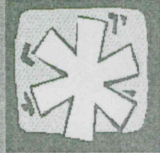


Capítulo 10

Teoría y política fiscal

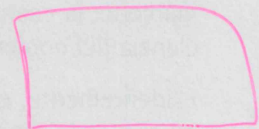


OBJETIVOS

- Analizar el papel del Estado en el sostén del bienestar de la sociedad.
- Entender cómo el Estado lleva adelante su política fiscal mediante decisiones sobre el ingreso, el gasto y la deuda pública.

Contenidos

1. Introducción: el papel del Estado en la sociedad y en la economía	423	4. Deuda pública: crédito público vs. emisión	449
1.1 El Estado	423	5. Déficit y superávit	452
1.2 Los principales mojones del pensamiento político	424	5.1 El déficit y la política fiscal	453
1.3 El Estado como institución natural-social o artificial-racional	427	5.2 Casos aplicados: la reforma del Estado en Nueva Zelanda	457
1.4 Formas de Estado	428	6. Asignación de recursos entre distintas jurisdicciones	458
1.5 Estado y actividad económica	429	6.1 Principios básicos de un sistema tributario descentralizado	459
2. Teoría y política fiscal	432	7. Resumen	460
3. Finanzas públicas	435	Soporte pedagógico	462
3.1 El presupuesto	435		
3.2 El proceso presupuestario	436		
3.3 Ingresos	437		
3.3.1 Impuestos	438		
3.3.2 Precios públicos	442		
3.3.3 Otros ingresos	442		
3.4 Gastos	443		
3.4.1 Estructura de los gastos	443		
3.4.2 Principios	444		
3.4.3 Gasto e ingreso nacional. El multiplicador	447		
3.4.4 Gasto en inversión	448		
3.4.5 Gasto y comercio internacional. Competitividad	449		



Teoría y política fiscal

1. Introducción: el papel del Estado en la sociedad y en la economía

1.1 El Estado

El tema que nos ocupa en este capítulo es uno de los más controvertidos en la historia política y económica. Siempre indico a mis alumnos que se debe comenzar la argumentación desde la filosofía política, aunque el perfil pragmático de las decisiones públicas nos haya acostumbrado a saltar ese enfoque. La cosmovisión a la que adherimos es el condicionante primario, consciente o inconsciente, de nuestras ideas. La formación académica de los economistas de los siglos pasados provenía de varias fuentes del saber y sus interpretaciones aspiraban a ser holísticas. En la actualidad se tiende a estudiar economía "pura", como si se tratara de mecánica. Creo necesario que superemos este criterio de mezquindad intelectual, que no reconoce los fundamentos esenciales de la disciplina que como profesionales creemos dominar.

La economía no funciona en un vacío político. Por eso en el capítulo segundo nos dedicamos a las ideas políticas en forma general como marco de la economía. Defino política, en sentido restringido, como la ciencia del gobierno o el arte de gobernar un Estado.

Evidentemente, existen diferentes concepciones del Estado. Se habla mucho en la actualidad de la "globalización", el "fin del Estado", el "Estado residual", el "nuevo Estado" y los "Estados regionales" y "transnacionales". Trataremos de hacer una síntesis, arbitraria pero funcional a nuestro propósito: veremos la historia del pensamiento político, luego el Estado como institución natural o artificial y por último las distintas

formas de Estado. Intentaré responder a las siguientes preguntas: ¿Qué es el Estado? ¿Cuál es su fin? ¿Es una institución natural o artificial? ¿Facilita u obstaculiza la realización del hombre? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Tiene funciones económicas?

1.2 Los principales mojones del pensamiento político

La primera etapa de la economía, según el profesor Oreste Popescu, duró veinte siglos. Se trata de la filosofía económica, que se ocupaba de la actividad necesaria para la subsistencia. En el campo político en general y en la teoría del Estado en particular, este período vio surgir las grandes ideas, comenzando por Platón (428-347 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.). Joseph Schumpeter señala que "hasta los tiempos de Hobbes, más o menos, todo lo que se transmitía bajo el nombre de ciencia política o filosofía caía bajo la enseña aristotélica"¹.

La polis (ciudad-Estado) se ordenaba en función de unidades más simples, como la familia y la aldea, para crear una más compleja y perfecta: el Estado. "Su gradualismo parte de que los individuos están reunidos en sociedad desde el origen. Por eso es cuantitativo y no cualitativo y es por efecto de causas naturales y no por acto de razón que se constituye. El principio de legitimidad es el estado de necesidad, la naturaleza social del hombre."²

Santo Tomás de Aquino (1224-1274) desplegó en su obra principal, la *Summa Theologica*, el concepto de animal político (*zôon politikón*) de Aristóteles y anunció la aparición de la sociedad civil como esfera diferenciada del poder político³. Percibió el problema fundamental de toda filosofía política: dado que por su naturaleza el hombre está destinado a vivir y realizarse en sociedad, ¿cuál es la relación entre el individuo y la comunidad, lo particular y lo universal, la parte y el todo? La respuesta es que el hombre, ser particular y universal, individual y social, encuentra su bien particular subordinado a un bien común que es la meta del Estado. Es el Estado, según santo Tomás, la sociedad perfecta que posee todos los medios para la satisfacción de todos los fines naturales.

Medio siglo más tarde, otro religioso (en este caso franciscano), William of Ockham (1270-1347), criticó los derechos del papado, principalmente en sus *Diálogos*. Trató de delimitar las zonas de acción jurídica de la Iglesia y el Estado, un curso de acción que anticipaba y conducía al Gran Cisma de la cristiandad. Desde principios del siglo XIV hasta avanzado el siglo XV el universalismo de la Iglesia se opondría el surgimiento de las nacionalidades⁴.

Llamamos segunda etapa al período que se extiende desde el siglo XVI, la plenitud del Renacimiento, hasta las revoluciones norteamericana y francesa. Dos pensadores representaron el quiebre sustantivo respecto del pensamiento filosófico del pasado. Fueron Nicolás Maquiavelo

¹ Schumpeter, Joseph, *Historia del análisis económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pág. 94.

² Bobbio, Norberto Et Michelangelo Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, págs. 60-65.

³ Borón, Atilio, *La filosofía política clásica. De la Antigüedad al Renacimiento*. Buenos Aires, Eudeba, 1999, págs. 159-181.

⁴ Recomiendo Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*. Madrid, Tecnos, 1970, pág. 167 y ss.

(1469-1527) y Jean Bodin (1530-1596). Sus obras: *El príncipe* (1513) y *Los seis libros de la república* (1576), respectivamente. Los problemas de la política se volvieron una disciplina autónoma con su propio objeto, es decir, se diferenciaron del abordaje antiguo que subordinaba el estudio de la política a soluciones religiosas, éticas o filosóficas. El pensamiento renacentista fue una impugnación de la línea aristotélica-tomista. "La constitución de la política como ciencia autónoma revela un determinado tipo histórico de sociedad: la atomización individualista. La invención teórica del concepto de Estado responde a esa modificación práctica de la sociedad."⁵

Pronto la cosmovisión cristiana se vio reemplazada por la cosmovisión científica que buscaba nuevos horizontes. Copérnico (el monje polaco Mikolaj Kopernik, 1473-1543) dijo que el sol era el centro del universo; Galileo Galilei (1564-1642), profesor de las universidades de Padua y Pisa, aplicó el telescopio a las investigaciones en astronomía; Francis Bacon (1561-1626) sentó las bases del método experimental junto con René Descartes (1596-1650), cuyo *Discurso del método* y sus avances en la técnica matemática defendían la posición de que "las leyes de la naturaleza son las reglas de la mecánica"⁶. Desde otro perfil, Grotius (el holandés Hugo De Groot, 1583-1645) proclamó la defensa del derecho natural, basado en una concepción laica de la naturaleza. Consideraba naturales las leyes del comercio, por lo tanto proponía defender un poder fuerte (absoluto) que asegurara el orden y la paz. Con estas características nació el Estado moderno. Lutero (1483-1546) y Calvino (1509-1564), que tuvieron un fuerte protagonismo en la Reforma, esbozaron matices diferentes en sus concepciones del Estado.

En el siglo XVIII John Locke (1632-1704) desplazó el acento de la teoría política desde la naturaleza de los gobernados hacia la responsabilidad de los gobernantes. Montesquieu (1689-1755), más tarde, apoyó la división de poderes del Estado. François Marie Arouet (conocido como Voltaire, 1694-1778) quedó en la historia, entre otras razones, por su declamación del progreso ilimitado: "La razón y la industria progresarán más y más"⁷.

Merece una consideración especial Jean Jacques Rousseau (1712-1778), cuyo concepto de *soberanía popular* afirma que es el pueblo quien conforma las instituciones. Él declaró que el Estado nace de un acuerdo o contrato social. Su contemporáneo David Hume (1711-1776) sostuvo una concepción conservadora contraria y se opuso a las ideas del contrato social: no creía en el derecho divino ni en las leyes naturales. Edmund Burke (1729-1797) demandaba un Estado aristocrata: eran las instituciones las que hacían al pueblo, y no a la inversa como señalaba Rousseau. ↓

Ya Thomas Mun (1571-1641) en Inglaterra y Antoine de Montchretien (1575-1621) en Francia habían considerado el comercio como la

⁵ Cerroni, Humberto, *Introducción al pensamiento político*. México, Siglo XXI, 1967.

⁶ Mason, Stephen F., *Historia de las ciencias*. Madrid, Alianza, 2000, pág. 67.

⁷ Mandrou, Robert, *Francia de los siglos XVII y XVIII*. Labor, 1973, pág. 83.

fueron fuente de poder y riqueza de los Estados, razón por la cual se los calificaría con posterioridad como mercantilistas. Más adelante, Adam Smith (1723-1790) planteó la relación entre economía y política en su *Teoría de los sentimientos morales*, donde dejó asentados los principios del liberalismo económico. Nuestro conocido Jeremy Bentham (1748-1832) afirmó que "el Estado no tiene como función aumentar la riqueza o crear capitales, sino afirmar la seguridad en la posesión de la riqueza una vez adquirida. El Estado tiene una función judicial que cumplir, pero su función económica debe ser reducida al mínimo"⁸.

Los estadounidenses Alexander Hamilton, James Madison y John Jay participaron de la serie de ensayos conocida como *El federalista* (1787-88), donde se apoyaba la incipiente democracia representativa. El republicanismo y la democracia representativa aparecieron estrechamente vinculados con la idea y realidad de una gran nación comercial: se alentaba a los hombres, nacidos libres e iguales, a buscar su ganancia (mientras que los pobres debían ser estimulados a tener esperanza en su suerte). La ley debía proteger la propiedad de todos. Los gobernantes debían cultivar el patriotismo, pero a la vez recordar que los hombres serían útiles cuando fueran movidos fundamentalmente por sus pasiones e intereses privados⁹.

La Revolución Norteamericana (1776) y la Revolución Francesa (1789) definieron en la Constitución estadounidense y en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, respectivamente, los atributos fundamentales del Estado contemporáneo: la soberanía de la nación, el racionalismo, el utilitarismo, el individualismo, la soberanía de la ley, el ciudadano, la libertad, la propiedad, la seguridad, la igualdad, el federalismo, la autonomía de los estados y la democracia representativa. Quedaban asignaturas pendientes, por supuesto, tales como la esclavitud.

En la tercera etapa, desde el siglo XIX hasta la crisis de 1929, los principios de las revoluciones consolidaron el liberalismo, fundamentalmente en el área económica. En el plano práctico, esto implicaba oponerse al dirigismo, que también tenía sus defensores en el socialismo y el marxismo. Weber observó que en esta época nació el "Estado racional", configurado por la burocracia profesional y el derecho racional que serían la base del capitalismo moderno. La racionalidad aparecía como administradora de la acumulación de descubrimientos que se habían iniciado en el siglo XVI y se consolidarían con la Revolución Industrial y la aparición de la gran fábrica en el siglo XIX.

El capitalismo necesitaba un derecho donde los puntos de vista religiosos –rituales y mágicos (chino)– no jugaran papel alguno. La creación de semejante derecho se consiguió al aliarse el Estado moderno y los juristas para imponer sus ambiciones de poder. En Occidente la alianza entre el Estado y la jurisprudencia foral había de favorecer al capitalismo.¹⁰

⁸ Touchard, J., op. cit., pág. 324.

⁹ *Diccionario político*, págs. 637-638.

¹⁰ Cf. Weber, Max, "El origen del Estado racional", en *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pág. 1050.

La Revolución Industrial, vale la pena recordarlo, fue posible gracias al desarrollo consolidado durante el proceso imperialista de ampliación de los poderes nacionales en la búsqueda de materias primas. En el siglo XX se desplegó finalmente toda la fuerza del progreso del Estado moderno occidental sobre el oriental. Si bien el modelo capitalista superó al comunista, tampoco resultó ser la panacea: el crecimiento sostenido del Estado industrial encontró limitaciones.

De hecho, la tercera etapa comenzó con la crisis de los años treinta, que jaqueó el pensamiento económico dominante. El progreso indefinido se había roto; se descubrió que el equilibrio automático con pleno empleo simplemente no existía. Cuando el Estado debió socorrer al mercado pasó a ser conocido como Estado social o Estado de bienestar. Esta etapa se extendió hasta la crisis del Estado de bienestar, el surgimiento del denominado consenso de Washington (a fines de los ochenta), la caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión Soviética.

Desde ese momento hemos transitado un período de cambios profundos. La bipolaridad desapareció y la globalización altera la esencia de la nacionalidad del Estado moderno. Se busca un nuevo Estado.

