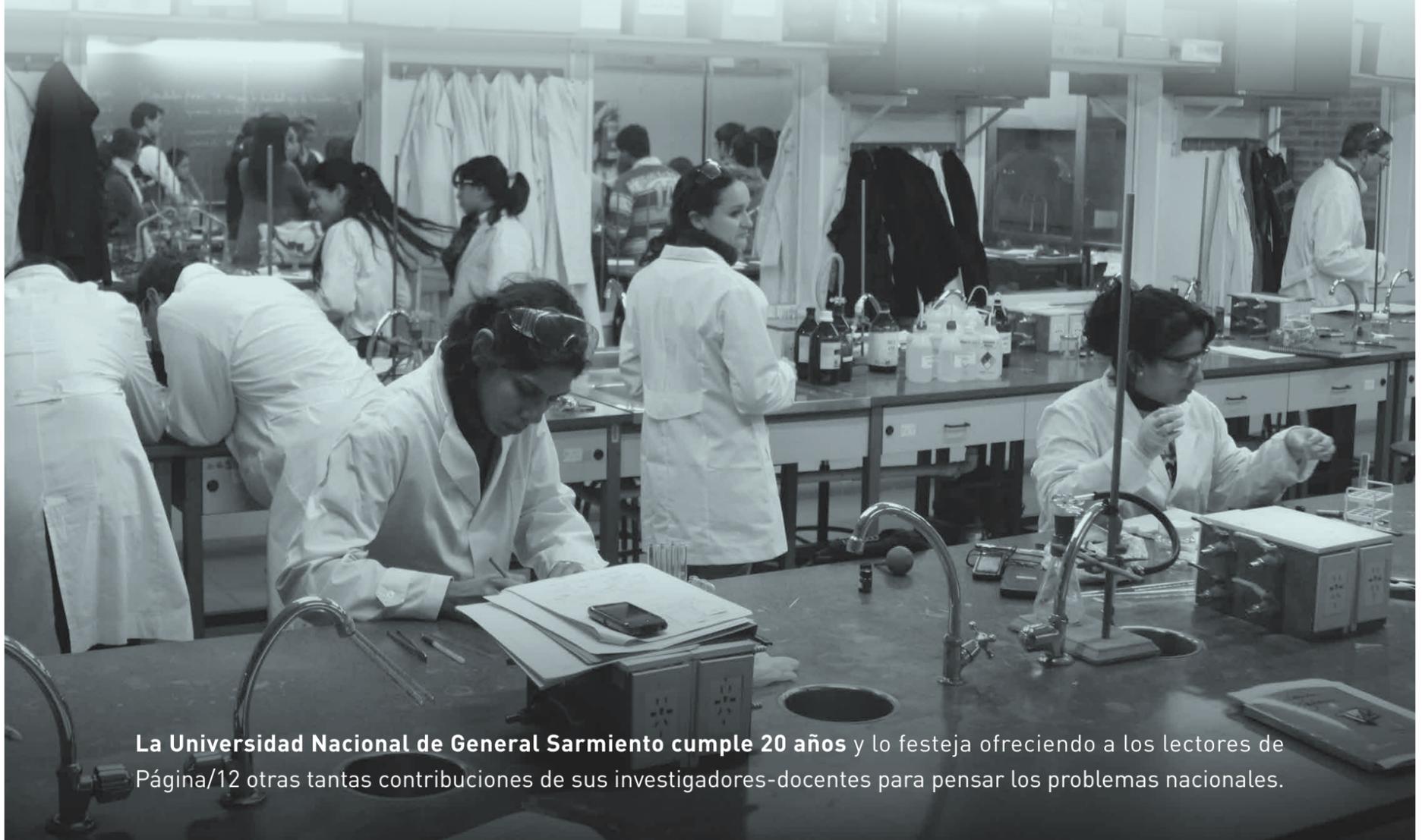


La Universidad interviene

en los debates nacionales

Del estado de las Finanzas, a las finanzas del Estado

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez
y Martín Mangas



La Universidad Nacional de General Sarmiento cumple 20 años y lo festeja ofreciendo a los lectores de Página/12 otras tantas contribuciones de sus investigadores-docentes para pensar los problemas nacionales.

