

**Ledesma, Joaquín R.**

**Documento de Cátedra N° 12**

**Economía Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas**

*Economía política : el sector público*

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Ledesma, J. R. (s. f.). *Economía política: el sector público*. (Documento de la cátedra Economía Argentina No. 12 Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/catedra/economia-politica-sector-publico.pdf>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).

UNIVERSIDAD CATOLICA ARGENTINA

UCA

# ECONOMÍA POLÍTICA

## EL SECTOR PÚBLICO

**Profesor:**  
**Dr. Joaquín R. Ledesma**



Facultad de Ciencias Sociales  
y Económicas

12

## EL SECTOR PÚBLICO

<b>1.</b>	<b>Introducción: El papel del Estado en la sociedad y en la economía .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>El Presupuesto .....</b>	<b>6</b>
2.1.	La ecuación del Presupuesto .....	8
2.2.	El proceso presupuestario .....	9
2.3.	El calendario presupuestario .....	10
2.4.	La Administración Pública .....	11
<b>3.</b>	<b>Ingresos del Estado Nacional.....</b>	<b>11</b>
	Cuadro N° 1 .....	13
	Gráfico N° 1 .....	13
3.1.	Impuestos.....	14
3.1.1.	Impuestos en la Argentina .....	16
	Cuadro N° 2.....	17
	Gráfico N° 2 .....	17
3.1.2.	Día de Liberación de Impuestos .....	18
3.1.3.	El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos .....	18
	Diagrama N° 1.....	20
<b>4.</b>	<b>Gastos del Estado.....</b>	<b>20</b>
4.1.	Tamaño del sector público.....	20
4.2.	Clasificación del gasto público.....	20
4.2.1.	Clasificación por función.....	21
	Cuadro N° 3.....	22
4.2.2.	Clasificación por carácter económico.....	22
	Cuadro N° 4.....	22
	Gráfico N° 3 .....	23
4.3.	Calidad del gasto público .....	23
<b>5.</b>	<b>La Deuda Pública .....</b>	<b>24</b>
	Cuadro N° 5.....	27
	Cuadro N° 6.....	27
	Cuadro N° 7.....	28
	Gráfico N° 4 .....	28
<b>6.</b>	<b>Política Fiscal .....</b>	<b>29</b>
<b>7.</b>	<b>Resumen .....</b>	<b>31</b>
<b>8.</b>	<b>Soporte pedagógico.....</b>	<b>33</b>
8.1.	Lenguaje.....	33
8.2.	Conceptos.....	33
8.3.	Listado de nombres y conceptos .....	34
8.4.	Autoevaluación .....	35

## EL SECTOR PÚBLICO<sup>1</sup>

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

El tema que nos ocupa en este fascículo es uno de los más controvertidos en la historia política y económica. Siempre indicamos a nuestros alumnos que se debe comenzar la argumentación desde la antropología filosófica, aunque el perfil pragmático de las decisiones públicas nos haya acostumbrado a saltar este enfoque.

¿Cuál es la esencia, el origen y el fin del hombre? ¿Cuál es el fin del Estado? ¿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 la **hacienda pública, economía pública o finanzas públicas**<sup>2</sup>. En nuestro caso, para definir esa actitud nos remitimos al Fascículo N° 3: *El enfoque católico de la economía*<sup>3</sup>, donde mencionamos que el hombre tiene una vocación social y política, una vocación de dominio técnico sobre el mundo material, y un fin de trascendencia divina. La causa final del Estado es el bien común, el bien del grupo social llamado sociedad política perfecta.

Nuestro análisis debe ahora descender a una de las funciones del Estado: la económica. A lo largo de la historia de los sistemas políticos ha habido diferentes definiciones de esta función. Comenzaremos por examinar la opinión de los profesores Samuelson y Nordhaus, y luego la de Paul y Ronald Wonnacott.

Para Samuelson y Nordhaus<sup>4</sup> el Estado desempeña las siguientes funciones:

- 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 llamadas “fallas (imperfecciones) 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 “fallos”. Este tema, de suma importancia en especial para los politólogos, es estudiado por 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

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios del Lic. Pablo A. Lara.

<sup>2</sup> Un clásico es el libro del alemán Richard Musgrave, *The theory of public finance*, publicado en 1959.

<sup>3</sup> Buenos Aires, Educa, mayo 2000.

<sup>4</sup> Samuelson, Paul & Nordhaus, William, *Economía*. Madrid, McGraw-Hill, 15ª ed., pág. 31.

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

Dicen Samuelson y Nordhaus<sup>5</sup>: “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 armoniosamente, sino que todas las economías de mercado tienen imperfecciones (...)”. La “mano invisible” sólo funciona en condiciones muy limitadas, donde todos los bienes son producidos por empresas perfectamente competitivas<sup>6</sup>.

Para Paul y Ronald Wonnacott<sup>7</sup> 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, lo cual fija el nivel de producción en un punto que no es el óptimo.
- *El consumo social deseable*: el Estado alienta el consumo de ciertos bienes considerados deseables y obstaculiza el de otros considerados inconvenientes, tales como las drogas.
- *El subsidio a los pobres*, necesario porque el mercado tiene muy poco que ofrecerles.
- *La estabilidad económica*: una economía de mercado sin una red de contención social puede generar pobreza y una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso. Con el propósito de impactar positivamente en el nivel de actividad y empleo, el Estado busca lograr crecimiento, pleno empleo y estabilidad mediante la aplicación de un instrumento de la política económica llamado *política fiscal*.

Como podemos observar, si comparamos las funciones que establecen los diferentes autores para el rol del Estado, más allá de las calificaciones, los contenidos son similares. Sin embargo, la conducta gubernamental que se exterioriza en la *política fiscal* recibe diferentes enfoques. Los trataremos más adelante, pero mencionemos la importancia que adquiere la política fiscal en la teoría keynesiana en contraposición con la clásica: para Keynes la economía de mercado tiende a ser inestable y puede alcanzar un equilibrio duradero que involucre un alto nivel de desempleo.

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, tales como la seguridad, la justicia, la defensa, la salud y la educación, que permitan alcanzar el mayor bienestar posible de la comunidad.

<sup>5</sup> Samuelson, P. & Nordhaus, W.; op. cit., pág. 31.

<sup>6</sup> ibídem, pág. 286.

<sup>7</sup> Wonnacott, P. & Wonnacott, R., *Economía*. Madrid, McGraw-Hill, 1979.

Conviene hacer una salvedad. Desde el punto de vista filosófico, “bien común” no es sinónimo de “bienestar”. El bien común es un término complejo donde se integran bienes materiales y espirituales, y su perspectiva abarca a *todos los hombres*. El bienestar, en cambio, es un concepto de orden material y su perspectiva es individual. En adelante, y en vista de que el análisis económico –esencialmente positivista– utiliza el concepto de “bienestar”, lo aceptaremos con la restricción mencionada.

Para poder cumplir sus finalidades, el Estado exige compulsivamente a los ciudadanos un comportamiento en función de 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 las responsabilidades y los derechos. En la mayoría de los países existe además un comportamiento **informal**; en la Argentina asume altas proporciones.

A través del voto los ciudadanos elegimos a nuestros representantes, quienes deben gobernar con miras al bienestar de sus gobernados en lugar de hacerlo en su propio interés. Así opina Graham Keith Shaw cuando señala que el proceso político puede considerarse un sustituto, aunque evidentemente imperfecto, de la función de bienestar social que el político intenta maximizar<sup>8</sup>. Pero no todos piensan igual. Por ejemplo, Anthony Downs expresa en *An Economic Theory of Democracy* (1957) que los políticos eligen su política económica con vistas a ser reelectos.

Así como el Estado juega un rol fundamental en lo que hace a las condiciones básicas para el funcionamiento y la convivencia de la sociedad, es importante su **intervención subsidiaria** en la economía de mercado para lograr el bienestar de la comunidad, pues no todo puede ser logrado por el mercado: recordemos que cuando hablamos de mercado, hablamos de intercambio voluntario mediante precios. No accedemos por ese mecanismo a los **bienes públicos puros**, tales como por ejemplo la defensa, sino que el Estado nos los brinda. Estudiaremos la intervención del Estado principalmente en dos agregados económicos: los impuestos y el gasto público.