1.3 El Estado como institución natural-social o artificial-racional

La simplificación dialéctica entre las dos concepciones del título, que provienen de visiones antropológicas diferentes, nos permite aproximarnos a la compleja y apasionante problemática de esta institución fundamental.

La teoría del Estado como institución natural sostiene que el Estado es necesario por naturaleza. La teoría del Estado como institución artificial-racional opina todo lo contrario.

En la primera teoría, la legitimidad del Estado surge de su necesidad, pues se trata de una institución que se corresponde con la naturaleza social del hombre (el *zōon politikón* aristotélico). Se concibe el Estado como una sociedad perfecta (en relación con otras instituciones menores como la familia o la ciudad) con un objetivo propio: el bien común. Para cumplirlo cuenta no sólo con una justicia conmutativa, donde los que más tienen más aportan, sino también con una justicia distributiva que ayuda solidariamente. En la etapa más reciente, esta acepción dio forma al Estado social, que intentó corregir los efectos disfuncionales y desvíos de la sociedad industrial capitalista.

En la segunda teoría, el Estado es una organización artificial que se constituye mediante un acto de razón, cuya legitimidad surge del consenso. Dado que el Estado es un ente de razón por excelencia, no debería modificar el orden social natural. Su justicia es conmutativa, no distributiva.

→ Ho-Adi-ico
Necesita

→ Justicia
social

CONSENSO

El Estado social no se ajusta rígidamente a ninguna de las dos teorías. Por un lado, se basa en que la sociedad, dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores, conduce a la pura irracionalidad: sólo la acción del Estado hace posible el desarrollo de técnicas administrativas, económicas o de programación de decisiones para neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social sin controles. Por consiguiente, el Estado ha de ser el regulador decisivo del sistema social y debe tener la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas o indirectas.

Deliberadamente excluyo las concepciones hegeliana y marxista, porque no las considero funcionales a nuestros objetivos, pero Ud. debería estar al tanto de sus postulados y diferencias¹¹.

1.4 Formas de Estado

Para nuestro presente propósito quiero destacar diferentes matices del Estado moderno. La concepción del Estado liberal-racional dominó la escena durante todo el siglo XIX y los primeros treinta años del XX. La crisis internacional de Occidente hizo necesario el Estado social, que intentó mejorar las falencias de su antecesor.

El Estado moderno es un instrumento que fue creado para superar la crisis de la época de las guerras de religión. Desde una perspectiva histórica se podría decir que el desarrollo de la sociedad requería cambios institucionales que permitieran resolver los conflictos en forma pacífica. Se lo puede considerar como la organización que evitó el "atoramiento"¹² institucional histórico.

El Estado moderno nació como unidad de asociación soberana¹³, organizada conforme a una constitución, gracias a haber dominado un doble dualismo: el rey vs. el pueblo, y el poder espiritual vs. el poder temporal. La polémica entre el Estado y la Iglesia se decidió a favor del Estado por obra de la Reforma. Desde entonces, la unidad, la organización constitucional y la autolimitación del Estado frente a los individuos son las características esenciales de todo Estado moderno occidental: se pasó de una sociedad sumamente estructurada y dividida a una sociedad secularizada en la que todos los ciudadanos, en principio, gozan de igual capacidad jurídica.

¹¹ Cf. Marx, K., *El capital*; Hegel, G. F., *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*.

¹² El término es de Douglas North.

¹³ Forsthoft, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975. Cf. en particular "Evocación del Estado" (págs. 9-25), "Estado y sociedad" (págs. 27-39), "Estabilidad y forma constitucional" (págs. 95-131).

En términos generales, el Estado social representa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (liberal burgués) a las grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas de la civilización industrial y posindustrial, pero también a sus condiciones sociales y sus nuevos problemas. La civilización tecnológica ha acrecentado el espacio vital efectivo al tiempo que ha reducido el espacio vital dominado: el individuo ha perdido el control sobre los medios de producción de su propia vida, lo cual genera indigencia social y hace inestable su propia existencia. Ante esta situación, el Estado es el principal responsable de

procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos y de tomar las medidas que crea necesarias para asegurar las condiciones que los hombres no puedan procurarse por sí mismos.

1.5 Estado y actividad económica

¿Cuál es el fin de la economía? ¿Qué finalidad tiene el mercado? Las respuestas a estas preguntas definen una determinada relación entre Estado y economía, y perfilan una actitud particular ante las decisiones públicas imperativas que se tratan en hacienda pública, economía pública o finanzas públicas¹⁴.

La política económica abarca, como sabemos desde el capítulo primero, las acciones que desempeña el Estado para cumplir su función económica. A lo largo de la historia de los sistemas políticos han existido diferentes definiciones de esta función. Durante el período de la economía de subsistencia, cuyas actividades principales eran la agricultura, la pesca y la ganadería, la función económica de la organización pública estaba concentrada fundamentalmente en atender los gastos de las guerras, los guerreros y las clases ociosas. La esclavitud era el testimonio de la desigualdad. Las rentas señoriales y eclesiásticas sobre la producción eran las formas principales de transferencia del sistema vigente.

Según el profesor Mark Blaug, después de la quiebra del modelo feudal (hacia finales del siglo XVI) y durante el desarrollo de la etapa mercantilista (hasta mediados del XVIII), junto con la economía de acumulación y consumo nacieron las nuevas funciones económicas del por entonces reciente Estado moderno¹⁵. Más allá de las discusiones sobre la paternidad de sus orígenes, importa que los fundadores plantearon un **diseño primario de política económica**. El comercio era una actividad dinámica y estratégica que justificaba el monopolio: había que acaparar los metales preciosos de ultramar, proteger las actividades internas de las operaciones realizadas por extranjeros, promover una balanza comercial favorable y acelerar el comercio y la proliferación de los puertos. Un destacado protagonista fue Thomas Gresham (1519-1579), a quien le importaba mucho el tratamiento que el gobierno diera al comercio exterior, al tipo de cambio y al crédito público. De su labor como funcionario de la Corona Británica extrajo la experiencia para formular su célebre ley sobre "la expulsión de la moneda buena por la mala".

La primera reacción a las acciones mercantilistas fue sugerida por los fisiócratas del siglo XVIII, que propugnaban el *laissez faire* ("dejad hacer"). Según el profesor Eduardo Zalduendo, "los fisiócratas utilizaron como lema de propaganda de sus pensamientos la frase *laissez faire, laissez passer*, que luego se convertiría en bandera del liberalismo más extremo y tradicional"¹⁶. Más tarde se sumaron a esta posición los clá-

¹⁴ Un clásico es el libro del alemán Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, publicado en 1959.

¹⁵ Blaug, Mark, *La teoría económica actual*. Barcelona, Luis Miracle, 1968, pág. 24.

¹⁶ Zalduendo, E. A., *Breve historia del pensamiento económico*. Buenos Aires, Macchi, 3ª edición revisada, 1998, pág. 66.

sicos, hasta el siglo XIX. En la actualidad, el Estado gendarme responde a este tipo de visión operativa y de total "omisión" pública.

El profesor Hobsbawm sostuvo que "el acontecimiento más importante en el siglo XIX es la creación de una economía global, con un entramado cada vez más denso de transacciones económicas, comunicaciones y movimientos de bienes y humanos. El desarrollo tecnológico dependía de materias primas que se encontraban en lugares remotos (caucho, petróleo, estaño, cobre y oro) y el consumo de masas significó la expansión del mercado de productos alimenticios (cereales y carnes). La función de las colonias y las dependencias no formales era complementar las economías de las metrópolis. La era imperialista, además de un fenómeno político y económico, fue cultural: impuso la occidentalización"¹⁷.

En cuanto a la definición del Estado contemporáneo, recurriremos a la opinión de los profesores Samuelson y Nordhaus, para quienes el Estado desempeña las siguientes funciones económicas¹⁸:

- Fomentar la eficiencia.
- Fomentar la equidad.
- Fomentar el crecimiento.
- Fomentar la estabilidad macroeconómica.
- Representar al país internacionalmente.

La primera de las funciones intenta corregir las fallas de los mercados; la segunda se concentra en la redistribución del ingreso de los habitantes; la tercera intenta reducir el desempleo y aumentar el nivel de vida; la cuarta procura mantener la estabilidad de las principales funciones macroeconómicas, en particular para evitar procesos inflacionarios; y la quinta se ocupa de temas vinculados al comercio y las finanzas internacionales. En el cumplimiento de estas funciones obligatorias e imperativas, el Estado toma decisiones que no están exentas de error. Este tema de suma importancia, en especial para los politólogos, se estudia en el campo de la teoría de la elección pública.

La eficiencia, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica son, por lo general, los objetivos macroeconómicos de los gobiernos. En la práctica, se traducen en:

- Elevado nivel de producción.
- Elevado nivel de empleo.
- Tasa de crecimiento sostenida.
- Estabilidad del nivel de precios, con mercados libres.

Dicen Samuelson y Nordhaus¹⁹: "Ningún gobierno del mundo, por muy conservador que sea, mantiene sus manos alejadas de la economía. En el mundo real ninguna economía se ajusta totalmente al mundo idealizado de la mano invisible (*laissez faire*) que funciona armoniosamen-

¹⁷ Hobsbawm, E., 1. *La era del imperio (1875-1914)*. Barcelona, Labor Universitaria, 1989, págs. 56 y ss.

¹⁸ Samuelson, P. Et W. Nordhaus, *Economía*. Madrid, McGraw-Hill, 15ª edición, pág. 31.

¹⁹ Samuelson, P. Et W. Nordhaus, op. cit., pág. 31.

te, sino que todas las economías de mercado tienen imperfecciones (...). La "mano invisible" sólo funcionaría en condiciones muy limitadas, donde todos los bienes fueran producidos por empresas perfectamente competitivas²⁰.

En esta línea de pensamiento recurrimos a los profesores Paul y Ronald Wonnacott²¹, para quienes son cinco los elementos que motivan la intervención del gobierno en la economía:

- La provisión de bienes públicos puros, que son aquellos cuyos beneficios favorecen a todos los habitantes sin importar quién los pague.
- La existencia de externalidades, que surgen cuando el precio del bien en cuestión no incorpora todos los costos y beneficios en que se incurre al producirlo y se fija el nivel de producción en un punto que no es el óptimo.
- El consumo social de ciertos productos alentado por el Estado porque se los considera deseables (o desalentado por inconveniente, como en el caso de las drogas).
- El subsidio a los pobres, necesario porque el mercado tiene muy poco que ofrecerles.
- La estabilidad económica, con el propósito de paliar la pobreza y la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso generada por toda economía de mercado que no tenga una red de contención social. Para lograr un impacto positivo en el nivel de actividad y empleo, el Estado persigue el crecimiento, el pleno empleo y la estabilidad.

conclusion { Los individuos que habitan en un país necesitan un Estado organizado que les proporcione las condiciones básicas para la vida y la convivencia. Las personas ceden una parte de su libertad individual con el propósito de obtener un bien común, del cual el Estado tiene el deber de ser garante. Para ello, una de sus funciones consiste en asegurar la prestación de servicios básicos que permitan alcanzar el mayor bienestar posible de la comunidad, tales como la seguridad, la justicia, la defensa, la salud y la educación. }

Conviene hacer una salvedad. Desde el punto de vista filosófico, bien común no es sinónimo de bienestar. El bien común es un concepto complejo, donde se integran bienes materiales y espirituales, y su perspectiva abarca a todos los hombres. Su filiación hay que buscarla en la línea aristotélica. El bienestar, en cambio, es un concepto de orden material y perspectiva individual, como sostenía Jeremy Bentham. En adelante, y en vista de que el análisis económico utiliza el concepto de "bienestar", lo aceptaremos, pero con esta restricción.

Para lograr el bienestar de la comunidad, el Estado juega un rol fundamental en lo que hace a las condiciones básicas para el funcionamiento y la convivencia de la sociedad, pero también es indiscutible su intervención subsidiaria en la economía, pues no todo puede ser logrado

1º Bien Común
bienes materiales
y espirituales
abarca a todos

2º Bienestar
condiciones básicas
de orden material y
perspectiva individual.

²⁰ Samuelson, P. Et W. Nordhaus, op. cit., pág. 286.

²¹ Wonnacott, P. Et R. Wonnacott, *Economía*. Madrid, McGraw-Hill, 1979.

POLÍTICA MACROECONÓMICA

La política macroeconómica consiste en la manipulación deliberada de ciertos instrumentos económicos para alcanzar objetivos relacionados con la actividad económica del país.

POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es una herramienta de la política económica que refleja las decisiones de ingresos y gastos del Estado. Cuando hablamos de política fiscal nos estamos refiriendo a medidas y acciones del fisco, es decir, del Tesoro Público, cuya responsabilidad es del Estado y cuyo ejercicio corresponde al gobierno.

por el mercado (recordemos que cuando hablamos de mercado, hablamos de intercambio voluntario mediante precios). No accedemos por ese mecanismo a lo que calificamos en el capítulo tercero como bienes públicos puros, tales como por ejemplo la defensa, sino que el Estado nos los brinda.

Un Estado tiene diferentes políticas económicas a través del tiempo y en un mismo período las políticas económicas de los Estados son diferentes. Estudiaremos la intervención del Estado principalmente en dos agregados económicos: los impuestos y el gasto público.

Las diferencias fundamentales en los efectos que provocan diferentes políticas económicas se observan en la asignación de los recursos. En cada escenario se verifica una constante interacción a diferentes niveles entre actores cuyas intenciones no siempre son compatibles durante el proceso de asignación de recursos escasos. Cada uno de los actores elige entre usos alternativos de los bienes para satisfacer necesidades dinámicas de diferentes órdenes. Cuando sus intereses chocan, se suscitan conflictos, incluso violentos. La disyuntiva entre un modelo de asignación espontánea (mercado) y un modelo inducido sigue siendo el problema político principal en el momento del diseño de la política económica.