Del estado de las Finanzas a las finanzas del Estado

Alejandro López Accotto*, Carlos Martínez* y Martín Mangas**

*Investigador-docente de la UNGS
**Ex Secretario de Administración y docente de la UNGS

Las finanzas públicas constituyen la rama que se ocupa del funcionamiento económico del Estado. Por lo tanto, su importancia crece en la medida en que el sector público se vuelve más relevante para la actividad económica. En una economía con un Estado poco desarrollado, las finanzas públicas tendrán un papel poco significativo. En cambio, en una economía con un sector público importante, en términos cuantitativos y cualitativos, las finanzas públicas juegan un rol decisivo.

La dimensión del sector público, comparando su gasto con el PBI, ha ido aumentando ininterrumpidamente en las economías occidentales desde el siglo XIX hasta nuestros días. Es más, en general, los países más desarrollados son los que presentan un mayor peso del sector público en sus economías. Existe una muy fuerte correlación entre el nivel de desarrollo y la dimensión del sector público que se ilustra a continuación:

Dimensión del gasto público consolidado como % del PBI					
PAÍSES	1880	1930	1960	1990	2010
EE. UU.	8	10	28	38	43
ALEMANIA	10	31	32	46	48
SUECIA	6	8	31	62	52
JAPÓN	11	19	18	33	41
BRASIL	14	11	12	47	49
CHILE	s/d	10	21	20	26
PARAGUAY	s/d	8	7	8	18
ARGENTINA	11	13	27	31	43

Fuente: Elaboración propia según datos de la OECD, CEPAL, MECON y OXLAB.
Nota: Para Brasil, Chile, Paraguay y Argentina el primer dato corresponde a 1900. Para Brasil, Chile y Paraguay se consideran solamente los gastos del gobierno central para 1880-1960. Para Argentina se consideran solamente los gastos del gobierno central para 1880 y 1930. Para Paraguay el dato de la columna "1930" corresponde a 1946. Para Chile el dato de la columna "1930" corresponde a 1940. Para Argentina el dato de "1960" corresponde a 1961.

Si bien pueden verificarse senderos diferenciados en la evolución de los países desarrollados, la tendencia es casi siempre creciente y muy superior a los países latinoamericanos. Argentina y Brasil se acercan a comportamientos similares a esos Estados recién en las últimas décadas. En tanto Chile, y sobre todo Paraguay, continúan muy alejados de esos valores.

Richard Musgrave, uno de los más prominentes teóricos de las finanzas públicas, define el

campo de acción de las mismas en tres ramas: estabilidad macroeconómica, provisión de bienes y servicios públicos, y distribución del ingreso. La evolución histórica muestra que el aumento de la importancia de las finanzas públicas se ha repartido en las tres ramas, aunque de manera diversa según la época y el país de que se trate.

En 1993, cuando se creó la Universidad Nacional de General Sarmiento, en Argentina imperaba un modelo económico que privilegiaba claramente la rama de estabilidad macroeconómica por encima de las otras dos y con una visión particularmente sesgada de ese concepto, alineado con el paradigma conocido mundialmente como el "Consenso de Washington".

Durante la década de los noventa, los argentinos aprendimos que aquel postulado repetido desde fines de los años cincuenta como verdad imperiosa, "primero hay que crecer para después distribuir", fue actualizado por la "teoría del derrame". Esa zañahoria podía perfectamente nunca ser alcanzada. Claramente, la sociedad argentina comprobó que pese al bien intencionado supuesto "desarrollista" de que todas las cosas buenas van juntas, y el crecimiento es sin duda un aspecto muy positivo, la realidad mostraba otra cara: el crecimiento económico de esos años trajo aparejado un incremento del desempleo, una distribución regresiva del ingreso y un aumento considerable de la pobreza.

Las finanzas públicas en ese entonces acompañaron tal paradigma: cerrar la brecha fiscal con endeudamiento externo y achicar las funciones del Estado. El gasto corriente de mayor aumento en el período fue el del pago de los intereses de la deuda pública que pasó, de 1993 a 2001, de representar un 5,6% del presupuesto total del sector público argentino a un 16,5%. O, visto como porcentaje del PBI, de un 1,4% a un 5,1%.

Fue a partir de las políticas de desendeudamiento impulsadas por el actual gobierno desde 2005 que, en el año 2009, los servicios de la deuda representaban un 6% del gasto público consolidado, o un 2,6% del PBI. Es decir, su magnitud, y lo que es más importante, el efecto condicionante que tenía sobre las otras variables macroeconómicas, se vio reducido drásticamente.