Como señalamos en módulos anteriores, por un lado existen diversas situaciones – conocidas como **fallas de mercado**– en las cuales el mercado por sí mismo no puede garantizar resultados óptimos para los individuos. Es entonces cuando el Estado debe actuar para lograr una asignación más *eficiente* de los recursos. Las **fallas de mercado** se dan frecuentemente bajo distintas formas: monopolios, bienes cuyos factores productivos y procesos de producción llevan consigo costos decrecientes, externalidades negativas o positivas, diferencias entre el riesgo público y el privado, etc. En estos casos es necesario que el Estado intervenga haciendo uso de la **política económica**, es decir, ordenando sus instrumentos para la consecución de los fines que desea lograr en determinados mercados. Se conoce como **política macroeconómica** a este conjunto de objetivos e instrumentos que modifican las tendencias globales de la economía para aumentar el bienestar social.

La <b>política macroeconómica</b> consiste en la manipulación deliberada de cierto número de instrumentos económicos para alcanzar ciertos objetivos relacionados con la actividad económica del país.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

<sup>8</sup> Cf. Tinbergen, J., *Política económica*. México, FCE, 1968. Cf. también Shaw, G., *Teoría macroeconómica*.

Un **instrumento de política económica** es una variable económica que se encuentra bajo el control del gobierno y que puede influir en uno o más objetivos macroeconómicos. Los principales instrumentos que el gobierno utiliza son los siguientes:

- **Política fiscal:** consiste básicamente en efectuar ajustes en el nivel y estructuras de los *gastos públicos*, así como en el origen y la cuantía de los *ingresos gubernamentales*.
- **Política monetaria:** influye en un gran número de variables financieras y económicas a través del Banco Central (o entidad similar), mediante instrumentos tales como las *operaciones de mercado libre* (compra y venta de valores del gobierno en el mercado), la fijación de la *tasa de descuento* (pagada por los bancos comerciales al Banco Central), y la política de *reservas obligatorias o encajes*, entre otros. De esta manera, el Banco Central modifica los tipos de interés, los precios de las acciones, los precios de las viviendas, los tipos de cambio, etc.
- **Política de ingresos:** se centra principalmente en el control de los salarios y de los precios de los bienes. Este tipo de política se ha usado como método alternativo para contener la inflación, sobre todo en tiempos de guerra.
- **Política del sector externo:** atiende el comportamiento de la Balanza de Pagos y sus componentes, la cuenta corriente y la cuenta capital; la primera incluye el flujo de bienes y servicios entre nuestro país y el resto del mundo, mientras que la segunda incluye el flujo de capitales.

Recapitulando: por un lado, el Estado tiene el deber de asegurar a los individuos las condiciones básicas para la vida, tales como la salud, la seguridad, la asistencia social, etc., y 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 vía gestión privada; en Francia la electricidad se presta por gestión pública a través del organismo *Electricité de France* y en España las telecomunicaciones se prestan por gestión pública 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 ha 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 requiere 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 buscamos hacer notar al alumno 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 Estado<sup>9</sup>.

## 2. El Presupuesto

---

<sup>9</sup> Lipsey, R., *Economía positiva*. Ed. Vicens Vives, 1976, pág. 622.

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, y que debiera estar 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 de ingresos y gastos del Estado denominada *política fiscal* tiene incidencia en el nivel de actividad y empleo. Cuando el presupuesto es elevado al Congreso, el Poder Ejecutivo no solamente emplea la política fiscal, sino que en su mensaje trata de integrarla a la política económica. De este modo, el Ejecutivo informa al sector privado cuál es su concepción de los principales agregados económicos y presenta la ecuación económica, que es tan simple como Oferta Global = Demanda Global. Lo importante es que con ello define su estrategia de crecimiento en función del **ritmo** que otorga a 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 de nuestro país se refiere a diferentes aspectos del presupuesto en siete oportunidades, lo cual significa que el presupuesto público demanda garantía constitucional<sup>10</sup>. 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 estos elementos que componen el gasto social son fundamentales para intentar resolver los problemas socioeconómicos que el mercado no resuelve.

En lo personal deseo agregar que, como sostenía mi querido maestro, el Profesor Cayetano Licciardo, el presupuesto presenta también un perfil ético. ¿Puede considerarse ético un presupuesto que no defienda la justicia distributiva? Él opinaba que no y, por supuesto, lo suscribo totalmente.

---

<sup>10</sup> Ledesma, J. R., Fascículo N° 10: *Política, Derecho y Economía*. Bs. As., Educa, 2000, pág. 21.



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 general<sup>11</sup>. 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.

El **presupuesto** es la herramienta mediante la cual la *política fiscal*, parte integrante de la *política económica*, formaliza y sintetiza sus proposiciones.

## 2.1. La ecuación del Presupuesto

La diferencia que existe 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**. La siguiente ecuación lo expresa:

$$\text{Déficit / Superávit} = T - (I_g + G + iD_{g-1})$$

donde

- $T$ : impuestos netos de transferencias<sup>12</sup>.
- $I_g$ : inversión pública.
- $G$ : gasto corriente en consumo y salarios de los empleados en la Administración Pública.
- $iD_{g-1}$ : 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.

Partiendo del supuesto de que el gobierno no puede financiar sus gastos con la emisión de dinero (tal como sucede en la Argentina actualmente de acuerdo a la prohibición establecida por la Ley de Convertibilidad y también por la Ley de Responsabilidad Fiscal), la diferencia entre los ingresos del Estado y sus gastos determina el monto de la deuda que debe contraer el gobierno en este período para pagar sus gastos. Así, el incremento o la disminución de esta **deuda pública** es determinado por el déficit o superávit presupuestario, respectivamente. La ecuación anterior se puede expresar del siguiente modo:

$$D_g - D_{g-1} = T - (I_g + G + iD_{g-1})$$

donde

<sup>11</sup> No utilizo “bien común” porque esta expresión tiene un sentido más amplio, como ya explicamos.

<sup>12</sup> Si bien la mayor parte de los ingresos corresponde a los impuestos (65%), el Estado también tiene ingresos no tributarios. Para simplificar la ecuación, suponemos que los ingresos del Estado provienen sólo de los impuestos.

- $D_g$ : deuda pública del período actual.
- $D_{g-1}$ : deuda pública del período anterior.

A partir de 1994 nuestro país gastó más fondos de los que recaudaba y recaudó muchos menos de 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 80% entre 1993 y 2000, y con ella los intereses que hay que pagar anualmente, los cuales incrementan 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: 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, tales como la inversión pública, el gasto social, etc.

En secciones posteriores analizaremos detalladamente los componentes del presupuesto, los diferentes impuestos y los destinos del gasto en la Argentina. En el punto que sigue se explica brevemente cuáles son las etapas para elaborar el Presupuesto Nacional.

## 2.2. El proceso presupuestario

En la Argentina, el proceso de confección del presupuesto está determinado por un marco legal básico conformado por la Constitución Nacional y por la Ley 24.156. El proceso presupuestario consta de tres etapas principales:

- 1) **Formulación y trámite:** Cada año, el Poder Ejecutivo Nacional, con la participación fundamental del Ministerio de Economía, fija los lineamientos generales de la **política fiscal** en función de la dirección que quiera imprimir a la **política económica** (nótese la relación *política económica-política fiscal-presupuesto*). Las dependencias especializadas del Poder Ejecutivo estudian estas directivas y lo asesoran en la elaboración de un *anteproyecto*. De esta manera, la formulación del presupuesto implica un proceso *descendente* –dado por los objetivos, políticas y lineamientos generales– y uno *ascendente* –de elaboración de los anteproyectos del presupuesto–. La Oficina Nacional de Presupuesto elabora el Proyecto de ley que es enviado al Congreso. Los profesionales que participan en este complejo proceso en el ámbito de la Administración Pública Nacional deben tener una experiencia acabada en estos procedimientos, e intentar mejorar año tras año para asegurar una mayor eficiencia.
- 2) **Revisión y aprobación por el Congreso:** La **Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional** debe ser aprobada por la Cámaras de Diputados y Senadores por mayoría simple. El Poder Legislativo puede cambiar los niveles de financiamiento, agregar o eliminar fuentes de ingreso y suprimir o agregar gastos. Esta es la etapa de mayor relevancia política porque involucra un *proceso de negociación*. Mientras que el Poder Ejecutivo desea que el proyecto se mantenga sin cambios, las Provincias, por medio de sus representantes, discuten su propia participación en las transferencias, y los intereses del sector privado intentan modificar

presiones impositivas que consideran injustas (protesta generalmente a cargo de los empresarios) o gastos que consideran insuficientes (reclamo a cargo de, por ejemplo, los maestros).