2. Teoría y política fiscal

En la época del Estado absolutista, quienes detentaban el poder representaban al Estado, y su propia riqueza era sin más la riqueza del Estado. En la época del gobierno constitucional, la propiedad del Estado se separa de la de sus representantes y el Estado es una entidad fiscalmente dependiente de la sociedad.

Cada gobierno determina sus fines. Para poder cumplirlos, utiliza al Estado para exigir compulsivamente a los ciudadanos un comportamiento acorde con las normas vigentes. Este comportamiento formal, en lo económico, se verifica en los impuestos. El respeto por las formas exige una fuerte conciencia ciudadana de responsabilidades y derechos. En la mayoría de los países existe además un comportamiento informal llamado evasión, que en la Argentina asume altas proporciones.

Hay consenso acerca de la obligación del Estado moderno contemporáneo en cuanto a asegurar a los individuos las condiciones básicas para la vida, tales como la salud, la seguridad y la asistencia social (con la aclaración de que las condiciones básicas no son estáticas sino dinámicas y están ligadas al desarrollo cultural de cada pueblo). Por otro lado, el Estado tiene una función subsidiaria en lo que hace a la actividad económica global. La provisión de servicios puede ser asegurada mediante la gestión pública y privada según la eficiencia y el esquema

político vigentes. En la Argentina el servicio de electricidad y telecomunicaciones se provee por gestión privada; en Francia la electricidad se presta por gestión pública a través del organismo *Electricité de France* y lo mismo ocurre en España con las telecomunicaciones a través de Telefónica.

Sin embargo, para poder llevar a cabo estas funciones el Estado requiere **financiamiento**, es decir, necesita planificar sus recursos para así poder gastarlos en función de los objetivos que se haya propuesto. Si no cuenta con una estructura de recursos, el Estado nacional no puede garantizar a sus miembros salud, educación, seguridad o asistencia social, así como tampoco puede colaborar en el mejoramiento de las tendencias de la actividad económica. La población demanda más servicios por parte del Estado, pero no siempre contempla el esfuerzo que implica extraer nuevos recursos del sector privado; a esta contradicción se la denomina **ilusión fiscal**.

Con esta introducción espero hacerle notar que el Estado tiene una finalidad distinta de la familiar o empresarial: no siempre lo que es bueno para el individuo es bueno para el Estado²². Cuantas más funciones tenga el Estado, más deberá crecer el gasto público. En el Estado social, las funciones estatales exigían importantes transferencias de recursos. Así apareció el problema de la capitalización del Estado contemporáneo: era necesario acumular cada vez más capital público para solucionar los problemas sociales más urgentes. El régimen fiscal actual, según E. Forsthoff, brinda la posibilidad de una síntesis entre el Estado de derecho y el Estado social: "sin alterar la estructura de la propiedad, se realiza al mismo tiempo una redistribución del ingreso capaz de resolver las instancias sociales".

Como pudimos observar, si comparamos las funciones generales que, según diferentes autores, constituyen el rol del Estado contemporáneo, más allá de las calificaciones, los contenidos son similares. Sin embargo, la conducta fiscal del gobierno es objeto de enfoques muy diferentes: la política fiscal adquiere gran importancia en la teoría keynesiana, en contraposición con la clásica.

Las teorías clásicas estudiaban la hacienda pública según los criterios de la economía familiar: equilibrar ingresos y gastos, evitar el endeudamiento. Las funciones del Estado estaban restringidas a la satisfacción de necesidades colectivas, es decir, la creación de bienes públicos.

Posteriores avances teóricos trasladaron el énfasis desde el área de las finanzas públicas hacia la política fiscal. La diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado se conoce como **déficit** o **superávit fiscal**: cuando los ingresos del sector público (corrientes y de capital) resultan mayores que los gastos, existe **superávit**; a la inversa, cuando los gastos superan a los ingresos, existe **déficit**; si son iguales, el presupuesto está equilibrado. Para Keynes la economía de mercado tendía a ser inestable y podía alcanzar un equilibrio duradero que involucrara un alto

²² Lipsey, R., *Economía positiva*. Barcelona, Vicens Vives, 1976, pág. 622.

nivel de desempleo. Para contrarrestarlo, la política keynesiana propuso manejar la política fiscal como herramienta anticíclica de la economía: mediante el déficit se podría combatir la recesión, así como el superávit podría frenar la inflación.]

Algunos de los mejores exponentes del desarrollo de la teoría fiscal han sido David Ricardo, Gunnar Myrdal, Luigi Einaudi, Dino Jarach, Alvin Hansen, William Beveridge, John Due, Gottfried Haberler, Ragnar Nurkse, y en las últimas décadas A. Asesina, R. Perotti, R. Barro, O. Blanchard, R. Solow y A. Blinder.

Veamos algunas definiciones más pormenorizadas de política fiscal:

- "[Es] la utilización por parte del gobierno de los ingresos y gastos estatales con el objeto de influir en el flujo circular de la renta."²³
- "Está formada por las decisiones que adopta el Estado sobre el gasto y los impuestos."²⁴
- "Es el proceso de configuración de los impuestos y del gasto público para ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación."²⁵

El componente básico de la política fiscal es el presupuesto, mediante el cual el Estado decide acerca de la cantidad, origen y modalidad de los impuestos (recursos) a recaudar y acerca de la cuantía y el destino de los gastos a realizar. El gasto público determina la dimensión relativa del sector público sobre la economía. Tanto los impuestos como el gasto inciden sobre el nivel del PBI.]

El presupuesto puede ser efectivo, cíclico o estructural.

El presupuesto efectivo es el nivel monetario resultante. El presupuesto cíclico es consecuencia del nivel de la renta y la producción, y refleja el efecto económico del ciclo en el presupuesto: por ejemplo, en una recesión caen los ingresos como consecuencia de un menor nivel de actividad y se incrementan los subsidios por desempleo. En el presupuesto estructural se calcula el resultado como si la economía funcionara en el nivel de producción potencial, es decir, el máximo nivel posible con el nivel disponible de factores y tecnología. El presupuesto estructural está vinculado a las medidas discrecionales que puede aprobar el gobierno, como por ejemplo bajar los tipos impositivos o aumentar los gastos sociales.²⁶ Según Samuelson, "el presupuesto estructural es uno de los instrumentos analíticos más importantes de la macroeconomía, porque nos permite distinguir los cambios de la política económica de los efectos del ciclo económico y diagnosticar mejor la dirección en que la política fiscal lleva a la economía."²⁷

²³ Lipsey, R., op. cit., pág. 622.

²⁴ Dornbusch, R. Et S. Fischer, *Macroeconomía*. Madrid, McGraw-Hill, 1994, pág. 65.

²⁵ Samuelson, P. Et W. Nordhaus, op. cit., pág. 466.

²⁶ En la obra citada de Samuelson hay un análisis completo del tema.

²⁷ Samuelson, P. Et W. Nordhaus, op. cit., pág. 450 y ss.

Según los instrumentos utilizados, la política fiscal puede ser **discrecional** o **automática**. La política fiscal **discrecional**, también llamada **activa**, consiste en la manipulación deliberada de ingresos, gastos y créditos públicos para influir en la economía. Uno de los principales instrumentos es el aumento de la inversión en obras públicas.

La política fiscal **automática** trata de reducir –sin llegar a eliminar– los efectos de las fluctuaciones económicas²⁸. "Un estabilizador automático tiende a aumentar los déficit (o reducir los superávit) durante las recesiones, y a incrementar los superávit (o reducir los déficit) durante los períodos de auge, sin que las autoridades gubernamentales tengan que intervenir"²⁹. Siguiendo a Samuelson, mencionemos el ejemplo de los impuestos directos de tipo progresivo a las ganancias: ganancias mayores tienen tasas mayores, de modo que cuando caen los niveles de actividad e ingresos y disminuyen las ganancias, la tasa es menor y los ingresos fiscales caen. "En EE.UU. por cada 10.000 millones de dólares en que disminuye el PBN, los ingresos fiscales totales disminuyen alrededor de 3.500 millones"³⁰.

3. Finanzas públicas

3.1 El presupuesto

Generalmente, se define el **presupuesto** como una expresión financiera de los objetivos de un gobierno para un período determinado.

El **presupuesto público** es una formidable herramienta política, económica, legal y social.

- a) **Perfil político:** Las decisiones públicas están reflejadas en este instrumento preparado y ejecutado por el Poder Ejecutivo, bajo el control del Poder Legislativo. ¿A quiénes cobra el Estado? ¿A quiénes transfiere recursos? ¿Qué servicios presta? ¿Debe construir carreteras o edificios públicos? En un sistema democrático, las respuestas a estas preguntas se alcanzan a través de un proceso en el que nuestros representantes negocian para lograr un consenso, que debiera ser representativo de un acuerdo social. Se trata de un **instrumento democrático** porque se implementa mediante procedimientos políticos y administrativos de aplicación obligatoria que definen, en el caso ideal, las canastas de bienes y servicios públicos y transferencias que la sociedad "prefiere", teniendo en cuenta los costos y beneficios sociales (que no necesariamente coinciden con los privados).
- b) **Perfil económico:** La política fiscal tiene incidencia en el nivel de actividad y empleo. Cuando el Poder Ejecutivo eleva el presupuesto al Congreso, en su mensaje no solamente emplea la política fiscal, sino que trata de integrarla a la política económica. De este modo, el Eje-

²⁸ Podríamos comparar estas fluctuaciones con un concepto conocido: funcionan en forma análoga a los costos variables de las empresas en el corto plazo, en el sentido de que también se vinculan con el nivel de actividad.

²⁹ Lipsey, R., op. cit., pág. 634.

³⁰ Samuelson, P. & W. Nordhaus, op. cit., pág. 445.

cutivo informa al sector privado cuál es su concepción de los principales agregados económicos. Además presenta los valores de la ecuación económica, que es tan simple como oferta global = demanda global. Con ello define su estrategia de crecimiento en función del ritmo que prevé para cada componente: producto, importaciones, consumo, inversiones, gasto público y exportaciones. Además proyecta el marco monetario y el valor interno y externo esperado del dinero. Al considerar los componentes de la política fiscal, el énfasis estará centrado en la eficiencia.

- c) **Perfil legal:** Cada Estado utiliza su constitución y sus leyes para afirmar su comportamiento. La Constitución Nacional Argentina se refiere a diferentes aspectos del presupuesto en siete oportunidades, lo cual significa que el presupuesto público presenta garantía constitucional³¹. Adicionalmente, las normas principales en nuestro país son la Ley Anual de Presupuesto, la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Ley 24.354 del Sistema Nacional de Inversión Pública, y la Ley 25.152 de Responsabilidad Fiscal.
- d) **Perfil social:** El perfil social del presupuesto se plasma en el gasto público, el cual está compuesto principalmente por jubilaciones, seguridad social, subsidios, fondos de desempleo y salud, etc. Todos los elementos que componen el gasto social son fundamentales para solucionar los problemas socioeconómicos que el mercado no resuelve.

PRESUPUESTO

El presupuesto es la herramienta mediante la cual la política fiscal formaliza y sintetiza sus proposiciones.

En lo personal deseo agregar que el presupuesto presenta también un perfil ético, como sostenía mi querido maestro y luego amigo, el profesor Cayetano Licciardo. ¿Puede considerarse ético un presupuesto que no defienda la justicia distributiva? Él opinaba que no, pues adhería a la teoría que sostiene que el Estado es **gerente y garante del bien común**.

De cualquier manera, para cumplir lo estipulado en el presupuesto el gobierno estima los recursos que necesitará, recauda fondos de la actividad privada y los asigna a los distintos objetivos que sus representantes identifican con el bienestar general³². De modo que en el presupuesto se plasma, por un lado, la **proyección de los gastos que se efectuarán**, y por otro lado, la **estimación de los ingresos que se obtendrán** en caso de que se cumplan los supuestos macroeconómicos.

Si

3.2 El proceso presupuestario

En términos generales, para elaborar un presupuesto se deben contemplar diferentes criterios. Dado que el presupuesto constituye un plan de acción, el principal criterio que debe resguardar es el de una correcta **programación**, que puede sintetizarse como el proceso en que se consideran los elementos necesarios para lograr la consecución de las me-

³¹ Ledesma, J. R., Fascículo N° 10. Política, derecho y economía. Buenos Aires, Educa, 2000, pág. 21.

³² No utilizo "bien común" porque esta expresión tiene un sentido más amplio, como ya expliqué.

tas propuestas. Un segundo criterio básico es el de **universalidad**, que establece que todo aquello que constituya materia del presupuesto debe ser incorporado en él. Otro criterio de suma importancia para ordenar la acción del gobierno es el de **unidad**: más allá de la existencia de diferentes poderes y jurisdicciones dentro del gobierno nacional, todos los presupuestos de las instituciones participantes deben elaborarse y ejecutarse sobre la base de una misma política presupuestaria. Evidentemente, un presupuesto debe proponerse metas realizables y complementarias; debe ser claro y específico en su elaboración, y debe sujetarse a las restricciones legales enumeradas en el párrafo anterior.

3.3 Ingresos

Anteriormente señalé los motivos de la intervención económica del Estado. Ahora debemos averiguar cómo financia el Estado los objetivos de su participación según la circunstancia política y económica. El efecto económico de este financiamiento es diferente según la fuente que genere el ingreso.

Los principales **ingresos públicos** provienen del sistema tributario. Los más conocidos (e impopulares) son los impuestos. Deben su calificación de **ingresos derivados** al hecho de que emanan del poder coactivo que tiene el Estado para percibir fondos sin contraprestación específica.

