.
- Ladd, H. F. (1999): "The tax expenditure concept after 25 years", in Ladd, H. F. (ed.): *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Edward Elgar.
- Letelier S. L. y Meza M. F. (2014): "A Fiscal Need Approach to sub national Fiscal Equalization. An Application for the case of Chile", *47 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
<http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/47JIFP-Letelier-Meza.pdf>
- Marchi, H. D. (2014). *La gestión pública. El presupuesto judicial en las cuentas nacionales*. Buenos Aires: La Ley.
- Mattioli Kockanny, C. E., & Vieira Sá de Figueiredo, L. (2011). *Associação dos Magistrados Brasileiros*. Recuperado el 10 de junio de 2013, desde www.amb.com.br
- National Academy of Public Administration. (2007): *Budgeting for the US Judiciary: Preparing for the future*. Washintong: National Academy of Public Administration.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2011). *El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Olivera, J. A. (1967): "Money Prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 20, Septiembre.
- Olivera, J. A. (1972): "Inflación y rezagos fiscales", en *Revista de Ciencias Económicas*, Colegio de Graduados de Ciencias Económicas, Abril. Buenos Aires.

- Ortún, V. (1992). *Gestión Pública: conceptos y métodos*. Oviedo, España: Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público de la Fundación BBV.
- Phelps, E. S. (2012): "Roadblocks to Recovery and Rehabilitation", en *Global Economy: Crisis Without End*, Panel hosted by the New York Review of Books & The Metropolitan Museum of Art, Feb. 17, N. York Review of Books, 2012 Feb19.doc
- Piffano, H. (1998): "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Documento de Trabajo N° 4, CEDI, Buenos Aires, 1998.
<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt4.pdf>
- Piffano, H. (2003): "Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidad fiscales", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXVII Reunión Anual, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
<http://www.aep.org.ar/anales/works/works2003/Piffano.pdf>
- Piffano, H. (2003/2004): "Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos", e-book editado a través del PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata.
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>
- Piffano, H. (2009): "*Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad*", Disertación en sesión pública del Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales, el 26 de noviembre de 2009.
<http://www.ancmyp.org.ar/user/files/03Piffano.pdf>
- Piffano, H. (2012): "*Las crisis y los modelos económicos: diagnósticos, predicciones y las políticas económicas*", XLVII Reunión Anual de la AAEP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Trelew, 2012.
<http://www.aep.org.ar/anales/works/works2012/Piffano.pdf>
- Piffano, H. (2013): "Las Finanzas Públicas, la Contabilidad Pública y el Derecho Tributario y Financiero", *Serie Trabajos Docentes*, N° 15 (Diciembre 2013). Departamento de Economía, UNLP, 2013.
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/public03.php>
- Piffano, H. (2014): "Rules and Enforcement", Documento de Trabajo N° 100, Departamento de Economía, UNLP, 2013; y 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, UNC.
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab.php>
- Sartori, G. (1966): "*Teoría de la democracia*", Alianza Editorial, Madrid.

Scartascini, C. (2014): "Sobre la independencia de la justicia", Foco Económico, 1 COMMENT, Dic. <http://focoeconomico.org/2014/12/19/sobre-la-independencia-de-la-justicia/>

Shah A. (1996): "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy*, 22(2): 99-115.

Tanzi, V. (1977): "Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios", *Ensayos Económicos*, N° 2, BCRA. Junio. Buenos Aires.

Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C.(1981):"The political economy of benefits and cost: a neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy*, 89.