- 3) **Ejecución y control del presupuesto:** La *distribución* de los fondos estipulados se realiza mediante una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros en la que se informa a todos los componentes del Estado acerca de los montos definitivos del presupuesto aprobado. Para realizar un correcto *seguimiento de la ejecución del presupuesto*, se establecieron dos organismos de control:
- (1) La Sindicatura General de la Nación: es un control interno, una institución de supervisión y coordinación del Poder Ejecutivo Nacional.
  - (2) La Auditoría General de la Nación: es un control externo que verifica, audita, examina y fiscaliza la correcta utilización de los recursos del Estado. Tiene personería jurídica e independencia funcional y financiera. A su vez, el Ministerio de Economía realiza un seguimiento de la ejecución presupuestaria de cada organismo y puede realizar modificaciones según las áreas gasten más o menos de lo previsto.

Este proceso se repite, con algunas particularidades, en las Provincias y los Municipios. La elaboración del presupuesto de cada jurisdicción depende de la capacitación de sus recursos humanos y del nivel tecnológico de que disponga. Uno de los problemas más complejos es la aprobación posterior de las cuentas por parte de los Tribunales de Cuentas: en general ocurre con un desfase de 3 a 4 años.

### 2.3. El calendario presupuestario

En nuestro país el proceso presupuestario debe cumplir las fechas que se detallan a continuación:

- 1º de enero: Comienza el ejercicio financiero del presupuesto asignado el año anterior. En países como Japón y el Reino Unido esta fecha se posterga hasta el 1º de abril, en otros hasta el 1º de octubre.
- Abril – junio: El Presidente establece, en reunión de ministros, los lineamientos generales de la política presupuestaria y fiscal.
- Julio: Se elaboran los anteproyectos de presupuesto por jurisdicción y se los envía a la Oficina Nacional de Presupuesto, donde los responsables de gastar observan cómo evoluciona el “ejecutado” del ejercicio y realizan proyecciones.
- Agosto: La Oficina Nacional de Presupuesto analiza el contenido de los anteproyectos y prepara el proyecto de Ley de Presupuesto por jurisdicción.
- Septiembre: Se elabora el proyecto de Ley de Presupuesto.
- 15 de septiembre: Finaliza el plazo para que el Poder Ejecutivo presente al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto para el año siguiente. En la Argentina democrática se logró un avance en la presentación presupuestaria a partir de 1991, debido a que la estabilidad monetaria permitió realizar cálculos racionales a 12 meses. Hasta entonces el proceso inflacionario impedía efectuar proyecciones relevantes cuyo horizonte se extendiera más allá de los 30 días.

- 31 de diciembre: Finaliza el ejercicio financiero. Si la Ley de Presupuesto no está aprobada, rige la del año anterior.

#### 2.4. La Administración Pública

Es necesario hacer una aclaración previa acerca de la forma del Estado argentino. Debido a su condición de *federal*, el Estado argentino distribuye responsabilidades y atribuciones entre distintos niveles de gobierno: la **Nación**, las **provincias** y los **municipios**. Cada una de estas jurisdicciones cuenta con un aparato estatal propio, aunque con diferentes grados de autonomía: sólo la Nación es independiente; las provincias son autónomas, los municipios no.

El Estado nacional administra ciertas funciones, y delega otras a las provincias y los municipios. El gasto en defensa, por ejemplo, no debe ser descentralizado, ya que se necesita una coherencia en todo el país para que el gasto sea efectivo. Por el contrario, el gasto en salud, educación y otros servicios se encuentra delegado a las provincias para que éstas adapten sus estrategias y objetivos a las necesidades de cada comunidad específica. Hay que recordar que cuando se inició la transformación educativa se habló de un “Ministerio de Educación sin escuelas”: la idea era que la Nación desarrollara la política nacional y las provincias la implementaran haciéndose cargo de las escuelas de sus jurisdicciones.

Así, el **gasto consolidado** –formado por las erogaciones de la Nación, las provincias y los municipios– difiere en composición y monto del **Gasto Nacional**, el cual se estima en la Ley de Presupuesto Nacional de cada año.

### 3. Ingresos del Estado Nacional

Anteriormente señalamos diversos motivos por los cuales es necesaria la intervención del Estado en la economía. Ahora debemos enunciar cómo financia el Estado los objetivos de su intervención determinados por la circunstancia política y económica.

Los principales ingresos públicos provienen del sistema tributario. Los más conocidos (e impopulares) son los *impuestos*. Deben su calificación de “derivados” al hecho de que derivan 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, pensemos en las utilidades de las empresas extranjeras de comunicaciones o electricidad que están presentes en el mercado argentino.

A continuación analizaremos cómo se conforman los **ingresos de la Administración Pública Nacional** en nuestro país, de forma tal que incorporemos a la par los conceptos teóricos y su manifestación concreta.

Los ciudadanos de un país tienen la obligación 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 públicas, mientras que otros optan por los servicios privados. Estos 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 existió una fuerte polémica sobre este tema. Desde François Quesnay (1694-1774), quien defendió el *impuesto único* sobre el ingreso neto del producto de la tierra –única actividad que según el autor producía excedentes–, hasta el presente, el inventario de posiciones es muy amplio y diverso. 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: Dornbusch<sup>13</sup> utiliza el concepto de *free riders* o “parásitos” para referirse a quienes consiguen consumir *bienes públicos* costosos de producir sin pagar por ellos.

**Equidad, justicia, solidaridad, eficiencia y transparencia** son sólo algunos de los criterios que se reiteran en la literatura específica.

El criterio de **equidad** propone que todos aporten en la misma proporción: sin importar cuán rica o pobre sea una persona, siempre aportará la misma proporción de, por ejemplo, su ingreso o consumo. Un ejemplo, podría ser el impuesto al valor agregado: todos pagamos una tasa general de 21% sobre los bienes alimenticios, ya sea que compremos carne de lomo o puchero.

No obstante, a la hora de recaudar fondos, también entran en consideración criterios como el de **solidaridad**, según el cual aquel que más recursos tiene es quien más debe aportar. Se busca así redistribuir el ingreso desde aquellos que más poseen hacia aquellos con menos recursos.

El criterio de **justicia conmutativa** establece que quien más se beneficia, más debe aportar. Así, quien recibe más bienes públicos o utiliza más servicios públicos debiera ceder más fondos al Estado. La **justicia distributiva**, sin embargo, se basa en la solidaridad.

Por último, es importante tener en cuenta el criterio de **eficiencia**. Un régimen eficiente es aquel que más recauda al menor costo. Pero muchas veces la eficiencia no implica justicia. El caso de los bienes registrables (tales como los del registro de la propiedad o los del registro automotor) es 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 bien. Recordemos la “oblea” para el fondo educativo.

El cuadro y el gráfico que mostramos a continuación registran los recursos totales de la Administración Pública Nacional Argentina, desagregada por categorías de ingreso, para 1999, 2000, y lo proyectado para 2001.

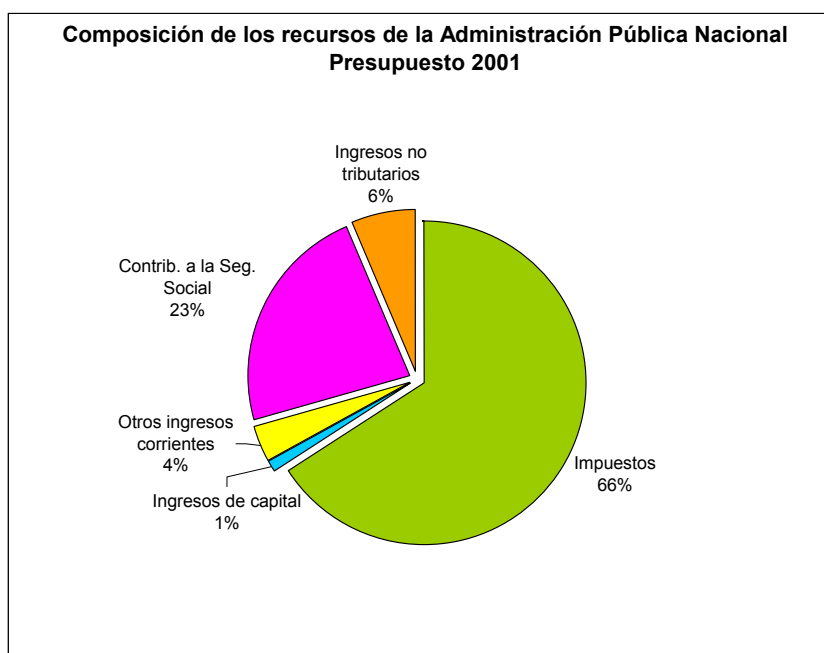
---

<sup>13</sup> Dornbusch, R. & Fischer, S., *Economía*. Madrid, McGraw-Hill, pág. 448.