Otros ingresos provienen de tasas cobradas por la utilización de bienes o servicios públicos, y de contribuciones especiales limitadas al sector de la ciudadanía beneficiado por una obra pública (la contribución por mejoras es un ejemplo).

Pero el sector público también puede obtener ingresos del alquiler de sus propiedades, así como de utilidades y dividendos de emprendimientos productivos. A manera de ejemplo, piense en las utilidades de las empresas extranjeras de comunicaciones o electricidad presentes en el mercado argentino.

Todas estas distintas formas asume la obligación que tenemos los ciudadanos de sostener financieramente al Estado, pero no todos pueden hacerlo en la misma medida, ya que algunos poseen más recursos que otros. A su vez, no todos los ciudadanos utilizan los servicios públicos de la misma manera: hay quienes usan la educación y la salud pública, mientras que otros optan por los servicios privados. Tales factores muestran que el Estado debe basarse en varios criterios a la hora de decidir la distribución de la carga para su sostén financiero. Por supuesto, siempre ha existido una fuerte polémica sobre este tema. El inventario de posiciones es muy amplio y diverso: desde François Quesnay (1694-1774), que defendía un impuesto único sobre el ingreso neto del producto de la tierra (única actividad que según el autor producía excedentes), hasta los complicados sistemas del presente.

Los criterios para definir la capacidad de pago del ciudadano están en constante debate, y abarcan la riqueza, el ingreso y el consumo, entre otros. Incluso se ha teorizado la falta de pago: Dornbusch³³ utiliza el concepto de *free riders* o "parásitos" para referirse a quienes logran consumir bienes públicos de costosa producción sin pagar por ellos.

3.3.1 Impuestos

3.3.1.1 Clasificación

Como ya se dijo, los impuestos surgen de la facultad del Estado para recaudar fondos provenientes de la actividad privada y destinarlos al cumplimiento de sus propios fines. Todos los ciudadanos pagan impuestos, aunque no tengan ingresos ni patrimonio. ¿Cómo es posible? La razón estriba en que, de acuerdo con la función de consumo que estudiamos, siempre existe consumo, aun cuando no haya ingresos ni patrimonio. Sin embargo, una gran cantidad de ciudadanos no paga todos los impuestos que le corresponde.

Los impuestos son los ingresos estatales más impopulares para quienes los pagan, por sus características: son de pago obligatorio y no ofrecen contraprestación específica. Como observamos en el flujo circular, los impuestos son una fuga, una salida de la corriente del ingreso del sector privado, y por lo tanto influyen sobre el ingreso disponible: a mayor presión tributaria,³⁴ menor ingreso disponible, y viceversa.

Una primera clasificación general de los impuestos es la siguiente:

- Impuesto al ingreso de las personas.
- Impuesto al gasto de las personas.
- Impuesto al patrimonio de las personas.

El efecto del sistema impositivo sobre toda la economía depende de la materia que se grave. Si se decide que la materia imponible sea el ahorro acumulado (patrimonio), no repercute de la misma forma que si se elige el ahorro corriente (ingresos). Un ejercicio interesante es revisar el circuito y ver cómo se puede gravar a las familias y/o empresas según la renta, el consumo, los ingresos brutos, los beneficios, la remuneración al trabajo (impuestos al trabajo), los intereses, etc.

Otra clasificación usual es la que divide los impuestos en directos e indirectos. Los directos son aquellos que gravan a personas y empresas de manera no trasladable, es decir, son tributos cargados sobre las mismas personas que van a pagarlo. Ejemplos de impuestos directos en la Argentina son el impuesto a las ganancias, el impuesto a los bienes personales, el monotributo, etc.

Los indirectos, por el contrario, son aquellos que gravan bienes y servicios pero se pueden trasladar, es decir, aunque se aplican sobre los

³³ Dornbusch, R. & S. Fischer, op. cit., pág. 448.

³⁴ Me refiero a la relación entre las cargas tributarias y el PBI.

costos de producción y/o comercialización, se pagan a través del consumo, las transacciones y las operaciones de importación y exportación de los bienes y servicios cuya producción o comercialización ha sido gravada³⁵. El ejemplo más importante de impuesto indirecto es el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**: los productores lo trasladan al precio de venta del bien final y lo terminan pagando los consumidores.

Cada país tiene su propia estructura tributaria, que depende de su grado de desarrollo, nivel de ingreso per cápita, apertura de la economía y sistema de administración tributaria. Por ejemplo, las economías más avanzadas o industrializadas obtienen una alta proporción de sus ingresos fiscales de los impuestos directos, mientras que los países menos avanzados o en desarrollo recaudan la mayor parte de sus ingresos a través de impuestos indirectos, simplemente porque los impuestos indirectos son más fáciles de recaudar. En la Argentina, por ejemplo, el IVA explicaba en 2002 el 43% de los ingresos tributarios de la Administración Pública Nacional (netos de Seguridad Social).

Los impuestos específicos son una subcategoría dentro de los impuestos indirectos. Se aplican a ciertos productos, tales como alcohol y tabaco, con el fin de gravar los efectos negativos que su consumo en exceso pudiera tener sobre el bienestar de la población. En la Argentina se los conoce como **impuestos internos**.

¿Existe una combinación óptima de impuestos directos e indirectos? Según la teoría tributaria los impuestos directos contribuyen a la equidad del sistema: aquellos que más tienen o más generan, más contribuyen al fisco. Por otro lado, los impuestos directos menoscaban la eficiencia y la simplicidad del sistema, porque al distorsionar el precio del trabajo con respecto al del ocio, o del trabajo frente al capital, reducen el incentivo a trabajar y a generar riqueza, o bien aumentan el incentivo a evadir. Por su parte, los impuestos indirectos contribuyen a la eficiencia y la simplicidad del sistema: si no admiten exenciones o diferentes alícuotas, no distorsionan los precios relativos de unos bienes con respecto a otros. Sin embargo, no contribuyen a la equidad. Como se puede ver, en ambos casos el problema depende de la gran disyuntiva entre eficiencia y equidad. En consecuencia, la combinación óptima dependerá de la importancia relativa de una y otra pauta.

El problema es que un sistema tributario basado en impuestos indirectos tiende a ser **regresivo**.



Un régimen tributario es **regresivo** cuando el peso de los tributos es proporcionalmente mayor para aquellos menos aventajados económicamente, lo cual acentúa las diferencias en la distribución del ingreso: los impuestos representarán una proporción del ingreso más alta para las personas de menos recursos que para aquellas con más recursos. Por el contrario, un régimen será **progresivo** cuando los que más tienen soporten la mayor carga tributaria.

³⁵ Informe sobre el presupuesto nacional. Grupo Sophia y Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, 1999, pág. 50.

El siguiente caso es un ejemplo simplificado de lo que esto significa. Supongamos que dos personas, María y Martín, gastan lo mismo por mes en concepto de alimentación, pero tienen ingresos mensuales diferentes: María percibe \$200 mientras que Martín gana \$500. Como muestra el cuadro a continuación, ambos gastan \$100 en alimento; agregándole el IVA (suponiendo que la alícuota sea del 21%) el gasto asciende a \$121 por mes. Sin embargo, estos \$21 de impuestos por comprar alimentos no significan lo mismo para cada uno de ellos: a María, que posee menos recursos, le representa un 11% de su ingreso mensual, mientras que a Martín sólo un 4%.

Concepto	María	Martín
ingreso mensual	\$200	\$500
gasto mensual	\$100	\$100
gasto + IVA	\$121	\$121
impuesto pagado	\$21	\$21
proporción a su ingreso	11%	4%

cuadro 10.1 Comparación del efecto del IVA

A nivel académico, las aguas están muy divididas en cuanto a la regresividad de un impuesto al consumo como el IVA: si el ahorro no es otra cosa que consumo diferido, los ciudadanos con mayores niveles de ingreso podrán diferir su consumo en el tiempo, y con ello el pago del impuesto.

Para el análisis económico es de suma importancia la **incidencia** de un impuesto, es decir, su impacto. Según la **capacidad de traslación de impuestos** que tengan los contribuyentes, un impuesto puede tener un impacto inmediato o final. Por ejemplo, el impuesto a la renta no se puede trasladar (**impacto inmediato**), a menos que grave la producción de un bien, en cuyo caso sí se puede trasladar a través de los precios al consumidor (**impacto final**). Cabe aclarar que la posibilidad de trasladar los impuestos a través de los precios dependerá del grado de competencia de los mercados, según la elasticidad: cuanto más elástica sea la demanda, más difícil será el traslado porque el aumento llevaría al consumidor a demandar un bien o servicio sustituto liberado del impuesto³⁶.

3.3.1.2 Principios básicos de un sistema tributario

Un sistema tributario debe cumplir una serie de principios que se reiteran en la literatura específica: equidad, justicia, solidaridad, simplicidad, restricción presupuestaria, eficiencia y transparencia.

Desde el punto de vista de la **equidad**, la distribución de la carga tributaria debe ser acorde a las capacidades de pago de los contribuyentes

³⁶ Para repasar el concepto de bienes sustitutos revise el capítulo cuarto.

(principio de la capacidad de pago) o acorde al nivel de beneficios que los contribuyentes reciban de la actividad que desarrolla el Estado (principio del beneficio). Además, el concepto de equidad debe aplicarse tanto a la forma de recaudar como al destino y uso del gasto.

Ⓐ La hora de recaudar fondos, también entran en consideración criterios como el de **solidaridad**, según el cual aquel que más recursos posee es quien más debe aportar. Se busca así redistribuir el ingreso desde aquellos con más recursos hacia aquellos con menos.

El criterio de **justicia conmutativa**, cimentado en la base contractual entre las partes, establece que quien más se beneficia, más debe aportar. Así, quien reciba más bienes públicos o utilice más servicios públicos deberá ceder más fondos al Estado. La **justicia distributiva**, en cambio, se basa en la solidaridad: la persona que menos puede aportar por su situación de pobreza es la que más servicios públicos necesita.]

Es importante tener en cuenta el criterio de **eficiencia**. Ⓒ Se considera eficiente al sistema que más recauda al menor costo. Sin embargo, muchas veces la eficiencia no implica justicia. Los bienes registrables (tales como los del registro de la propiedad o los del registro automotor) son un ejemplo muy claro de la incapacidad que los gobiernos demuestran en la administración tributaria cuando buscan el camino más fácil para recaudar, en detrimento de los criterios de justicia. En este caso particular, ante cualquier emergencia de caja o incremento del gasto se incorpora un *plus* a las tasas impositivas sobre estos bienes. El contribuyente puede no pagarlo en ese momento, pero el gobierno se asegura que lo cobrará al momento de la transferencia, porque la deuda tributaria seguirá al bien³⁷.

Ⓔ El criterio de **restricción presupuestaria** indica que existe un nivel mínimo de recaudación que el gobierno debe mantener para financiar sus gastos. Cualquier política impositiva que no genere suficientes fondos para la financiación de las actividades del gobierno, aunque cumpla con los otros principios, debe ser modificada.

El principio de **simplicidad** indica que los gravámenes deben ser simples y claros en su liquidación y cobro para minimizar la evasión y el fraude. Tanto la teoría como la evidencia empírica señalan que el incentivo a evadir el pago de impuestos es directamente proporcional a la tasa impositiva e inversamente proporcional a la capacidad de control del gobierno.]

3.3.1.3 La evasión impositiva

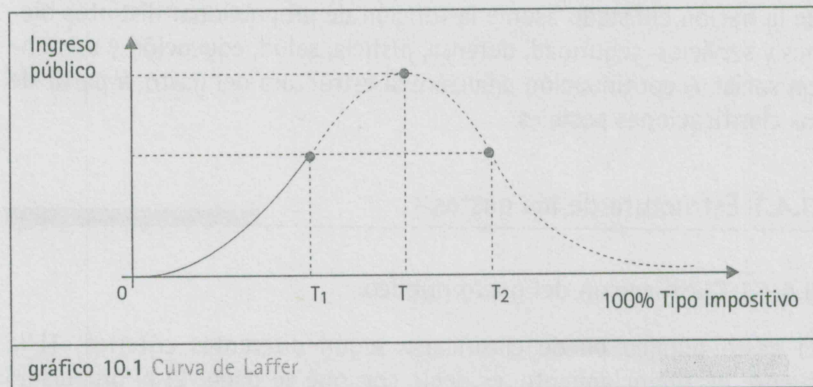
¿Por qué hay evasión? Porque la legalidad tiene un costo que la encarece frente a la ilegalidad. Por lo tanto, el incentivo a evadir impuestos por parte de las empresas se explica por la intención de sus propietarios o administradores de incrementar las ganancias o reducir las pérdidas.

³⁷ En la Argentina se recurrió a un impuesto de este tipo recientemente. Para financiar el Fondo Nacional de Incentivo Docente de 1999, todo automotor debía pagar un impuesto; el comprobante seguía al bien, bajo la forma de una "oblea" autoadhesiva pegada en la luneta.

Un evasor tiene en cuenta básicamente los siguientes aspectos:

- Los beneficios que brinda la evasión.
- Los costos de ser descubierto (multas, recargos, penas, etc.).
- La probabilidad de ser descubierto.
- La aversión al pago por factores diversos, como por ejemplo éticos.