Pero no sólo hay una distribución horizontal (sectorial o por ramas) de los objetivos de las finanzas públicas, sino también en sentido vertical. Esto se debe a que los Estados modernos son multinivel, y la distribución de funciones y recursos entre las tres jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) constituyen también una cuestión relevante a tener en cuenta.

En este campo, la teoría suele aconsejar que el máximo nivel jurisdiccional, el Estado nacional, sea el responsable único de la estabilidad macroeconómica y el actor fundamental de las cuestiones vinculadas a la distribución del ingreso, y que solamente comparta con las otras jurisdicciones la provisión de bienes y servicios públicos.

Por supuesto que sobre esa aseveración hay distintos puntos de vista, que pasan por la concentración y distribución del poder: para ser el único responsable de la estabilidad macroeconómica, el Estado nacional debe monopolizar algunas funciones, como la política monetaria y el endeudamiento externo, entre otras. A su vez, para poder realizar una política de distribución

de ingresos, primero hay que tener una política fiscal fuerte. Y finalmente, para proveer bienes y servicios públicos de calidad se puede asumir un criterio de descentralización, que se vería favorecido por las ventajas de la proximidad en el gasto, o un criterio de centralización que garantizaría mejor la homogeneidad de la oferta en todo el territorio.

Es aquí donde la distribución de funciones y potestades entre los diferentes niveles de gobierno da lugar a un campo específico de las finanzas públicas, habitualmente llamado "federalismo fiscal". En los países federales este campo de acción se nutre de las complejidades institucionales (históricas, políticas, económicas y sociales) con que se han resuelto los temas de distribución de potestades y autonomías de los distintos niveles de gobierno.

A esas complejidades, en Argentina se suma algo más: la enorme heterogeneidad de nuestro territorio en términos de desarrollo económico. Un ejemplo palmario de ello es que el PVB per cápita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005 era ocho veces el de la provincia de Formosa.

Tenemos entonces cuatro ámbitos para analizar las finanzas públicas argentinas: el consolidado de todas las jurisdicciones y el específico de cada uno de los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

Para comprender entonces cómo se distribuyen los ingresos y los gastos entre las jurisdicciones y cuál es la participación de cada una de ellas en el consolidado total, observaremos, a modo comparativo, la situación en 1993 y en 2012.

Distribución de la recaudación por nivel de gobierno		
Nivel de Gobierno	1993	2012
Nación	79%	82%
Provincias	16%	15%
Municipios	5%	3%

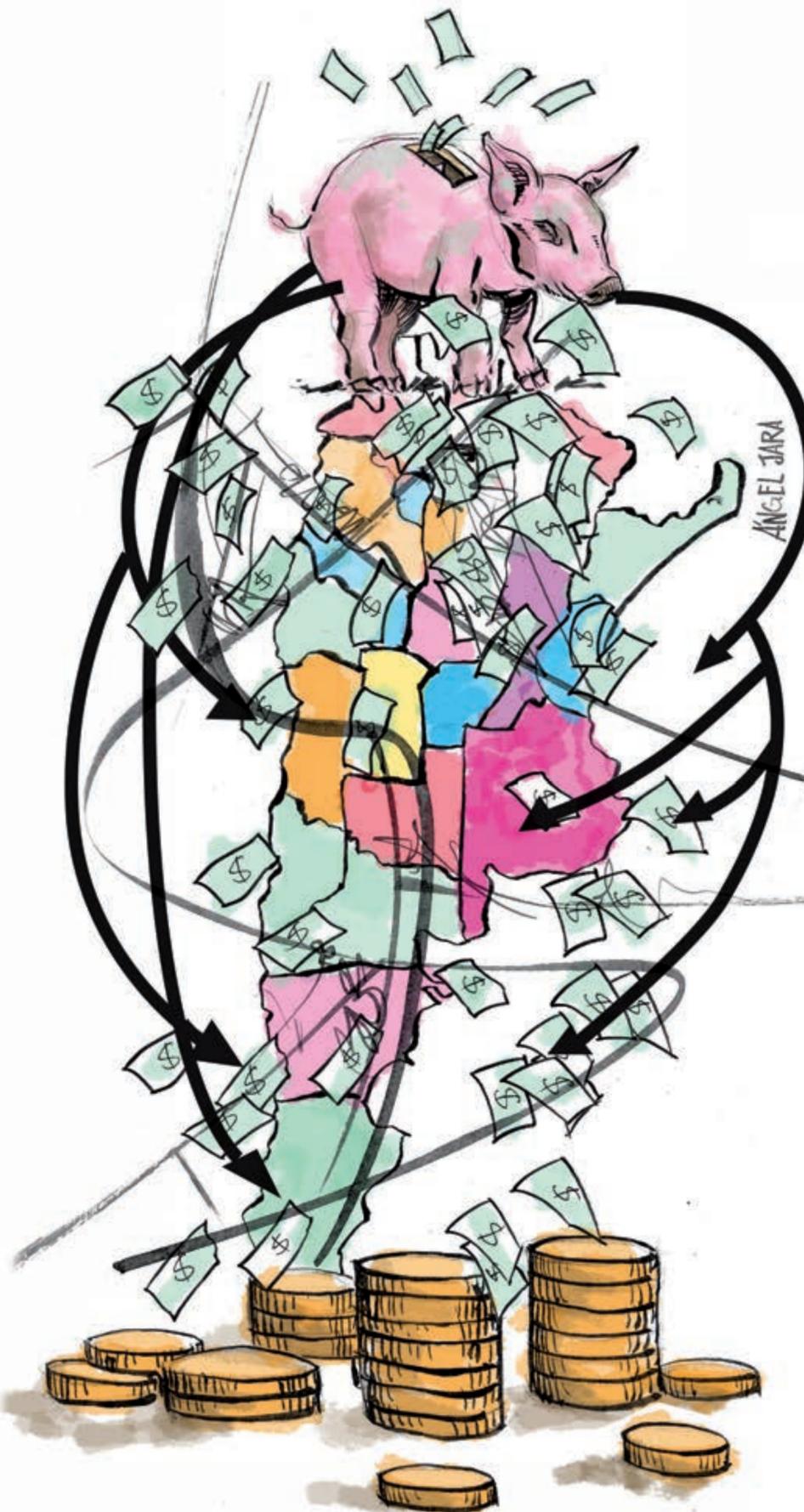
Fuente: Elaboración propia según datos del MECON.