Recursos de la Administración Pública Nacional Argentina						
Concepto	Presupuesto 1999		Presupuesto 2000		Presupuesto 2001	
	Mill. de \$	% del total	Mill. de \$	% del total	Mill. de \$	% del total
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>42.070</b>	<b>94,4%</b>	<b>43.692</b>	<b>98,6%</b>	<b>45.923</b>	<b>98,9%</b>
Impuestos	26.598	59,7%	28.714	64,8%	30.574	65,9%
Contrib. a la Seg. Social	10.682	24,0%	10.830	24,4%	10.670	23,0%
Ingresos no tributarios	3.399	7,6%	2.247	5,1%	2.969	6,4%
Rentas de la propiedad	901	2,0%	920	2,1%	991	2,1%
Transferencias corrientes	274	0,6%	753	1,7%	477	1,0%
Venta de bienes y servic. de la Admin. Pública	216	0,5%	229	0,5%	242	0,5%
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>2.494</b>	<b>5,6%</b>	<b>606</b>	<b>1,4%</b>	<b>490</b>	<b>1,1%</b>
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>44.564</b>	<b>100%</b>	<b>44.298</b>	<b>100%</b>	<b>46.413</b>	<b>100%</b>

Fuente: *Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2000 y 2001*, Grupo Sophia y Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, 2000.

### Cuadro N° 1



### Gráfico N° 1

Como muestra el cuadro anterior, los recursos que recauda el gobierno nacional se clasifican en **ingresos corrientes** e **ingresos de capital**.

Los **ingresos corrientes** son los recursos de dinero surgidos de la operatoria cotidiana del Estado que no impliquen una descapitalización<sup>14</sup>. Explican aproximadamente 98,6% de los recursos totales de la Administración Pública Nacional. Dentro de los ingresos corrientes se pueden identificar principalmente los siguientes grupos de recursos:

<sup>14</sup> *Informe sobre el Presupuesto Nacional*. Grupo Sophia y Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, 1999.

- Los **impuestos** surgen de la facultad que tiene el gobierno para establecer tasas impositivas sobre la renta, el patrimonio, los costos de producción, etc. Actualmente, este rubro explica 66% de los recursos totales. En la sección que sigue trataremos el tema de los impuestos con más detalle.
- Las **contribuciones a la Seguridad Social** son los aportes jubilatorios y contribuciones patronales a los distintos regímenes de previsión y asistencia social que la población económicamente activa y los empleadores están obligados a hacer.
- Los **ingresos no tributarios** son los recursos que se obtienen a través de regalías, así como también de tasas y derechos pagados específicamente por quienes reciben bienes y servicios públicos; por ejemplo, el pago por la tramitación del Documento Nacional de Identidad.
- Las **rentas de la propiedad** incluyen los intereses del Banco Central, las utilidades de las empresas privatizadas, las rentas de los títulos en moneda nacional o extranjera y otros conceptos.

Por otro lado, el gobierno percibe **ingresos de capital**, que explican 1,4% de los recursos totales. 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 o del Banco Hipotecario Nacional, por ejemplo).

Habiendo dado un panorama general de la estructura de los recursos del gobierno nacional, nos concentraremos ahora en los impuestos.

### 3.1. Impuestos

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 a 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 les corresponden.

Como ya dijimos, los impuestos son los ingresos del Estado más conocidos, pero también los más impopulares para quienes los pagan. ¿Por qué? 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<sup>15</sup>, 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

---

<sup>15</sup> Nos referimos a la relación entre las cargas tributarias y el producto bruto interno (PBI).

El sistema impositivo tiene que definir qué materia grava y analizar los efectos que ello genera sobre toda la economía. Si se decide que la materia imponible sea el ahorro acumulado (patrimonio), ello no repercutirá de la misma forma que si se elige el ahorro corriente (ingresos). Un ejercicio interesante para el lector 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 a los impuestos en **directos** e **indirectos**.

Los **directos** son aquellos que gravan a personas y empresas, y *no son trasladables*, es decir, son tributos impuestos a 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 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 gravada<sup>16</sup>. El ejemplo más importante de impuesto indirecto es el Impuesto al Valor Agregado (IVA): dado que los productores lo trasladan al precio de venta del bien final, 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 derivan una alta proporción de sus ingresos fiscales de los impuestos directos, mientras que los países menos avanzados o en desarrollo obtienen 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 explica 37% de los ingresos tributarios de la Administración Pública Nacional.

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 aquellos con más recursos. El siguiente caso es un ejemplo simplificado de lo que esto significa. Supongamos que existen dos personas, María y Martín, que gastan lo mismo por mes en concepto de alimentación, pero que 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 es 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 11% de su ingreso mensual, mientras que a Martín sólo 4%.

---

<sup>16</sup> Informe sobre el Presupuesto Nacional. Grupo Sophia y Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, 1999, pág. 50.



Concepto	María	Martín
Ingreso mensual	\$200	\$500
Gasto mensual	\$100	\$100
Gasto más IVA	\$121	\$121
Impuesto pagado	\$21	\$21
Proporción de su ingreso	11%	4%

Sin embargo, a nivel académico las aguas están muy divididas en torno a la regresividad o no 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 estarán difiriendo 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 se asigne a 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, vía precios, al consumidor (*impacto final*). Cabe aclarar que la posibilidad de trasladar los impuestos vía 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 impuesto.

Para finalizar esta aproximación a los impuestos, vamos a referirnos al lenguaje popular –y profesional– del “blanco” y “negro”. Recuerdo una reunión profesional en la que se negociaba la compra de una empresa argentina por parte de una empresa extranjera. Es costumbre que profesionales intervengan en representación de las partes. En este caso, yo lo hacía por la mediana empresa local, y una consultora top por la empresa extranjera. En los elementos de trabajo aportados por la consultora top observé dos columnas: “white” y “black”. Realmente me causó gracia: todo el informe estaba en castellano, pero los extranjeros se habían tropezado con estos dos términos ineludibles en nuestra jerga local. Se denomina “blanco” o “mercado formal” a la corriente de ingresos brutos o netos, ventas o beneficios, ganancias de capital, etc. que está declarada impositivamente. Lo no declarado se denomina “negro” o “mercado informal”, y constituye la **evasión**.

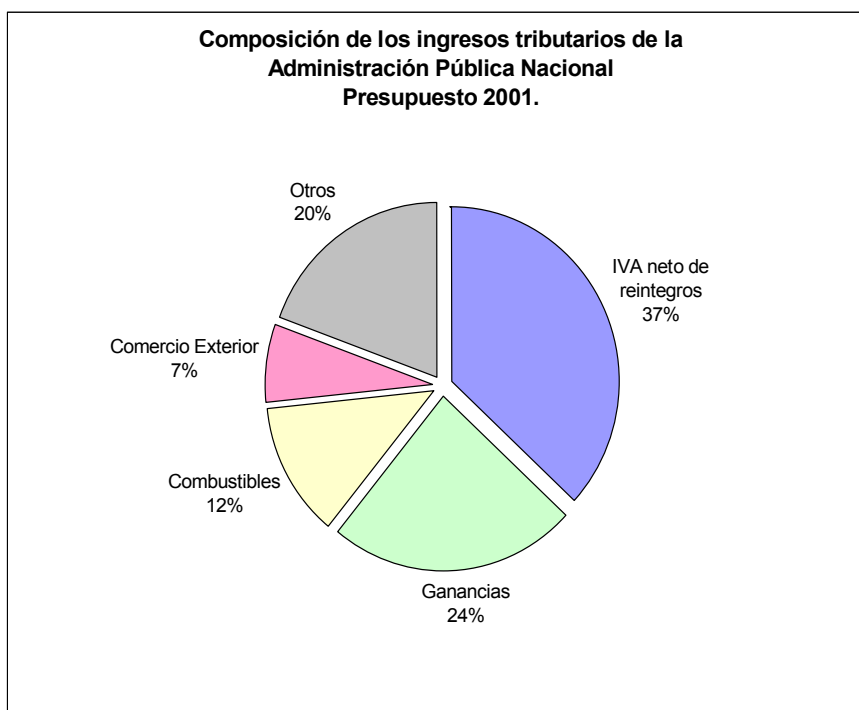
¿Por qué hay evasión? Entre otras cosas, sucede que la legalidad tiene un costo. Arthur Laffer, economista asesor del ex-presidente de EE.UU. Ronald Reagan, observó la relación entre el nivel de las tasas y la recaudación efectiva, y la expresó en la llamada **curva de Laffer**: a medida que aumenta la tasa, aumentan los ingresos públicos; pero hay un punto a partir del cual el costo de pagar los impuestos es tan alto que desalienta el pago, y en consecuencia la recaudación baja. Es claro: si la tasa fuese del cien por cien, nadie querría trabajar porque el Estado se llevaría todo. Más sobre este tema cuando tratemos la política fiscal.