Arthur Laffer, economista asesor del ex-presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan, observó la relación entre el nivel de las tasas y la recaudación efectiva, y la expresó en la llamada **curva de Laffer**: a medida que aumenta la tasa, aumentan los **ingresos públicos**; pero hay un punto (T^*) a partir del cual el costo de pagar los impuestos es tan alto que desalienta el pago, y en consecuencia la recaudación baja. Por esa razón puede ocurrir que un tipo impositivo bajo (T_1) recaude lo mismo que un tipo impositivo bastante más elevado (T_2). El caso extremo (T_3) es evidente: si la tasa se acercara al cien por ciento, nadie trabajaría voluntariamente, porque el Estado se llevaría todo. Observemos su representación gráfica:



3.3.2 Precios públicos

Quando el Estado asume el rol de empresario, puede ofrecer precios públicos. ¿Son compatibles con las normas de competitividad del mercado? Por lo general, no: este tipo de políticas se implementan bajo la forma de monopolios y fijación de precios, en función de fines políticos. Los gobiernos eficientes, en cambio, se adecuan a reglas de economicidad para que esta intervención no distorsione el sistema de precios. La elección depende de la política de precios que decida aplicar en cada caso el Estado.

3.3.3 Otros ingresos

El Estado percibe otros ingresos corrientes e ingresos de capital.

Los **ingresos no tributarios** son recursos diferentes de los impuestos. Se trata de regalías, tasas y derechos pagados específicamente por

PRECIOS PÚBLICOS

Los **precios públicos** son los precios o tarifas que cobran las empresas públicas que producen tanto bienes como servicios.

quienes reciben bienes y servicios públicos: por ejemplo, el pago por la tramitación de la Cédula Nacional de Identidad. Otros ingresos no tributarios son las rentas de la propiedad, que incluyen los intereses ganados por el Banco Central, las utilidades de las empresas privatizadas donde el Estado mantiene una participación accionaria, y las rentas de los títulos en moneda nacional o extranjera, entre otros conceptos.

El Estado también percibe **ingresos de capital**, es decir, aquellos ingresos que modifican la deuda o el patrimonio del Estado. Proveen recursos importantes, pero no habituales. Dentro de esta categoría encontramos la venta de recursos propios (terrenos, instalaciones, maquinaria), las transferencias de capital recibidas y las disminuciones de inversiones financieras (ventas de acciones de empresas privatizadas).]

3.4 Gastos

Como se dijo anteriormente, para lograr el bienestar de los individuos de la nación el Estado asume la función de proporcionar distintos bienes y servicios: seguridad, defensa, justicia, salud, educación y asistencia social. A continuación analizaré la estructura del gasto, a partir de las clasificaciones posibles.

3.4.1 Estructura de los gastos

3.4.1.1 Clasificación del gasto público

El gasto público puede clasificarse según diferentes criterios: 1) la fuente de financiamiento, es decir, con qué se paga; 2) el organismo gubernamental (Ministerio, Secretaría, Subsecretaría, etc.) que efectúa las erogaciones; 3) las funciones que el Estado busca cumplir mediante el gasto; 4) el carácter económico del gasto. Analizaremos los dos últimos criterios.

• Por función

Esta clasificación permite discriminar las categorías de gasto según su destino para apreciar si los objetivos de la política económica del gobierno se han cumplido. La agrupación habitual de rubros es la siguiente:

- Funcionamiento del Estado (administración central, defensa y justicia)
- Gasto público social (salud, educación, vivienda, obras sanitarias, planes de empleo, jubilaciones)
- Servicios económicos (empresas del Estado)
- Servicios o intereses de la deuda pública

- Por carácter económico

Según su carácter económico, el gasto se clasifica en gasto corriente y gasto de capital. Los gastos corrientes son:

- Salarios
- Intereses de la deuda
- Transferencias (jubilaciones)
- Bienes de consumo (erogaciones que cubren el normal funcionamiento del Estado)
- Transferencias.

Los gastos de capital buscan aumentar la capacidad productiva del sector público. Incluyen la obra pública en infraestructura, escuelas, hospitales, etc.]

3.4.2 Principios

3.4.2.1 Calidad del gasto público

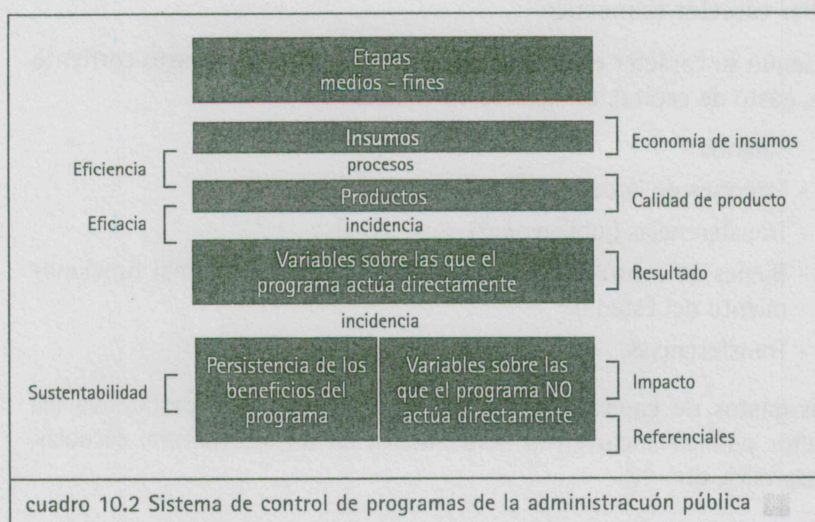
Un determinado nivel de gasto asignado a ciertas funciones del gobierno no garantiza por sí solo su cumplimiento. La efectividad de las políticas públicas para satisfacer las necesidades de los ciudadanos está condicionada por los recursos de que se disponga, pero también por la forma en que se los aplique, debido a que quienes toman las decisiones acerca del gasto no son en principio afectados por las consecuencias de esas decisiones más que de un modo muy remoto e indirecto.

Para evaluar la calidad del gasto es necesario tomar en consideración indicadores que confirmen si el gasto público cumple su objetivo. Por ejemplo, si se quiere analizar la calidad del gasto en educación, no basta con saber cuál es el porcentaje de gasto total que las provincias le asignan o cuántos pesos se destinan por alumno, sino que también es necesario analizar indicadores como la tasa de escolarización primaria o secundaria, el nivel de deserción escolar, la proporción de graduados sobre alumnos que ingresan a una carrera universitaria, el analfabetismo, etc.

La Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación³⁸ elaboró hace pocos años un Sistema de Indicadores de la Administración Pública Nacional, que contribuye al monitoreo del ámbito presupuestario. Se definieron diferentes categorías de indicadores a fin de sistematizar y mejorar las evaluaciones correspondientes a las distintas etapas de la relación medios-fines de programas de la administración nacional.

El criterio con que se propulsó este sistema de control afirmaba que convenía expresar la lógica de la relación medios-fines de cada programa, lo que significa considerar desde los recursos físicos y financieros utilizados para la obtención de productos hasta los resultados alcanzados y su impacto.

³⁸ Programa Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional, Oficina Nacional de Presupuesto, Préstamo BID 826 OC-AR.



Para evaluar sistemáticamente un programa u organismo no es suficiente contar con una serie de mediciones aisladas e independientes, sino que es deseable desarrollar mediciones integrales que reflejen distintos momentos de la relación medios-fines.

Por consiguiente, no existe una medición que explique por sí sola el desempeño de un programa u organismo, por ello se deberá contar con un conjunto de indicadores que dependerán de la fase de la secuencia que se desee evaluar.

3.4.2.2 Indicadores

- **Insumos:**

Miden la cantidad, calidad u otros atributos de los recursos empleados para crear los bienes y servicios que requiere el desarrollo del programa u organismo. El gasto en insumos corresponde al valor monetario de los bienes de consumo adquiridos durante un período presupuestario (en el contexto presupuestario, de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto, el gasto en insumos se inscribe en los rubros de personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales). Este indicador permite conocer la distribución relativa de los insumos, su comportamiento en el tiempo y la relación de un insumo estratégico o básico con el total de insumos utilizados en la producción institucional.

- **Producto:**

Mide la cantidad de bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de insumos. Los productos pueden ser finales o intermedios.

- **Calidad:**

Refleja los atributos de los bienes y servicios ofrecidos y producidos por el programa u organismo. En el caso de servicios, se refieren a la capacidad de un organismo para responder en forma oportuna y di-

recta a las necesidades de los usuarios; en el caso de los bienes, pondera y explica sus características y su especificidad. Ejemplos de estos indicadores son: tiempo de demora o espera en la prestación del servicio solicitado, valor calórico de las cestas alimentarias, composición de las cestas de medicamentos, valor monetario de los subsidios o becas.

- **Resultado:**

Permite conocer la contribución que los bienes y servicios creados o provistos realizan para el cumplimiento de los objetivos del programa u organismo. Muchas veces la medición del resultado es difícil y lenta porque para saber la cobertura lograda se requieren estudios especiales: el alcance del programa sobre su demanda o población-objetivo representa una medición indirecta (expresada en habitantes, kilómetros, viviendas, etc.) de los resultados del programa.

- **Impacto:**

Mide el efecto que los resultados obtenidos ejercen sobre un ámbito de mayor alcance o el efecto que la política que se ha implementado provoca en otras variables sobre las que el programa no actúa en forma directa.

- **Economía:**

Refleja la capacidad de administración o manejo de los recursos financieros de un programa u organismo. Por lo tanto, mide el gasto por unidad de insumo, las relaciones entre ingresos propios y totales, entre facturación y cobranza, entre ingresos y gastos, etc.

- **Eficacia:**

Refleja el grado de cumplimiento, en un período determinado, en la obtención de los productos o resultados respecto de lo programado. Permite conocer el desvío entre el resultado programado y el obtenido, pero no las causas que lo originaron.

- **Eficiencia:**

Mide la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos. Los indicadores insumo-producto pueden reflejar las siguientes relaciones:

- Física-física: tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales (por ejemplo, número de personas dedicadas a las tareas de fumigación por vivienda rociada).
- Financiera-física: valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto (por ejemplo, gasto por vivienda rociada).
- Física-financiera: cuando los productos no son cuantificables, este indicador relaciona la cantidad de unidades físicas de un insumo con el monto total requerido para su producción (por ejemplo, número de investigadores por cada \$100.000 en gastos de investigación).

- Financiera-financiera: valoriza en unidades monetarias los insumos para relacionarlos con el monto requerido para la producción de bienes y servicios (relación entre los gastos administrativos de una organización y los gastos necesarios para la producción de bienes y servicios).

Un indicador de eficiencia debe ser analizado según las características del proceso productivo al que mide, la normativa legal que lo condiciona, su ubicación espacial, etc. Por tal motivo, las comparaciones de este tipo de indicadores con datos referentes a otros países, regiones y organismos semejantes deben ser realizadas teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y los cambios que las relaciones de insumo-producto sufran en el tiempo.

- **Sustentabilidad:**

Mide la persistencia de los beneficios de un programa o proyecto a lo largo de un cierto período, particularmente después de concluido. Estos indicadores son aplicables en programas diseñados para corregir una situación específica (por ejemplo, programa de erradicación de la fiebre aftosa) y no para los que atenúan efectos fuera del control del programa o que representan funciones permanentes del Estado (por ejemplo, programas de recaudación tributaria).

- **Referenciales:**

Proporcionan información cuantitativa adicional, complementaria o comparativa de las acciones desarrolladas por las organizaciones gubernamentales. Como ejemplo puede mencionarse la participación de un determinado sector en el gasto público o en el PBI, así como sus valores provinciales o internacionales.

3.4.3 Gasto e ingreso nacional. El multiplicador

Keynes y los keynesianos enfatizaron que la demanda agregada era una función positiva de, entre otras variables, el gasto público. Así, por obra del efecto multiplicador del gasto, una suba del gasto público genera un incremento de la demanda agregada mayor que el alza inicial en el gasto. Se trata, como vimos, del multiplicador del gasto.

El proceso funciona de la siguiente manera: cuando aumenta el gasto, sube la demanda agregada, mientras el consumo y la inversión se mantienen sin cambios. Como el producto está determinado por la demanda, cuando crece el ingreso disponible, sube el consumo (pero en menor proporción, porque la propensión marginal a consumir es menor a 1; recordemos que no todo el incremento del ingreso va al consumo, porque una parte va al ahorro). El incremento en el consumo provoca una suba adicional del producto y un nuevo incremento del ingreso disponible, que a su vez hace subir el consumo, y así sucesivamente.

Cabe advertir que si el gasto sube sin un incremento en los impuestos, se financia con bonos. Es decir, el mercado otorga crédito al Tesoro, de modo que sube la tasa de interés y el proceso anterior se atenúa. Además, una suba de impuestos o un recorte del gasto también pueden atenuar el efecto del multiplicador del gasto.

Aunque el multiplicador es un instrumento fundamental en la teoría keynesiana para resolver el problema del desempleo mediante un incremento en la demanda agregada, el análisis no es tan simple. Por ejemplo, se debe tener en cuenta si el gasto se financia mediante bonos en el sistema financiero o mediante impuestos. Solamente en el primer caso (el gasto por bonos emitidos para cubrir déficit) la teoría observa que el incremento de la demanda hará aumentar el ingreso y la ocupación, y por lo tanto el producto.

Si el gasto y los impuestos crecieran en igual proporción, se trataría de un multiplicador del presupuesto equilibrado: el efecto multiplicador sería 1 y el producto crecería en un monto igual al del gasto. La fuga de impuestos se compensaría con la inyección del gasto en nuestro circuito: el gasto público financiado con impuestos incrementaría la renta y la ocupación en igual medida que los impuestos recaudados. Sin embargo, para que este efecto fuera totalmente neutro, la nueva situación tributaria no debería modificar la propensión marginal a consumir de los diferentes niveles de ingreso.