La distribución de la recaudación según el nivel de gobierno muestra una creciente concentración en el nivel superior. Esto está en línea con la teoría vinculada a la eficiencia recaudatoria que supone que la misma aumenta cuando la recaudación se realiza en las jurisdicciones de mayor espacio de intervención.

Si consideramos la distribución del gasto, se va a verificar que la misma es diferente de la de los ingresos.

Distribución del gasto por nivel de gobierno		
Nivel de Gobierno	1993	2009
Nación	52%	54%
Provincias	39%	38%
Municipios	9%	8%

Fuente: Elaboración propia según datos del MECON.



En este caso, el último dato disponible del gasto público consolidado corresponde a 2009. En el período 1993-2009 no se nota una tendencia a la descentralización del gasto, cuya distribución entre niveles se mantiene relativamente constante. Sin embargo, en 1980 la participación del Gobierno nacional en el gasto consolidado era del 66%. Por lo tanto, es obvio que fueron las políticas de descentralización implementadas en el último cuarto del siglo pasado las que modificaron esa situación.

El análisis de ambos cuadros permite observar cómo la diferencia entre lo que recauda y lo que gasta cada nivel jurisdiccional es lo que da lugar a la necesidad de transferencias intergubernamentales. De estas transferencias, las más importantes son las que se realizan a través de los sistemas de coparticipación. En nuestro país, donde ya dijimos que existe una desigualdad territorial notoria, a la complejidad de distribución entre los distintos niveles jurisdiccionales se suma la de la distribución entre jurisdicciones del mismo nivel, lo que incorpora un nivel de conflictividad adicional.

Esta misma situación, aunque con mucho menos visibilidad y debate público, se repite entre cada provincia y sus municipios, más aún cuando en algunas provincias ni siquiera existe una norma que regule esas transferencias.

Por lo tanto, a la problemática de la definición de funciones y el necesario equilibrio entre los

PARA PROFUNDIZAR



La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos, de A. López Accotto, C. Martínez, I. Grinberg y M. Mangas, analiza la distribución

de recursos financieros de la provincia de Buenos Aires hacia sus municipios. Tema que se engloba en las discusiones generales acerca del federalismo fiscal, que abarcan la problemática de la distribución de potestades tributarias y funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno y los sistemas de transferencias financieras interjurisdiccionales que surgen de ella y de la desigualdad de base a nivel territorial. En dicho marco, se analiza el devenir histórico, la trama normativa, el circuito administrativo y la situación actual de una distribución de recursos que posterga a los distritos que albergan a la población con peores condiciones de vida, sesga las decisiones locales en materia de provisión pública de servicios de salud y conforma un incipiente laberinto distributivo colmado de parches y remiendos. Finalmente, se presenta una propuesta alternativa, que al mismo tiempo que pretende visibilizar la cuestión sugiere criterios que favorezcan la posibilidad de lograr que cada jurisdicción pueda contar con el financiamiento necesario para proveer bienes y servicios públicos en forma suficiente y homogénea, en términos de calidad y accesibilidad, en todo el territorio provincial.