### 3.1.1. Impuestos en la Argentina

El siguiente cuadro muestra los principales impuestos que conforman los ingresos tributarios de la Administración Nacional en la Argentina:

Ingresos tributarios de la Administración Pública Nacional						
Concepto	Presupuesto 1999		Presupuesto 2000		Presupuesto 2001	
	Mill. de \$	% del total	Mill. de \$	% del total	Mill. de \$	% del total
IVA neto de reintegros	10.599	40%	10.615	37%	11.297	37%
Ganancias	6.126	23%	7.029	24%	7.331	24%
Combustibles	3.618	14%	3.557	12%	3.777	12%
Comercio Exterior	2.330	9%	2.110	7%	2.205	7%
Internos coparticipados	749	3%	821	3%	951	3%
Bienes Personales	250	1%	476	2%	413	1%
Otros	2.925	11%	4.106	14%	4.600	15%
<b>TOTAL</b>	<b>26.598</b>	<b>100%</b>	<b>28.714</b>	<b>100%</b>	<b>30.574</b>	<b>100%</b>

*Cuadro N° 2*



*Gráfico N° 2*

Como se dijo anteriormente, el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)** es el impuesto que proporciona más recursos al Estado. Para el año 2001 se estima que los ingresos provenientes de este impuesto explicarán el 37% de los ingresos tributarios de la Administración Pública Nacional.

El IVA consiste en un porcentaje que grava el *valor agregado*. En la práctica se aplica sobre las ventas de las cosas muebles y sobre determinadas obras, locaciones, prestaciones de servicios e importaciones definitivas de cosas muebles. Actualmente, la alícuota del IVA se halla generalizada a un nivel de 21%, pero existen casos especiales en los que es de 27%, 10,5% e incluso 0% (exenciones).

El **impuesto a las ganancias** es una forma de imposición a la renta que se liquida anualmente. Este gravamen se aplica sobre las ganancias devengadas, las de capital, los

beneficios de las empresas y ciertos comercios, y sobre las ganancias por el trabajo personal. La tasa de imposición es de 35% para el caso de las sociedades. En el caso de las personas físicas, pasado un monto mínimo no imponible, el impuesto a las ganancias tiene una escala progresiva, que se inicia en 9% y llega hasta 35%.

El **impuesto sobre los combustibles** grava las ventas de nafta, gasoil, gas natural comprimido y otros combustibles. Se determina por un valor fijo que oscila entre \$0,12 y \$0,4865 por litro, según el combustible líquido de que se trate. Para el caso del gas natural se aplica un valor de \$0,03 por metro cúbico sobre la distribución en red que se realiza en el país.

### ***3.1.2. Día de Liberación de Impuestos***<sup>17</sup>

Una forma de determinar el peso de los impuestos que debemos pagar es calcular el “Día de Liberación de Impuestos”. Este indicador intenta medir la cantidad de días en promedio que un ciudadano debe destinar de su trabajo para pagar sus impuestos nacionales, provinciales y municipales. El Día de Liberación de Impuestos establece el día a partir del cual el ciudadano ya no trabaja “para el Estado” sino que lo hace para solventar sus propios gastos.

En la Argentina, ese día tiene lugar alrededor del 12 de marzo: hasta ese momento, los ciudadanos trabajan para poder hacer frente a sus obligaciones para con el Estado<sup>18</sup>. Dividiendo entre los distintos impuestos, se calcula que se destinan 55 días para pagar los impuestos nacionales, 12 días para pagar los provinciales y 4 días para abonar los municipales. Cabe destacar que en cada provincia se necesita trabajar una cantidad diferente de días para pagar los impuestos provinciales: quienes viven en Santiago del Estero y Mendoza trabajan hasta el 19 de enero, en Entre Ríos y Buenos Aires hasta los días 18 y 16 de enero, respectivamente, y en Córdoba hasta el 15 de enero. Por el contrario, en San Luis se trabaja hasta el 7 de enero, en Chubut hasta el 6 de enero y en La Rioja – provincia donde menos impuestos provinciales se pagan– hasta el 4 de enero. De acuerdo al lugar donde viva una persona, trabajará más o menos días para el Estado.

En comparación con otros países, los argentinos trabajamos menos días para pagar impuestos. Los norteamericanos lo hacen hasta el 11 de mayo, los italianos hasta el 2 de junio y los suecos hasta el 3 de julio. Sin embargo, debemos aclarar que esta comparación no tiene en cuenta la cantidad y calidad de los bienes y servicios que reciben a cambio.

### ***3.1.3. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos***

Al ser la Argentina un país federal, las atribuciones de gobierno son repartidas en distintas unidades políticas: la Nación o gobierno federal, las provincias y los municipios. Las provincias, además de sus atribuciones políticas, tienen la capacidad de recaudar impuestos y distribuirlos. Sin embargo, cobrar impuestos es una actividad cara, que requiere un gran esfuerzo del gobierno. Una de las principales justificaciones para centralizar el cobro de los principales impuestos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es el principio que gobierna a las **economías de escala**: para reducir el

---

<sup>17</sup> *Informe sobre el Presupuesto Nacional*. Grupo Sophia y Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, 1999, pág. 62.

<sup>18</sup> Si se ajusta por evasión, hay que postergar el Día de Liberación de Impuestos 18 días, es decir, hasta el 30 de marzo.

costo unitario (en este caso, el de obtener cada peso de recaudación) hay que aprovechar las mayores dimensiones (en este caso, de la Nación). De esta manera, buena parte de los recursos de que disponen los gobiernos provinciales provienen del gobierno federal, que los distribuye principalmente a través del sistema de **Coparticipación Fiscal**.

La coparticipación adquirió categoría constitucional cuando la Reforma de 1994 estableció la necesidad de dictar una *ley convenio* de coparticipación que definiera explícitamente los criterios de distribución. Sin embargo, hasta la fecha la masa de fondos coparticipables se distribuye de acuerdo a lo pautado por: 1) la Ley 23.548, denominada “Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias a partir del 1/1/88”; 2) las modificaciones introducidas con la firma del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, suscripto el 12 de agosto de 1992 (y ratificado por la Ley 24.130) con la intención de bajar el costo argentino; y 3) el “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento”, generalmente llamado “Pacto Fiscal”, firmado el 12 de agosto de 1993 y prorrogado hasta la fecha con modificaciones<sup>19</sup>.

El Pacto fiscal representó la asunción de una serie de compromisos para ambos niveles de gobierno. La idea era que las provincias eliminaran impuestos distorsivos en sus jurisdicciones –sellos, impuestos inmobiliarios, impuestos a los ingresos brutos, a la energía, etc.– y que la Nación eliminara impuestos sobre los activos, aceptara las transferencias de las cajas provinciales de seguridad social y asegurara un piso en las transferencias. Sin duda la mejor calificación de este complejo entramado de obligaciones la logró Juan Llach, cuando lo llamó “el jeroglífico de la Coparticipación Federal”<sup>21</sup>.

Mediante la **Coparticipación** se reparte entre la Nación y las provincias un fondo formado por porcentajes de ciertos impuestos, entre los que se encuentran el IVA, los impuestos internos, y los impuestos a los bienes personales, a las ganancias y a los activos. El fondo resultante de esta recaudación se denomina **coparticipación bruta**. Luego de extraer de la coparticipación bruta un 15% destinado a la Seguridad Social Nacional, el fondo remanente se conoce como **coparticipación neta**, y se divide entre la Nación, las provincias y los Aportes al Tesoro Nacional (ATN) según el esquema denominado **coparticipación primaria**: 42,34% al gobierno nacional, 56,66% a los gobiernos provinciales y 1% a los ATN.