3.4.4 Gasto en inversión

El gasto en inversión pública abarca toda la amplia gama de erogaciones de capital: obra pública (construcción de caminos, obras de infraestructura, puertos, canales, edificios públicos). Incluye también las transferencias de capital a niveles subnacionales de gobierno que tienen como objeto ampliar el stock de capital público a partir de ejecuciones de obra pública.

La literatura recomienda unánimemente ampliar los gastos de capital porque el análisis teórico ha encontrado una correlación positiva entre el gasto de inversión pública y el incremento de la productividad. Aun en casos de ajuste fiscal por el lado del gasto se recomienda implementar recortes en las transferencias y no en las erogaciones de capital, que son las más productivas³⁹. A manera de ejemplo, piense que si el Estado construye un camino en una ruta turística puede generar externalidades positivas, pues provocará un incremento del consumo privado en materia de turismo.

³⁹ Alesina, Alberto Et Roberto Perotti, "Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". En: *NBER Working Paper Series*, N° 5730, agosto 1996.

3.4.5 Gasto y comercio internacional. Competitividad

Algunos aspectos del gasto público tienen una incidencia particularmente positiva. Ninguna erogación que apunte a la formación de capital físico y humano debe ser considerada gasto público, sino inversión pública, porque mejora la competitividad del país.

El gasto en comercio internacional tiene dos efectos: por un lado, el efecto que sobre la competitividad tiene el gasto de infraestructura; por el otro, el efecto que tiene sobre la demanda agregada. En el esquema keynesiano también se verifica un efecto multiplicador del comercio exterior: a mayor gasto, mayor ingreso; luego, mayores importaciones⁴⁰.

Para cualquier país, la interacción entre gasto público e inserción internacional es relevante. En la medida en que el presupuesto asigne importancia creciente a las erogaciones de capital por sobre el gasto en transferencias y en administración del Estado, la competitividad del país se verá mejorada en el corto y, sobre todo, en el largo plazo. En los países del sudeste asiático se ha realizado desde hace cuarenta años una asignación de gasto en este sentido. Los resultados están a la vista⁴¹.

4. Deuda pública: crédito público vs. emisión

La discusión sobre la deuda pública está instalada no sólo en la teoría económica, sino también a nivel popular. En esta sección describiré la deuda pública como un método de financiar la brecha entre los gastos y los ingresos públicos.

Los prestamistas, según su residencia, pueden ser internos o externos, pero la deuda pública se clasifica en interna o externa según dónde pueda ser exigible el crédito: dentro o fuera del territorio. La suma de las dos constituye la deuda pública total.

La deuda pública interna puede subclasificarse según su tenencia: en manos del público o en manos de los organismos públicos. De la suma de las dos resulta la **deuda pública interna bruta**. Si sólo se cuenta la deuda en manos del público, se habla de **deuda pública interna neta**.

El repago de la deuda pública interna implicaría el cobro de impuestos futuros a los ciudadanos del país. Pagar la **deuda pública externa**, en cambio, requiere ahorrar en divisas, es decir, generar ingresos a través de las exportaciones y administrar el saldo del sector externo. Para entenderlo piense que una parte de los ciudadanos extranjeros ahorran y nos transfieren su poder de compra. Nosotros nos comprometemos a reintegrar la deuda en la misma moneda (no en nuestra moneda nacional), pero para comprar moneda extranjera en el futuro debemos inter-

DEUDA PÚBLICA

La deuda pública es la suma de los préstamos tomados por el Estado para cubrir el déficit presupuestario.

⁴⁰ Desarrollaré este tema con mayor detalle en el capítulo sobre política del sector externo.

⁴¹ Rodrik, Dani, "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich". En: *NBER Working Paper Series*, N° 4964, diciembre 1994.

cambiarla por bienes que salgan de nuestro país (exportaciones), lo cual reduce la cantidad de bienes disponibles internamente.

De todos modos, si el Estado no controla el sector externo, como ocurre en la mayoría de las economías de la actualidad, el propio Estado deberá generar un superávit fiscal primario para comprar las divisas que el sector externo genere, y así repagar la deuda pública externa. Este curso de acción seguramente hará aumentar los impuestos en el futuro.



Carácter intertemporal del endeudamiento

Más deuda pública hoy → Más impuestos y menos consumo en el futuro

Existen diversos indicadores para medir el peso de la deuda externa en la economía. Entre las principales relaciones podemos citar:

- deuda pública externa / exportaciones
- intereses / deuda pública
- intereses / PBI
- intereses de la deuda externa / exportaciones
- intereses / recursos tributarios disponibles
- deuda / PBI
- intereses de la deuda pública / gastos

Antes de observar las magnitudes argentinas, preste atención a la advertencia de Samuelson: "Si analizamos la historia veremos que no existe ningún cociente mágico que ligue la deuda de un país a su gloria o su declive"⁴². Con esto quiso decir que debemos cuidarnos de realizar analogías equivocadas o falacias de composición. En realidad, la deuda pública es un instrumento de crédito importante para la economía, y si hay algo importante en el sistema capitalista, eso es la transferencia de excedentes financieros entre sus actores. Sin embargo, como todo instrumento, debe recibir un tratamiento adecuado a las condiciones económicas en que se lo aplica.

La ecuación siguiente explica la formación de la deuda pública y expresa su restricción presupuestaria:

$$Dg - Dg_{-1} = T - (I_g + G + iDg_{-1})$$

Donde:

Dg : deuda pública del período actual

Dg_{-1} : deuda pública del período anterior

T : impuestos netos de transferencias

⁴² Samuelson, P. Et W. Nordhaus, op. cit., pág. 462.

Ig: inversión pública

G: gasto corriente en consumo y salarios de los empleados en la Administración Pública

iDg_{-1} : intereses sobre la deuda pública tomada en el período anterior

Si el Estado nacional gasta más que lo que recauda, deberá contraer una deuda para poder hacer frente a sus gastos. Por el contrario, si los ingresos del sector público superan a los gastos, entonces la deuda pública disminuirá. Lo que el Estado financia con deuda hoy se paga con más impuestos o con recortes presupuestarios en otras áreas mañana. Con todo, reitero, ¿es malo que el Estado se endeude?

El endeudamiento en sí no es malo; me atrevo hasta a decir que es bueno. Imaginemos una caída de ingresos públicos causada por la pérdida de una cosecha. Para resolver el déficit que esto provoca, el Estado debe ajustarse: puede incrementar los impuestos o bajar los gastos. La otra solución consiste en no alterar esos valores y elevar en cambio el endeudamiento, que resuelve un problema financiero causado por un evento extraordinario. En el futuro, se podría amortizar la deuda con impuestos sobre un incremento de la actividad económica, o con impuestos distribuidos en varios períodos para evitar que todo el peso de la adversidad recayera en un solo año fiscal.

El problema surge cuando el Estado demanda créditos de corto plazo para resolver problemas estructurales cuya solución exige estrategias a largo plazo, y además no acompaña el endeudamiento con las medidas para resolver dichos problemas. En este caso el Estado se muestra insolvente, porque no se puede esperar que en el futuro cuente con superávit (exceso de recursos sobre los gastos) para poder pagar la deuda. Ni hablar de la corrupción, porque ése no es un problema del gasto; corresponde a la conducta de los administradores.

La conclusión es que el stock de deuda pública es el resultado de políticas de endeudamiento, y las políticas de endeudamiento pueden ser buenas o malas; es su eficacia la que hay que calificar. Recordemos al historiador inglés Lord Macaulay⁴³, quien decía que si bien durante mucho tiempo hombres sabios habían afirmado que las consecuencias de la deuda inglesa provocarían en forma inminente la ruina y la bancarrota, la realidad era que la deuda había seguido creciendo, mientras que la bancarrota y la ruina aún eran remotas. Las proyecciones fallan cuando se olvida que otras magnitudes crecen al mismo tiempo que la deuda.

Otro caso interesante es el de la economía estadounidense: a pesar del abrupto crecimiento de su deuda en la década de los ochenta, causado por los crecientes déficit y las nefastas proyecciones realizadas sobre el nivel de vida estadounidense, la década siguiente trajo consigo un ciclo expansivo de diez años, con superávit y la posibilidad de reducir la deuda.

Una pregunta que ha generado intenso debate es si los bonos del gobierno equivalen a riqueza neta para los agentes económicos. En 1974 Ro-

⁴³ Citado por Samuelson en op. cit, pág. 467.

bert Barro⁴⁴, economista de la nueva macroeconomía clásica (NMC), planteó nuevamente la vigencia de la **equivalencia ricardiana**, que se basa en la idea (original de David Ricardo) de que un cambio en el nivel de los impuestos a lo largo del tiempo (por ejemplo un incremento de los impuestos) no modifica el consumo del sector privado y tampoco afecta el ahorro o la inversión. Lo que Barro planteó era que, según los postulados básicos de Ricardo, la emisión de deuda pública no necesariamente implica un incremento de la riqueza del sector privado: las variaciones temporales de los impuestos o de la deuda no afectan el consumo, siempre que el gasto público se mantenga constante. Los bonos públicos sólo serían percibidos como riqueza neta si su valor excediera el valor actual del flujo de impuestos futuros, pero como existe incertidumbre acerca de lo que ocurrirá con los impuestos en el futuro, el endeudamiento no generará riqueza. El contexto planteado es un modelo de generaciones superpuestas, donde transferencias intertemporales entre agentes, tales como el régimen de seguridad social, hacen la diferencia.

La equivalencia ricardiana ha recibido muchas críticas. Por un lado, ante un descenso de los impuestos y la incertidumbre acerca del futuro, las familias podrían incrementar su consumo presente⁴⁵. Por otro lado, las imperfecciones en los mercados financieros podrían dificultar las transferencias intertemporales y de este modo aumentar los incentivos a consumir más en el presente ante una reducción de impuestos.

Más allá de las críticas, indudablemente en todo el mundo, desde 1974 hasta la fecha, la política fiscal ha tenido muy en cuenta las recomendaciones de este modelo: como resultado, se han reducido los incentivos a realizar políticas fiscales expansivas. En nuestro país, el exceso de endeudamiento del sector público durante la segunda mitad de los noventa, debido al esquema de convertibilidad de la moneda nacional, alimentó un consumo privado que se endeudaba cada vez más en el sistema financiero, lo cual derivó en enero de 2002 en una crisis que sembró el default y el fin de la convertibilidad. El horizonte fiscal resultante es más que complicado, pero ciertamente promete mayores impuestos futuros para pagar la deuda (aún por renegociar) en los próximos años.

⁴⁴ Barro, Robert J., "Are Government Bonds Net Wealth?". En: *Journal of Political Economy*, N° 82, 1974.

⁴⁵ Andrew, Abel, "The Failure of Ricardian Equivalence under Progressive Wealth Taxation". En: *NBER Working Paper Series*, N° 1983, julio 1986.

⁴⁶ Si bien la mayor parte de los ingresos corresponde a los impuestos, el Estado también tiene ingresos no tributarios. Para simplificar la ecuación, suponemos que los ingresos del Estado provienen sólo de los impuestos.

5. Déficit y superávit

Veamos, ahora que conocemos las variables intervinientes, la siguiente ecuación que describe el déficit o el superávit fiscal:

$$\text{Déficit o Superávit} = T - (I_g + G + iDg_{-1})$$

Donde:

T: impuestos netos de transferencias⁴⁶

I_g: inversión pública

G: gasto corriente en consumo y salarios de los empleados en la administración pública

iDg_{-1} : intereses sobre la deuda pública tomada en el período anterior

A manera de ejemplo, supongamos que el gobierno recauda \$110 en concepto de impuestos, paga \$10 en subsidios, tiene gastos corrientes por \$70, debe pagar \$10 por intereses de la deuda, y la inversión pública es de \$20. En este caso habría un presupuesto financieramente equilibrado.

La deuda que deba contraer el gobierno en este período para pagar sus gastos se obtiene al calcular el déficit (la diferencia entre los ingresos del Estado y sus gastos). Aunque también se podrían financiar los gastos con emisión monetaria, ello no es recomendable por sus efectos inflacionarios.

Así, el incremento o la reducción de la deuda pública para financiar el déficit se determina por el déficit o superávit presupuestario, respectivamente. La ecuación anterior se puede expresar del siguiente modo, como ya se ha visto en el apartado anterior sobre deuda pública:

$$Dg - Dg_{-1} = T - (I_g + G + iDg_{-1})$$

Donde:

Dg : deuda pública del período actual

Dg_{-1} : deuda pública del período anterior

De esta manera, $Dg - Dg_{-1}$ representa el incremento o la reducción de la deuda pública: se trata de lo que en la literatura económica se conoce como **restricción presupuestaria del sector público**.

Como ejemplo, recuerde que a partir de 1994 la Argentina gastó más fondos que los que recaudaba y recaudó muchos menos que los que se había propuesto. Al no poder emitir dinero para financiar el déficit, debió recurrir al endeudamiento público. Así, la deuda pública se incrementó un 80% entre 1993 y 2000, y con ella los intereses que hay que pagar anualmente, los cuales incrementaron a su vez los gastos públicos. En este caso, el origen del incremento de la deuda pública se identifica con el déficit de las cuentas públicas y con el costo de su financiamiento: actualmente, si todo lo demás permanece constante, cada año la deuda pública se "apropiará" en forma inapelable de una mayor parte de los ingresos recaudados y será un competidor que someterá a los gastos de otros sectores (inversión pública, gasto social, etc.).

5.1 El déficit y la política fiscal

Desde la época de la Gran Depresión hasta la fecha se ha desarrollado una fuerte disputa en el seno del análisis teórico acerca de los efectos de la política fiscal y de la política monetaria. Se puede señalar que

desde la década de los treinta hasta la de los ochenta la política fiscal tuvo cierta preeminencia teórica, mientras que en la actualidad el pensamiento monetarista ha recuperado su hegemonía. No crea que producen efectos excluyentes; lo que está en discusión es qué instrumentos utilizar en primera instancia para causar efectos en el corto plazo.