ingresos y los gastos del sector público, debe sumarse la distribución de esas funciones entre los tres niveles de gobierno.

Pese a la precariedad formal de la actual Ley de Coparticipación Federal (vigente con carácter transitorio desde 1987), poco se ha avanzado en estos últimos veinte años en tal sentido. Las transformaciones parciales se han dado a través de leyes impulsadas desde el Ejecutivo nacional, especialmente durante la época de la convertibilidad a través de los llamados “pactos fiscales”.

La dependencia financiera de provincias y municipios de los recursos que puedan girarles los niveles superiores de gobierno es importante y muy diferenciada. Las jurisdicciones con menor incidencia de las transferencias de coparticipación sobre sus recursos totales son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (15%) y Neuquén (36%). En el otro extremo, se encuentran Formosa (93%) y La Rioja (92%).

En el caso de los municipios la situación es similar respecto a cada una de las provincias que los contienen, aunque con un manifiesto nivel de heterogeneidad en cuanto a las formas que adquieren las transferencias y su importancia relativa en cada una de las jurisdicciones. En este caso, el frágil entramado fiscal institucional se ha complejizado aún más debido a que el Estado nacional ha decidido, en el último tiempo, frente a la precariedad existente, asumir directamente la función de auxiliar al financiamiento municipal.

En definitiva, en este aspecto puntual de las finanzas públicas, el avance en las dos últimas décadas ha sido muy escaso, y los desafíos pendientes son enormes por dos razones:

a) Los sistemas interjurisdiccionales de distribución de recursos (tanto el federal como los provinciales) son anacrónicos, laberínticos y carecen de criterios de distribución equitativos, y lo peor es que su efectivo despliegue y funcionamiento no consigue resolver adecuadamente los desequilibrios verticales (entre niveles) ni horizontales (entre jurisdicciones del mismo nivel).

b) Distribuyen recursos para garantizar márgenes mínimos de funcionamiento, pero no permiten consolidar un sistema de reparto con un sentido integrador e igualitario que asegure y garantice la provisión de bienes y servicios públicos de calidad suficiente para todos los habitantes, independientemente del lugar de la patria en el que viven.

El efecto neto de la política fiscal

Argentina depende para la obtención de sus recursos financieros casi enteramente de su sistema tributario. Como excepciones podrían mencionarse los aportes y contribuciones a la seguridad social (no son considerados estrictamente recursos tributarios, al menos por una parte de la literatura especializada), las regalías de hidrocarburos (constituyen recursos provinciales que se coparticipan con los municipios) y, especialmente en el ámbito municipal, las tasas y contribuciones, que representan el ingreso propio más significativo.

Aquí también se han producido modificaciones en las prácticas que han dejado desactualizado el

andamiaje institucional. Las contribuciones por mejoras prácticamente han dejado de percibirse (tanto en el ámbito provincial como en el municipal) y las tasas han comenzado a cobrarse con criterios que se asimilan más a “impuestos”, al menos en los municipios de mayor envergadura, debido a que se ha desvinculado el valor de la tasa del costo efectivo de la prestación del servicio y se han incorporado cuestiones más vinculadas a la capacidad de pago de los contribuyentes.

El sistema tributario se ha mantenido estable, descansando fundamentalmente en la jurisdicción nacional, con una participación menor de los sistemas provinciales y alguna participación municipal en los casos de la descentralización de impuestos provinciales (en especial patentes-automotores e inmobiliario urbano).

En cuanto a la progresividad del sistema tributario argentino, es decir, al apego al postulado de “que más paguen los que más tienen”, su situación ha sido variable en estos últimos veinte años. En términos conceptuales, durante la década de los noventa este precepto se sustituyó por la preocupación por la equidad horizontal, que sostiene que quienes se encuentran en una situación similar deben también tributar de una forma similar (es decir que, por ejemplo, a igual nivel de ingresos, consumo o patrimonio, hay que pagar lo mismo, sin importar la composición o fuente de tales conceptos). Este accionar dejó en un segundo plano la búsqueda de la equidad vertical de la carga impositiva, es decir, la necesidad de que los distintos niveles (de consumo, ingresos, patrimonio, etc.) paguen distinto, afrontando una carga proporcionalmente mayor los sectores de mayores recursos.