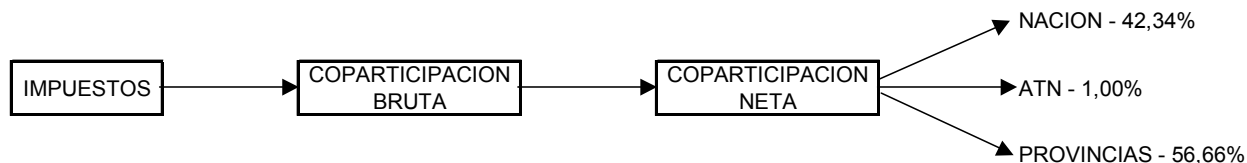
Los ATN son fondos que el Poder Ejecutivo puede adjudicar discrecionalmente a las provincias a través del Ministerio del Interior para paliar desequilibrios financieros circunstanciales. Los ATN no requieren ser devueltos, y a las autoridades provinciales no se les exige que rindan cuentas sobre su destino, razón por la cual dichos aportes pueden llegar a ser utilizados por algunos gobernantes en su propio beneficio, con criterios clientelistas o partidarios.

---

<sup>19</sup> Cf. Ledesma, J. R., Fascículo N° 10: *Política, derecho y economía*. Bs. As., Educa, 2000, pág. 18.

<sup>20</sup> Consultar <<http://www.mecon.ar/econom.htm>>

<sup>21</sup> Llach, Juan, *Otro siglo. Otra Argentina*. Buenos Aires, Planeta-Ariel, 1997.



**Diagrama N° 1**

La **coparticipación secundaria** distribuye entre las provincias la masa de recursos que les corresponden de acuerdo a porcentajes fijos. Si bien el sistema actual carece de criterios objetivos y racionales de reparto, la Constitución Nacional de 1994 estableció que debían existir criterios de equidad y a la vez de solidaridad regional para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La necesidad de adaptar los gastos públicos a los ingresos, generada por la ausencia de financiamiento voluntario a partir de julio de 2001, está forzando finalmente la discusión de un nuevo régimen de coparticipación federal. Adicionalmente, se está negociando el diseño de un nuevo esquema de federalismo fiscal que genere incentivos para que las provincias adopten una actitud más activa en lo que hace a la recaudación de impuestos, y no sólo en lo concerniente a los gastos, como en el esquema actual. Existen importantes propuestas para desarrollar un nuevo esquema de federalismo fiscal. Entre ellas, últimamente se dieron a conocer las de la *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas* (FIEL), la *Fundación Mediterránea* (FM), la *Fundación Capital* y el *Consejo Empresario Argentino*.

#### **4. Gastos del Estado**

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 analizaremos este **gasto público**, pero únicamente a nivel **nacional**, ya que los datos de gasto provincial y municipal son escasos y desactualizados.

##### **4.1. Tamaño del sector público**

Un modo de medir el tamaño del Estado es analizar la relación entre el gasto público y el Producto Interno Bruto (PIB). En 2000 el gasto público nacional de la Argentina ascendió a \$50.309 millones, mientras que el PIB fue de \$290.800 millones. Esto significa que el peso del sector público sobre la economía privada fue de 17%.

En el ámbito latinoamericano, la Argentina ha liderado la retirada del Estado de la intervención en la actividad económica, proceso que se viene operando desde la década de los ochenta. Actualmente el peso del sector público nacional en la economía es sensiblemente inferior al que tienen otras economías latinoamericanas importantes y la mayoría de los países más industrializados.

##### **4.2. Clasificación del gasto público**

El gasto público puede clasificarse según diferentes criterios: 1) la **fuentes de financiamiento**, es decir, con qué se paga; 2) el **organismo gubernamental** (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, etc.) que efectúa las erogaciones; 3) las **funciones** que el Estado busca cumplir; 4) el **carácter económico** del gasto. Analizaremos con más detalle estos dos últimos factores.

#### *4.2.1. Clasificación por función*

Analizar el destino del gasto según las funciones que el Estado desea cumplir es una manera de reconocer los objetivos de la política económica planteada por los gobernantes.

El cuadro que sigue muestra la clasificación del gasto nacional por función, con los valores correspondientes a 1999. El rubro más importante es el de **Seguridad Social**, con 41%, del cual se destina 87% al pago de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Seguridad Social, organismo que incluye a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) y a las cajas especiales de jubilación.

La asignación del gasto que figura segunda en importancia es el **servicio de la deuda pública**, con 16% del total. El servicio de la deuda pública consiste en el pago de intereses sobre la deuda contraída anteriormente. En la Argentina, el gobierno tiene vedado por ley financiar sus gastos con la emisión de dinero, por lo tanto el déficit que resulta de la operatoria del Estado debe ser cubierto con nueva deuda. En los últimos años, el gobierno incrementó su deuda fuertemente. Por supuesto, también aumentó la asignación de recursos al pago de intereses.

El tercer rubro en importancia es la **administración de gobierno**, con 9%, y comprende todas las actividades desarrolladas para organizar y administrar el funcionamiento del Estado. Incluye las tareas legislativas, judiciales y ejecutivas, así como las relaciones exteriores e interiores, la administración y el control fiscal.

Al rubro **defensa y seguridad**, que participa con 7%, le siguen **educación y salud**, ambos con una proporción de 6% sobre el gasto total. Cabe destacar que tanto el gasto en salud como en educación se han descentralizado a partir de 1992, haciéndose responsables las provincias de casi 50% del gasto en salud y de casi 80% del gasto en educación. Esto significa que el gasto nacional en salud y educación representa sólo la mitad y la quinta parte, respectivamente, del total del gasto público en esas áreas.

<b>Gasto de la Administración Pública Nacional* - Año 1999</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Millones de \$</b>	<b>Participación</b>
Seguridad Social	20.345	41%
Servicios de la deuda pública	7.769	16%
Administración de gobierno	4.353	9%
Defensa y Seguridad	3.468	7%
Salud	3.030	6%
Educación y cultura	2.850	6%
Comercio, transporte y servicios	2.213	4%
Bienestar social	2.048	4%
Infraestructura y urbanismo	1.080	2%
Recursos naturales	847	2%
Ciencia y tecnología	747	2%
Trabajo	429	1%
Industria	121	0%
<b>TOTAL</b>	<b>49.299</b>	<b>100%</b>

\*Presupuesto original sin los cambios realizados durante el año.

Fuente: *Informe sobre el Presupuesto Nacional 1999*, Grupo Sophia.

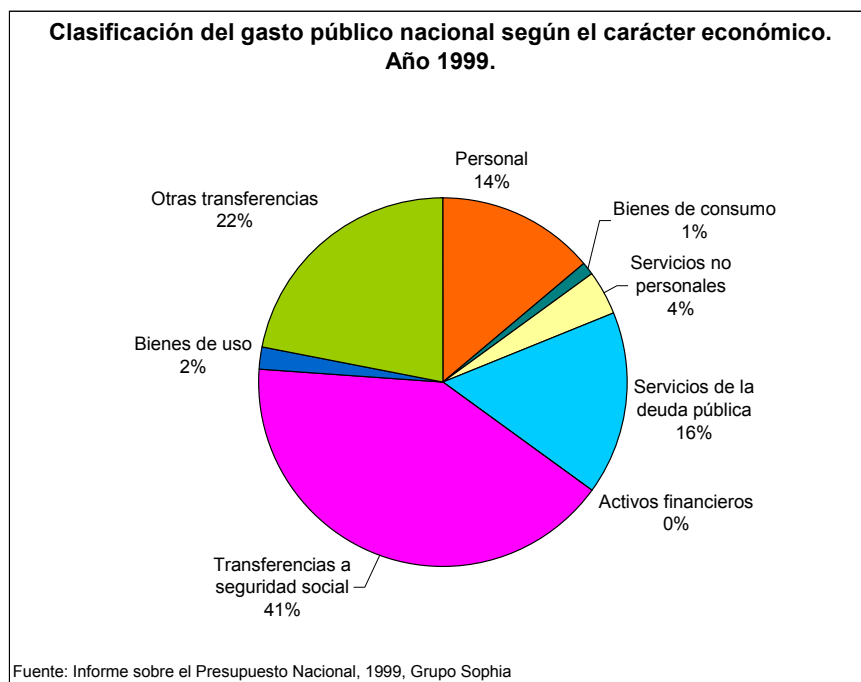
### *Cuadro N° 3*

#### *4.2.2. Clasificación por carácter económico*

El gasto se puede clasificar por su **carácter económico**, tal como muestran el cuadro y el gráfico siguientes:

<b>Administración Pública Nacional - Año 1999</b>	
<b>Concepto</b>	
Personal	14%
Bienes de consumo	1%
Servicios no personales	4%
Servicios de la deuda pública	16%
Activos financieros	0%
Transferencias a seguridad social	41%
Bienes de uso	2%
Otras transferencias	22%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

### *Cuadro N° 4*



**Gráfico N° 3**

En primer lugar se encuentran las **transferencias**, con una participación de 63%. Las más significativas son las destinadas al sistema de seguridad social (jubilaciones, pensiones y retiros), que explican 41% del gasto total de la administración nacional.