En la historia económica estadounidense esta disputa ha estado en pie desde la presidencia de Franklin D. Roosevelt hasta la de George W. Bush, pasando por la de Ronald Reagan. Aun hoy se analizan temas tales como si el déficit de la década de los treinta fue suficiente o insuficiente, cuál fue el impacto en la década de los ochenta del fuerte crecimiento del déficit fiscal y la deuda pública, y cómo puede afectar la propuesta actual de una reducción del impuesto a las ganancias. Algunos, desde el punto de vista fiscal, piensan que se debe reducir la deuda pública con el superávit existente; otros opinan que se deben aumentar los gastos sociales. Voces autorizadas, como la de Samuelson, sostienen que el manejo de la tasa de interés es el instrumento de mayor eficacia para incidir en la economía.

En la experiencia internacional de posguerra, las políticas fiscales y monetarias activas o expansivas se popularizaron como "políticas keynesianas", asociadas con la intervención estatal en la economía, en muchos casos a cargo de un Estado no sólo regulador, sino también productor. Entre los años cuarenta y setenta este enfoque dominó la política fiscal y la política económica en general. La crisis del petróleo de 1973 exacerbó las tendencias inflacionarias que este modelo arrastraba (buena parte del déficit se financiaba con emisión).

El debate entre monetaristas y keynesianos apuntaba a decidir si la política monetaria y fiscal tenía efectos reales sobre el nivel de actividad. La discusión en torno de la validez de la curva de Phillips fue uno de los ejes más claros del debate. Los keynesianos⁴⁷ aseguraban que existía una relación inversa entre la inflación y el desempleo, es decir que la política monetaria y fiscal expansiva podía modificar el nivel de actividad y reducir el desempleo. Para los monetaristas, con Friedman⁴⁸ a la cabeza, las políticas eran ineficaces y sólo generaban inflación⁴⁹.

Ya en los años ochenta, este enfoque de política fiscal discrecional expansiva fue superado por la implementación de las concepciones de la NMC, especialmente desde los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

Una intervención fundamental en este tema fue la del llamado Consenso de Washington, a fines de la década de los ochenta. Se aleccionó a los países en desarrollo sobre la necesidad de la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestario, y se delegó a la política monetaria la tarea fundamental de la estabilización. Una de las razones de este acuerdo fue la necesidad de contrarrestar el conocido *crowding out* ("efecto de exclusión"⁵⁰), por el cual el gasto privado se había reducido como consecuencia de un incremento en el gasto público. Sucede que, ante el in-

⁴⁷ Phillips, A.W., "The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957". En: *Economica*, N° 25, 1958. Cf. también Tobin, James, "Inflation and Unemployment". En: *American Economic Review*, N° 62, marzo 1972.

⁴⁸ Friedman, Milton, *A Program for Monetary Stability*. Nueva York, Fordham University Press, 1960. Cf. también "The Role of Monetary Policy". En: *American Economic Review*, N° 58, marzo 1968.

⁴⁹ Estas ideas se desarrollarán con más detalle en el capítulo siguiente.

⁵⁰ Para los keynesianos este efecto es cero. De todos modos, los efectos de la política fiscal sobre las variables de una economía clásica o keynesiana se estudiarán con más detalle en el capítulo siguiente.

crecimiento del gasto, la renta y la tasa de interés habían aumentado, lo que a su vez había provocado una disminución de la inversión⁵¹.

Conviene aclarar que estas recomendaciones de política fueron generales y no tuvieron en cuenta factores locales que pudieran tornarlas inviables. El caso más concreto es el de nuestro país en la década de los noventa, donde a partir de la pérdida de reputación que sufrió el Estado como garante del valor de la moneda fue necesaria la aplicación de un régimen de convertibilidad (con tipo de cambio fijo) que anuló cualquier posibilidad de implementar una política monetaria activa. El esquema de convertibilidad, que se adoptó por necesidad y no por virtud⁵², implicaba a los ojos de la comunidad internacional una restricción muy fuerte sobre las posibilidades del gobierno argentino para suavizar el ciclo económico. Las dudas acerca de la sustentabilidad de la deuda pública y del régimen cambiario comenzaron a hacerse crecientes y terminaron por confirmarse durante la crisis de diciembre de 2001 y enero de 2002, que dejó como resultado el default, la devaluación y una pesificación asimétrica.

El enfoque de este tipo de inconsistencia temporal, en nuestro caso aplicada a la materia fiscal, es uno de los grandes aportes de la NMC. **Hablamos de inconsistencia temporal**⁵³ cuando una política que es óptima en un momento ya no lo es desde el punto de vista de un momento posterior, porque los agentes racionales que otorgan credibilidad a las políticas públicas ya no creen en ellas.

La **credibilidad** es, precisamente, el centro de este enfoque que toma elementos de la teoría de los juegos. Para lograr credibilidad toda política fiscal debe enfrentar ciertos problemas que generalmente modifican los niveles de gasto y llevan a déficit excesivos. La falta de credibilidad se puede entender desde dos puntos de vista: la **diferencia de elasticidades** *ex-ante* y *ex-post* en la política económica, o la inestabilidad en las preferencias en situaciones de **incertidumbre política**.

El caso de la **diferencia entre elasticidades** se refiere al régimen de discreción gubernamental, es decir, a los incentivos que tiene el gobierno para sorprender con políticas monetarias o fiscales. Precisamente, **reglas vs. discreción** es otro de los aspectos centrales de la credibilidad. En un marco de reglas o compromisos, el gobierno es el jugador líder. Juega primero, prometiendo; y como hay reglas de juego, los efectos de las políticas serán iguales a los esperados por el sector privado. Si hay suficientes reglas, no hay incentivos a sorprender. Bajo un régimen de discreción, en cambio, el gobierno ya no maneja las expectativas del sector privado y juega segundo. Sus promesas pueden no cumplirse, lo cual le da la capacidad de optimizar nuevamente sus decisiones a lo largo del tiempo, y por eso la credibilidad puede verse deteriorada. El gobierno tratará con sus políticas de sorprender al sector privado *ex-ante*, pero como el sector privado tiene expectativas racionales y juega "contra" el gobierno *ex-post*, tratará de no dejarse sorprender; entonces la política económica será inefectiva.

EQUILIBRIO FISCAL INTERTEMPORAL

¿Debe haber siempre superávit fiscal?

No, la "regla de oro" del presupuesto público dice que debe haber equilibrio fiscal intertemporal, con déficits en las recesiones y superávit en las expansiones ^

⁵¹ Barro, Robert, *Macroeconomics*. Cambridge, Mass., Wiley, 1993.

⁵² Mi opinión se desarrolla en *Pensando la nueva economía*, pág. 485.

⁵³ Los trabajos señeros son, entre otros, los siguientes: Kydland, Fynn & Edward Prescott, "Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans". En: *Journal of Political Economy*, N° 87, 1977; Calvo, Guillermo "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy". En: *Econometrica*, N° 46, 1978; Barro & Gordon, "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy". En: *Journal of Monetary Economy*, 1983.

La otra línea de estudio se concentró en la **incertidumbre política**. En este caso, la ausencia de credibilidad puede estar originada por inconsistencia en las preferencias a lo largo del tiempo. Esto es muy claro en el caso de las políticas macroeconómicas en un sistema de dos partidos políticos hegemónicos, especialmente ante elecciones en las cuales "juegan" votantes racionales, así como políticos de ambos partidos que hacen promesas.

Los modelos presentados por autores como Alesina, Tabellini, Cukierman, Persson y Svensson⁵⁴, entre otros, buscan en esencia explicar la inconsistencia temporal de los gobiernos como oportunismo ante elecciones inminentes: los candidatos toman decisiones de política económica a veces muy diferentes de sus propias preferencias, en virtud del desafío de las urnas.

Supongamos que existe un gobierno conservador C que enfrenta en las elecciones al opositor populista P. El candidato C prefiere un volumen de gasto público bajo, pero sabe que P propone un alto nivel de gasto, y será gobierno luego de las elecciones. El gobierno C tiene la posibilidad de proponer un aumento del nivel de gasto, con el fin de "robar" votos a P. Para ello, tiene dos fuentes posibles de financiamiento: impuestos o endeudamiento. El primero es su método preferido, pero es costoso electoralmente, por lo tanto el gobierno C optará por elevar el nivel de deuda pública. ¿Por qué un gobierno conservador aceptaría un déficit superior? Porque de esa manera puede trastornar una variable fundamental –la deuda pública– del gobierno sucesor, cuya política futura se verá obstruida. Así, el gobierno C actuará discrecionalmente, tratando de sorprender a los votantes con una medida de política económica inesperada, que posiblemente genere un pequeño ciclo económico con un *boom* inmediato, pero con recesión para su sucesor P durante el período siguiente.

Las soluciones propuestas a los problemas de inconsistencia temporal se concentran en el uso de reglas y limitaciones de la discrecionalidad. También se apela a la búsqueda de consenso, tarea difícil cuando hay divergencia en las preferencias de los partidos políticos. Se aconseja que el gobierno considere su reputación a la hora de decidir sus políticas, autolimitándose en su discrecionalidad para no dañar su credibilidad de mediano plazo.

Diversos autores plantean tres grupos de reglas para lograr credibilidad en la administración de la política fiscal: reglas macrofiscales, reglas de procedimiento y normas de transparencia:

- Reglas macro-fiscales: Plantean objetivos de política fiscal en función de indicadores de desempeño. Generalmente ligan los niveles de gasto o endeudamiento con los de actividad económica. Pueden ser reglas dinámicas que monitoreen tasas de variación de estas relaciones, o reglas estáticas que marquen límites o prohíban, por ejemplo, el endeudamiento. Para su correcta aplicación deben tener un encuadre

⁵⁴ Persson, Torsten Et Guido Tabellini, *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harwood Academic Publishers, 1991. Cf. también Alesina, Alberto Et Alex Cukierman, "The Politics of Ambiguity". En: *Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1990.

institucional adecuado, ser simples y fácilmente monitoreables, y referirse a variables elementales de la conducción económica.

- Reglas de procedimiento: Establecen quiénes y cómo pueden decidir sobre aspectos fiscales tales como el tamaño del presupuesto y el déficit o la priorización de gastos.
- Reglas de transparencia: Están condicionadas por los requisitos de los procedimientos de decisión: desde saber quiénes y cómo realizan las proyecciones macroeconómicas que sirven de base a la elaboración del presupuesto, hasta explicitar todo gasto o considerar contingente a un pasivo.

5.2 Casos aplicados: la reforma del Estado en Nueva Zelanda

Como ejemplo de los nuevos enfoques de política fiscal, es interesante analizar las reformas fiscales realizadas en Nueva Zelanda entre la segunda mitad de los ochenta y la primer mitad de los noventa⁵⁵. Los cambios principales pueden sintetizarse en tres grandes reformas:

- Independencia del Banco Central: En 1989 se firmó el acta que estipuló la independencia del Banco Central de Nueva Zelanda respecto del gobierno. Entre otras funciones, el Banco Central sería responsable de mantener la estabilidad de precios. En junio de 1994 se sancionó el Acta de Responsabilidad Fiscal, para orientar la política fiscal de mediano plazo, sobre la base del Acta de Finanzas Públicas de 1989. Los cinco principios eran: reducir la deuda, procurar que los gastos operativos no excedieran los ingresos operativos, mantener un nivel de ahorro público para enfrentar adversidades, manejar el ámbito fiscal prudentemente, y hacer predecibles los impuestos futuros. En caso de desvíos transparentes y temporarios, se preveía volver a los objetivos. A partir de 1994 se obtuvo superávit y el cociente deuda / PBI cayó del 50% en 1992 al 25% a fines de los noventa.
- Transformación del sector público: A partir del Acta de 1986 se produjo una reorganización de las corporaciones comerciales del Estado para que se manejaran con una gerencia y con objetivos comerciales basados en criterios de eficiencia. Hacia 1989, los subsidios para la mayoría de las empresas estatales reconvertidas habían desaparecido. Entre 1988 y 1994 se privatizaron 21 empresas estatales y se aceptó la propiedad extranjera aun en sectores estratégicos. Algunas de las claves del éxito de la reforma fueron el activo liderazgo y compromiso de las cabezas de departamentos y agencias públicas, la firmeza de los controles y la creación de incentivos al cambio. Además, las nuevas empresas privatizadas no produjeron sobre las agencias públicas los efectos previstos por la teoría de la captura⁵⁶.
- Reforma política: El sistema electoral tuvo cambios radicales en 1993. El referéndum de 1993 resultó en la decisión de modificar la representación proporcional, para quebrar la tradición del sistema de sim-

⁵⁵ Cangiano, Marco, "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience". En: *IMF Working Paper*, WP/96/122, 1996. Cf. también De Bruin, Anne, *Transformation of the Welfare State in New Zealand*. Auckland, Department of Commerce, Massey University, 1999.

⁵⁶ La teoría de la captura, como vimos, advierte sobre el peligro de que los poderosos intereses privados "captan" a los reguladores del Estado mediante el soborno.

ple mayoría electoral. Se buscaba salir del sistema bipartidario clásico de los últimos 50 años para pasar a un sistema político multipartidario. La reforma política fue independiente y se desarrolló como reacción ante la reforma fiscal del Estado realizada previamente. Uno de los objetivos centrales era devolverle al parlamento un rol prominente como hacedor de políticas, para evitar un gobierno de un partido único mayoritario.