Según los estudios disponibles, en la década de 1990 el sistema tributario argentino era “levemente regresivo”. Es decir que la distribución del ingreso, después de pagar impuestos, era más desigual que antes de hacerlo. Esta situación se revirtió durante la primera década del siglo XXI, y estudios similares indican que el sistema tributario se comporta en la actualidad con un sesgo “levemente progresivo”.

Este cambio ha estado motivado especialmente por la forma de recaudar del Estado nacional, ya que en el caso de las provincias, y en menor medida los municipios, la recaudación ha profundizado aún más su sesgo regresivo.

Así, en 1991, los impuestos nacionales que eran más claramente progresivos (ganancias, bienes personales y retenciones a las exportaciones) representaban solamente un 10% de la recaudación del Gobierno nacional, mientras que en 2011 su peso era del orden del 40% del total recaudado.

En cambio, en las provincias la importancia de los impuestos progresivos (inmobiliario, patentes-automotores y sellos) se redujo de un 45% en 1991 a un 20% en 2011. Como contrapartida, creció en forma análoga la recaudación del impuesto a los ingresos brutos, que grava las ventas y, por lo tanto, se considera un impuesto regresivo.

Similar tendencia se observa en el nivel municipal, donde la importancia de la tasa de

alumbrado, barrido y limpieza (considerada progresiva) pasó de representar un 50% de la recaudación municipal en 2003 a solo un 38% del total recaudado en 2011. Por el contrario, la tasa de inspección de seguridad e higiene, que toma como base imponible a los ingresos brutos, resulta muy regresiva y su recaudación es la que más ha crecido en este último tiempo.

Como ya se ha dicho, la recaudación total consolidada pasó de representar un valor equivalente al 23,2% del PBI en 1993 a un 38,6% en 2012. Esto significa que la posibilidad de implementar políticas públicas que fortalezcan el contexto macroeconómico, que permitan mejorar la distribución del ingreso y que faciliten la provisión de bienes y servicios públicos de calidad se ha incrementado sustancialmente en las dos últimas décadas. En este esfuerzo, el Estado nacional ha jugado un papel protagónico.

El crecimiento de los ingresos del sector público se ha volcado en términos de gasto, en gran medida, a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante las obras públicas de infraestructura, el mayor peso del financiamiento al sistema educativo y científico-tecnológico, y a una recuperación del rol del Estado como productor directo de bienes y servicios, en áreas tan importantes como la provisión de agua y saneamiento, el aerotransporte, el servicio postal y la producción de hidrocarburos. En igual sentido, la reestatización de los fondos previsionales ha permitido ampliar el acceso a la seguridad social.

Como ejemplo de la magnitud del incremento del gasto en áreas claves de desarrollo en el período 1993-2012, puede mencionarse que las transferencias a las universidades nacionales, medidas como proporción del PBI, se duplicaron, y más que se duplicaron los gastos en ciencia y técnica y de capital. La participación de la seguridad social pasó de representar un 8,6% del PBI en 1993 a un 11,8% del PBI en 2012. En el caso de las empresas públicas, esta participación en el producto se cuadruplicó.

En definitiva, y para retomar el punto de partida, no es apenas una cuestión de la dimensión del Estado lo que influye en los procesos de desarrollo, aunque sin dudas, ese es un aspecto relevante. El efecto neto de la política fiscal, la orientación del gasto y la distribución progresiva del ingreso son, en definitiva, el objetivo final de las finanzas públicas.

Como colorario, puede afirmarse que en los últimos veinte años el recorrido ha sido diverso, y que los cambios en la última década se han orientado buscando beneficiar al conjunto de los habitantes de nuestro país. De todas formas queda, aún, mucho por hacer. ■

I PRÓXIMOS NÚMEROS

- **Economía social: conceptos y prácticas**
- **Asignación Universal por Hijo y derecho a la educación**

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suárez y Verdi)
Conmutador: 4469-7500 - C.P. 1613 - Los Polvorines - Pcia. de Bs. As. - Argentina
info@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar

prensaUNGS