El segundo rubro es el **servicio de la deuda pública**, que en 1999 acaparó 16% del gasto total.

En tercer lugar se encuentra el rubro de **personal** empleado en las reparticiones públicas, con 14%. Los principales destinos de esta categoría son las Fuerzas Armadas y de Seguridad, los empleados estatales en la administración gubernamental y los servicios sociales.

Los **servicios no personales** se refieren a aquellos servicios contratados a terceros, tales como mantenimiento de edificios, servicios profesionales o técnicos, gastos en publicidad, pasajes o viáticos.

Los **bienes de uso** son aquellos que se utilizan para cumplir con las funciones de cada área y que generalmente duran más de un año, como por ejemplo una fotocopiadora. Por el contrario, los **bienes de consumo** no sobreviven al primer año de utilización, como por ejemplo medicamentos, artículos de librería, etc.

#### **4.3. 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 cumplió 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 proporcionan 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.

## 5. La Deuda Pública

En esta sección describiremos la deuda pública como un método válido de financiar la brecha entre los gastos y los ingresos públicos. Pero éste constituye un tema mayor de discusión en la teoría económica y a nivel popular.

La **deuda pública** es la suma de los préstamos tomados por el Estado para cubrir el déficit presupuestario. 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 deducimos la porción que tienen los organismos, queda la *deuda pública interna neta*.

El repago de la *deuda pública interna* implicaría el cobro de impuestos a los ciudadanos del país. La *deuda pública externa*, en cambio, implica ahorrar en divisas, es decir, generar ingresos vía exportaciones y administrar el saldo del sector externo. Para entenderlo, pensemos 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). Notemos que para poder comprar moneda extranjera en el futuro debemos intercambiarla por bienes que salgan de nuestro país (exportaciones), lo cual reduce la cantidad de bienes disponibles internamente.

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

- 1) Deuda pública externa/Exportaciones
- 2) Intereses/Deuda Pública
- 3) Intereses/PBI
- 4) Intereses deuda externa/Exportaciones
- 5) Intereses/Recursos Tributarios Disponibles
- 6) Deuda/PBI
- 7) Intereses deuda pública/Gastos

Antes de observar las magnitudes argentinas, prestemos 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”<sup>22</sup>. Con esto quiso decir que debemos cuidarnos de realizar analogías equivocadas o falacias de composición. En realidad, la

---

<sup>22</sup> Op. cit., pág. 462.

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.

Recordemos la ecuación que establecimos en el párrafo 2.1., para entender la formación de la 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
- $T$ : impuestos netos de transferencias
- $I_g$ : 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.

Si el Estado Nacional gasta más de 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; pero, reiteramos ¿es malo que el Estado se endeude?

El endeudamiento en sí no es malo; me atrevo 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 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 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, pero sin acompañar el endeudamiento con las medidas para resolverlos. En este caso el Estado se muestra insolvente, porque no se puede esperar que en el futuro cuente con exceso de recursos sobre los gastos (superávit) para poder pagar la deuda.

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 Macaulay<sup>23</sup>, 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, y la bancarrota y la ruina aún eran remotas. Las proyecciones fallan cuando olvidan que otras magnitudes también crecen.

Otro caso interesante es el de la economía norteamericana: a pesar del abrupto crecimiento de su deuda en la década de los ochenta, causado por los crecientes déficit y las

---

<sup>23</sup> Citado por Samuelson en op. cit, pág. 467.

nefastas proyecciones realizadas sobre el nivel de vida norteamericano, la década siguiente trajo consigo un ciclo expansivo de 10 años, el superávit y la posibilidad de disminución de la deuda.

Pasemos ahora a nuestro país. Durante la última década, la deuda pública aumentó permanentemente. También creció su costo debido al crecimiento de las tasas de interés luego de las repetidas crisis internacionales (Méjico, Asia, Brasil) y a la política monetaria anticíclica aplicada por la Reserva Federal de EE.UU. En lo que va de 2001, nuevamente la política monetaria norteamericana se ubicó en el centro del análisis, pero esta vez por la reducción de las tasas, como consecuencia de la desaceleración de la actividad en los EE.UU.

Actualmente el endeudamiento en nuestro país asciende a niveles que podemos considerar críticos en función de nuestra capacidad de repago, lo que incrementa la percepción de riesgo de *default* o insolvencia. Esto provocó que la restricción fiscal se transformara en restricción económica, y que el gobierno electo se abocara a su solución desde que inició su mandato en diciembre de 1999.

Según la ecuación presupuestaria, los aumentos de la deuda pública argentina deberían corresponderse aproximadamente con el déficit de la Administración Pública, pero esto no ocurrió. Durante los últimos diez años, 62% del aumento de la deuda no se explicó por el **déficit fiscal registrado**, sino que se debió al importante monto de erogaciones del sector público nacional que no aparecían en el déficit presupuestario. Ejemplo: reconocimiento de *deudas de períodos anteriores* que no estaban documentadas (emisión de Bonos de Consolidación Previsional y Proveedores). Dado que los déficit registrados habían sido subvaluados o parte de los compromisos no registrados, nuestro país sancionó la Ley 24.156, denominada de Administración Financiera, que estableció un sistema obligatorio de crédito público. El artículo 56 expresa que se entenderá por *crédito público* la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos. Se prohíbe financiar gastos operativos.

El siguiente cuadro muestra el déficit anual del Estado nacional y el cambio en la deuda pública. Cuando todo aumento del endeudamiento se registra en el presupuesto, la diferencia entre el cambio de deuda y el déficit (última columna) es nula. Sin embargo, desde 1992 hubo \$42.389 millones de deuda contraída no explicada por el proceso de ingreso-gasto en ese período de la Administración Pública. La diferencia se debió a deudas no registradas (no documentadas) en el momento en que se habían devengado. Ante esta aparente irregularidad la sociedad expresó confusión y sospecha acerca del origen de la deuda, pero en realidad se trata de algo habitual en la Argentina. A fines de 2000 se sancionó una Ley de Consolidación de Deudas referidas a diferencias en las liquidaciones del personal de proveedores y del personal del sector público entre 1991 y 2000. El monto de esta deuda, aún por determinar, se pagará en bonos a medida que se lo calcule, desde 2001 hasta 2017. Ningún déficit público había registrado esta deuda porque era incierta; estaba en *litis*. Ahora, en la mayoría de los casos es cosa juzgada: hay que pagar.

<b>AUMENTO DE LA DEUDA PUBLICA NO EXPLICADO POR DEFICIT FISCAL</b>				
Año	Resultado fiscal anual	Deuda pública	Deuda pública	D. Pública + Rdo. fiscal
			variación absoluta	
en millones de dólares				
1991	2	57.532		
1992	551	61.968	4.436	4.987
1993	1.087	69.631	7.663	8.750
1994	-302	80.313	10.682	10.380
1995	-2.760	87.091	6.778	4.018
1996	-6.002	97.105	10.014	4.012
1997	-4.320	101.101	3.996	-324
1998	-4.073	109.062	7.961	3.888
1999	-4.768	117.703	8.641	3.873
2000	-6.792	122.910	5.207	-1.585
<b>00 vs 91</b>	<b>-27.377</b>		<b>65.378</b>	<b>37.999</b>

Resultado fiscal anual, incluido ingresos por privatizaciones.

Stock de deuda pública al cierre de cada año, sin considerar Letras del Tesoro.