6. Asignación de recursos entre distintas jurisdicciones

La visión tradicional acerca de la asignación de recursos entre las diferentes jurisdicciones de un país (gobierno nacional, provincial y municipal en el caso argentino) afirma que una política impositiva homogénea evita la ineficiencia ocasionada por una asignación de recursos distorsionada. Se espera que las jurisdicciones subnacionales apliquen impuestos acordes con una estructura tributaria integrada para evitar el surgimiento de "guerras tributarias" que se obstinan en atraer factores móviles como el capital. Además, se considera adecuado que los gobiernos de menor nivel ejerzan su poder de imposición sobre bases relativamente inmóviles, distribuidas uniformemente y que generen ingresos estables en el tiempo.

Se recomienda a los gobiernos locales o municipales la imposición (casi exclusivamente) sobre la riqueza registrable y/o los activos registrables –en especial la propiedad inmueble y, en cierta medida, los vehículos automotores– para financiar la provisión de los bienes públicos puros bajo su responsabilidad. La producción pública de bienes y servicios privados, como por ejemplo la provisión de agua potable, debería ser financiada a través de su cobro, pues aquí resulta aplicable el principio del beneficio, es decir, la posibilidad de identificar al beneficiario de un bien o servicio provisto de manera pública y exigirle un pago –o tasa– por su uso.

Otros impuestos, tales como los que gravan los ingresos, el consumo, la rentabilidad del capital o la explotación de los recursos naturales, se reservan en general al gobierno central. La aplicación local de impuestos a los ingresos, por ejemplo, podría generar migraciones de pobres y ricos hacia las jurisdicciones con esquemas tributarios más o menos progresivos, respectivamente. Por otra parte, gravar localmente el consumo en sus distintas variantes (ventas finales, generales o valor agregado) puede desencadenar desplazamientos para adquirir bienes en las jurisdicciones con menores alícuotas o distorsionar la localización de industrias. El capital, por su parte, despliega tal movilidad que debe ser descartado como base de imposición local.

Por lo visto, un sistema agregado de tributación nacional puede ser más eficiente que los esquemas autónomos. Ahora bien, ¿cuál es la línea di-

visoria entre centralización o descentralización? Eso dependerá del peso relativo que se les asigne a las ventajas y desventajas de cada sistema. En cada país existen circunstancias específicas vinculadas con la concentración de contribuyentes, la organización política del país, el desarrollo de los sistemas de administración tributarios y la conciencia de cultura tributaria.

En general, en los países en desarrollo los impuestos al alcance de los gobiernos de jurisdicciones provinciales y municipales son modestos con relación a sus responsabilidades de gastos. En esas jurisdicciones resulta necesario desarrollar nuevas alternativas de imposición que respeten un mínimo de correspondencia fiscal.

Por el lado del gasto, los diferentes niveles de gobierno son habitualmente ejecutores de la mayor parte de las erogaciones. Usted probablemente piense que es insensato esperar que el encargado del gasto no sea el mismo que carga con el costo de obtener la totalidad de los recursos. De hecho, según la teoría esta disfuncionalidad entre el ingreso y el gasto hace que el criterio clásico de universalidad de la caja sufra alteraciones. Se sugiere que, cuando la administración no tenga garantías de eficiencia, parte de las transferencias tengan asignación específica para gastar. De este modo se pretende evitar el desvío y la discrecionalidad del gasto.

6.1 Principios básicos de un sistema tributario descentralizado

Se sugiere que un régimen tributario subnacional cumpla con una serie de requisitos, a saber:

- **Correspondencia fiscal:** Los recursos tributarios propios del nivel subnacional de gobierno deben cubrir una alta proporción de autofinanciamiento de los gastos propios, para conferirle cierta independencia respecto de las transferencias de los niveles superiores de gobierno.
- **Incentivos:** Los incentivos no deben generar ineficiencias por el lado del gasto público. Para ello debe evitarse en lo posible el reparto de lo recaudado a través de sistemas comunes, especialmente cuando contengan elementos no devolutivos, pues ello puede conducir a problemas de ilusión fiscal y expansión innecesaria del gasto.
- **Neutralidad en la localización:** Las provincias no deben competir en la captación de una mayor recaudación en detrimento de las otras jurisdicciones, pues esto puede generar cambios en la localización de las empresas.
- **Fronteras interprovinciales:** No deben existir controles de fronteras interprovinciales en materia impositiva.
- **Armonización:** Las obligaciones de los contribuyentes deben ser las mismas más allá del lugar donde vendan, para evitar un aumento de los costos de cumplimiento.

- **Coordinación:** Se debe garantizar un mínimo de coordinación inter-jurisdiccional, lo cual implica la necesidad de un sistema armonizado (aunque no uniformado). Con todo, cierto grado de convergencia en materia de alícuotas y bases imponibles es deseable.

La política fiscal en los EE.UU. es una de las más descentralizadas del mundo. El sistema de legislación y administración independientes proporciona a los gobiernos estatales un grado de autonomía y flexibilidad máximos, pero también puede crear distorsiones económicas, complejidad y confusión, además de duplicaciones en la administración tributaria y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La Constitución sólo prohíbe a los gobiernos estatales los impuestos sobre importaciones y exportaciones.

Suiza, por su parte, con sus 26 cantones y 3021 comunas, constituye uno de los países más descentralizados en materia fiscal, apoyada en los acuerdos constitucionales en tal sentido a nivel federal y cantonal. Su Constitución Federal de 1874 garantiza la autonomía de los cantones en todas aquellas esferas en las que no esté previsto de forma explícita que la competencia corresponda al gobierno federal. En cuanto a las comunas, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones incluye la problemática fiscal: se decide democráticamente con respecto a temas como el presupuesto corriente y de capital, los coeficientes fiscales anuales y las tasas.



Aplicaciones a la Argentina

7. Resumen

En este capítulo he enfatizado el rol que debe cumplir el Estado para mejorar el bienestar de la sociedad a través de la prestación de bienes y servicios que en su ausencia no se podrían proveer. El alcance de esta prestación ha variado al ritmo del desarrollo socio-cultural y económico de los pueblos.

La política fiscal, como su nombre lo indica, se refiere a medidas y acciones del fisco. Desde un perfil económico esto involucra al Tesoro Público, una entidad de la cual el Estado es responsable. En consecuencia, el sujeto y actor principal de este capítulo es el Estado. No cualquier concepción o estadio histórico del Estado, sino el correspondiente a la globalización actual.

La discusión sobre los efectos de la globalización instala nuevos conceptos: el fin del Estado, el Estado residual, el nuevo Estado y los Estados regionales y transnacionales; todos ellos se diferencian por sus principios y sus funciones.

Las ideas políticas ocupan un lugar sustantivo en la consideración del tema fiscal porque la economía, vacía de toda política, no es operativa. Por eso en este capítulo, antes del estudio de la teoría y la política fiscal, reseño distintas posturas ideológicas sobre el Estado, principalmente el Estado moderno. Resalto además la disyuntiva histórica entre la concepción que sostiene la necesidad de un Estado, debido a la condición natural de la sociedad, y la concepción que sostiene el carácter artificial del Estado. Ante esta alternativa se han originado todos los modelos de organización y política económica; ejemplifico con los sistemas de la economía feudal, mercantilista y fisiocrática.

El Estado juega un rol fundamental en lo que hace a las condiciones básicas para el funcionamiento y la convivencia de la sociedad. La intervención subsidiaria del sector público en la economía de mercado busca el bienestar de la comunidad. Definimos la política fiscal como el instrumento de la política económica utilizado para incidir positivamente sobre el nivel de actividad y de empleo sin generar inflación.

El análisis de la política fiscal como conducta gubernamental es diferente según se trate de la teoría clásica o la keynesiana. Las teorías clásicas estudiaban la hacienda pública según los criterios de la economía familiar: equilibrar ingresos y gastos, evitar el endeudamiento. Las funciones del Estado estaban restringidas a la satisfacción de necesidades colectivas. Para Keynes, en cambio, la economía de mercado tendía a ser inestable y podía alcanzar un equilibrio duradero que involucrara un alto nivel de desempleo. Para ello era esencial el manejo del resultado presupuestario: Keynes afirmó que mediante el déficit se podía combatir la recesión, y con el superávit frenar la inflación.

Comenzamos estudiando la herramienta fundamental que tiene el Estado para cumplir con sus objetivos: el presupuesto. En el presupuesto se plasma la proyección de los gastos que se efectuarán y la estimación de los ingresos que se recaudarán para solventar las erogaciones. La diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado se conoce como déficit o superávit fiscal, y determina el monto de la deuda que debe contraer el gobierno durante su período. A este resultado, que limita las posibles aplicaciones del presupuesto, se lo conoce como restricción presupuestaria.

Mediante el presupuesto la política económica formaliza y sintetiza todas sus proposiciones. El proceso presupuestario se desarrolla en tres etapas principales: formulación y trámite, revisión y aprobación por parte del Congreso, y ejecución y control. La estructura presupuestaria no es neutra, sino que modifica la organización económica. Por eso los ingresos fiscales se estudian divididos en ingresos corrientes y de capital. Los ingresos corrientes son recursos de dinero surgidos de la operatoria cotidiana del Estado, y no implican una descapitalización. Entre los ingresos corrientes, los más significativos son los recursos tributarios. Un régimen tributario es regresivo cuando el peso de los tributos es proporcionalmente mayor para aquellos menos favorecidos económicamente. Actualmente,

los impuestos explican el 66% de los recursos totales de la Argentina. Los impuestos directos son aquellos que se cargan sobre personas y empresas y no son trasladables, mientras que los impuestos indirectos son aquellos que gravan bienes y servicios, y se pueden trasladar. Los ingresos de capital, en cambio, están compuestos por la venta de recursos propios, las transferencias de capital y las disminuciones de inversiones financieras.

Luego tratamos el gasto público según dos criterios. En primer lugar, según la función que el gasto intenta cumplir, como por ejemplo defensa y seguridad. El segundo criterio de clasificación se basa en el carácter económico del gasto, como por ejemplo el gasto personal en bienes de uso, en bienes de consumo, en transferencias o en bienes de inversión.

A continuación se revisaron las relaciones entre gasto, ingreso, inversión y comercio exterior. Al considerar la política de endeudamiento, vemos que el endeudamiento en sí no es malo, sino que resulta perjudicial cuando el Estado no es solvente o contrae deudas para financiar gastos que la sociedad luego se ve forzada a pagar con más impuestos o con la reducción de partidas presupuestarias más útiles. El carácter intertemporal del endeudamiento implica que a más deuda pública hoy, más impuestos y menos consumo en el futuro. Existe inconsistencia temporal cuando una política que es óptima en un momento ya no es óptima desde el punto de vista de un momento posterior. La "regla de oro" del presupuesto público nos dice que debe haber equilibrio fiscal intertemporal, con déficit en las recesiones y superávit en las expansiones.

Por último, se observaron las relaciones fiscales entre diferentes jurisdicciones. Mediante el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos se reparte entre la nación y las provincias un fondo formado por porcentajes de ciertos impuestos. Al final se citan ejemplos y aplicaciones para la Argentina de todos los temas del capítulo.

Soporte pedagógico

Nuevos términos

Presupuesto	Ingresos públicos de capital
Restricción presupuestaria	Impuestos directos e indirectos
Ingreso público	Impuestos regresivos
Calidad del gasto público	Impuesto a las ganancias
Déficit fiscal, superávit fiscal	Impuesto al Valor Agregado (IVA)
Administración pública nación, provincias municipios	Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos
Ingresos públicos corrientes	Deuda pública
	Servicios de la deuda

Barro, Robert J. "Are government bonds net wealth?". En: *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, vol. V, págs. 1115-1116.

Alesina, Alberto; Perotti. NBER Working Paper 5730. Agosto 1996. "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects".

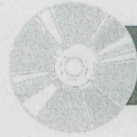
Persson, Torsten; Tabellini, Guido, "Political Economics and Macroeconomic Policy". Octubre 17, 1997.

Etchebehere, Facundo; O'Connor, Ernesto, *El desarrollo local como estrategia para la Patagonia*. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1997, cap. IX, págs. 128-130.

Auto-evaluación

1. ¿Qué es la política macroeconómica?
2. ¿Cuáles son los instrumentos de política que posee el gobierno?
3. ¿Qué es el presupuesto? ¿Qué se plasma en él?
4. Defina y explique la *ecuación presupuestaria*.
5. ¿Qué significa la expresión "déficit fiscal"? ¿Y "superávit fiscal"? ¿Cómo se relacionan estos conceptos con la deuda pública?
6. ¿Cuáles son las etapas del proceso presupuestario?
7. Describa el calendario *presupuestario* argentino.
8. ¿Qué criterios existen para distribuir la carga de sostener financieramente al Estado?
9. ¿Qué son y cómo se componen los ingresos corrientes? ¿Cuál de los ingresos corrientes es el más significativo?
10. Defina qué es un impuesto directo y un impuesto indirecto.
11. ¿Qué significa que un sistema tributario sea "regresivo"?
12. ¿Cuál es el impuesto que reporta la mayor cantidad de recursos al gobierno nacional?
13. ¿Qué es el día de liberación de *impuestos*?
14. ¿En qué consiste el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos?
15. ¿Cómo se compone la coparticipación primaria?
16. ¿Qué criterios existen para clasificar el gasto público?
17. ¿Cuáles son las tres principales partidas del gasto clasificado por función?

18. ¿Cuáles son las tres principales partidas del gasto clasificado por carácter económico?
19. ¿Es malo que el Estado se endeude?
20. ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional ocupa hoy en día el servicio de la deuda?



Usted encontrará las respuestas a esta auto-evaluación en el CD