#### **Cuadro N° 5**

Como señalamos con anterioridad, son varios los indicadores para analizar el endeudamiento. Observemos los siguientes cocientes para la Argentina y su cambio entre 1995 y 2000:

<b>Principales relaciones entre la deuda pública y las variables macroeconómicas</b>		
<b>Concepto 1995</b>		<b>2000</b>
1. Deuda / PBI	31%	43%
2. Deuda / Exportaciones	425%	449%
3. Intereses / Deuda	4.6%	9.0%
4. Intereses / PBI	1.5%	3.9%
5. Intereses / exportaciones	19%	40%

#### **Cuadro N° 6**

El porcentaje de deuda sobre PBI ha aumentado fuertemente durante este período debido a: 1) vencimientos de títulos compulsivos (con bajas tasas de interés) que fueron renovados con títulos voluntarios (a tasas de mercado); 2) financiamiento de déficit fiscal ocasionado por mayor gasto público, reducción de ingresos presentes por la reforma previsional de 1994 y menor recaudación por menor nivel de actividad económica y mayor evasión; 3) crecimiento de la tasa de interés internacional (libre de riesgo) por el crecimiento vigoroso de EE.UU.; 4) aumento del riesgo para los “emergentes” por sucesivas crisis financieras internacionales; 5) aumento del riesgo país argentino por la combinación de todas las causas anteriores.

El segundo indicador muestra que la deuda externa equivale a 4,49 años de nuestras exportaciones (recordemos que mediante las exportaciones el país compra la moneda extranjera necesaria para pagar la deuda externa). Esto significa que recién saldaríamos la deuda externa después de destinar nuestras exportaciones exclusivamente al pago durante 4,49 años.

El tercer indicador muestra que el costo de endeudamiento promedio es mayor ahora que en 1995, en respuesta a algunos de los motivos listados antes.

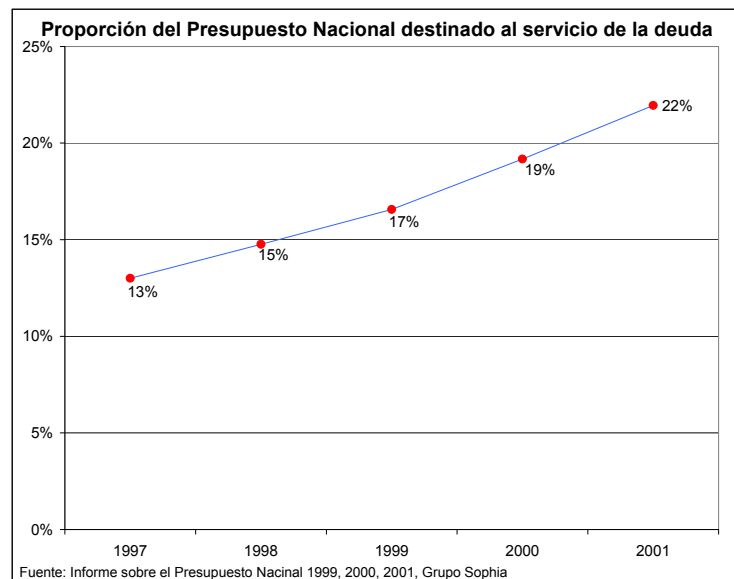
El quinto indicador muestra que en el año 2000 los intereses de la deuda constituyeron aproximadamente 40% de nuestras exportaciones, mientras que en 1995 equivalían a 19%.

El gran aumento del stock de deuda pública y del costo de endeudamiento hizo que los servicios de la deuda fueran una partida cada vez más importante dentro del presupuesto nacional. Como muestran el cuadro y el gráfico siguientes, mientras que en 1997 se destinaba 13% a los servicios de la deuda pública, en 2001 se proyectó una participación de 22% en el presupuesto nacional. La mayor parte de la deuda pública argentina ha sido contraída en dólares estadounidenses (una porción emitida a tasa de interés variable) y es por eso que una baja o suba de tasas de interés determinada por la Reserva Federal de EE.UU. afecta fuertemente al estado de la deuda argentina.

Año	Servicio de la deuda millones de \$	Gasto Nacional millones de \$	Servicio de la deuda/ Gasto Nacional
1997	5.846	44.967	13%
1998	6.771	45.851	15%
1999	8.261	49.876	17%
2000	9.648	50.309	19%
2001	11.246	51.232	22%

Fuente: Informe sobre el Presupuesto Nacional 1999, 2000, 2001, Grupo Sophia.

**Cuadro N° 7**



**Gráfico N° 4**

Las diferentes causas del aumento de la deuda pública provocaron una desconfianza en la solvencia del Estado (riesgo de default) que retroalimentó el círculo vicioso de la suba del riesgo país. Para solucionar este problema, en 1999 se sancionó la Ley 25.152 de “Responsabilidad Fiscal” que fijaba metas de déficit en relación con el PBI, con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en 2003. Sin embargo, a fines de 2000, ante la evidencia de su incumplimiento, el Congreso Nacional decidió modificar esta institución económica y postergar el cronograma para alcanzar la meta en 2005. En ese momento no se evidenció la gravedad de esta medida, porque simultáneamente se aprobó el “blindaje financiero” que cubría las necesidades de financiamiento de 2001 y 2002. Pero, a lo largo del corriente año, y a medida que la situación fiscal se volvía cada vez más débil, el gobierno nacional debió abandonar todos los cronogramas (2003 y 2005) y se vio forzado a cumplir con el criterio de caja o “déficit cero” en el segundo semestre del año, ante la ausencia de financiamiento voluntario.

## 6. Política Fiscal

La **política fiscal** es, según una de las posibles definiciones, “la utilización por parte del gobierno de los ingresos y gastos estatales con el objeto de influir en el flujo circular de la renta”<sup>24</sup>. Según otra definición, la política fiscal “está formada por las decisiones que adopta el Estado sobre el gasto y los impuestos”<sup>25</sup>. Aun otra: “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”<sup>26</sup>. Como podemos observar, se utiliza la política fiscal para **incidir positivamente sobre el nivel de actividad y de empleo sin generar inflación.**

Como señalamos al inicio de este fascículo, las teorías clásicas estudiaban la hacienda pública según los criterios de la economía familiar: equilibrar ingresos y gastos, evitar el endeudamiento. Posteriores avances teóricos crearon criterios propios de la política fiscal, según los cuales ésta funciona como herramienta anticíclica. Para ello es esencial el manejo del resultado presupuestario, que refleja la relación entre ingresos y gastos: si son iguales, el presupuesto está equilibrado; si el primero es mayor que el segundo hay superávit, y si es menor existe déficit. Mediante el déficit se puede combatir la recesión, así como el superávit puede frenar la inflación.

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. El **presupuesto estructural** calcula el resultado como si la economía funcionara en el nivel de producción potencial, es decir, el máximo posible con el nivel de factores y la tecnología disponibles. 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<sup>27</sup>. Según Samuelson, “el presupuesto *estructural* es uno de los instrumentos analíticos más

---

<sup>24</sup> Lipsey, R., op. cit., pág. 622.

<sup>25</sup> Dornbusch, R. & Fischer, S., op. cit., pág. 65.

<sup>26</sup> Samuelson, P. & Nordhaus, W., op. cit., pág. 466.

<sup>27</sup> En la obra citada de Samuelson hay un análisis completo del tema.

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”<sup>28</sup>.

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 crédito público para influir en la economía. Uno de los principales instrumentos es el aumento del gasto vía la inversión pública en obras. Por ejemplo, nuestro país busca revertir la recesión que registra desde hace dos años mediante un plan de infraestructura. Financiado principalmente con crédito privado y garantía del Estado, el plan generaría más de 100.000 puestos de trabajo al año. La única pero importante objeción radica en que la obra pública genera efectos en el mediano plazo, nunca en el corto: para ejecutar una obra hay que recorrer un largo proceso administrativo y tecnológico. Existen otros instrumentos para ocupar a los desempleados en forma más rápida, pero posiblemente menos productiva. En general el Estado financia con subsidios directos a las empresas que crean nuevos trabajos, o reduce impuestos para aumentar el ingreso disponible y con ello el consumo, dinamizador de la demanda agregada<sup>29</sup>.

La política fiscal **automática** trata de reducir –no eliminar– los efectos de las fluctuaciones económicas<sup>30</sup>. “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”<sup>31</sup>. 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 PNB, los ingresos fiscales totales disminuyen alrededor de 3.500 millones”<sup>32</sup>.

Desde la época de la Gran Depresión hasta la fecha se viene desarrollando una fuerte disputa en el seno del análisis teórico acerca de los efectos de la política fiscal y de la política monetaria. No son efectos excluyentes; lo que está en discusión es qué instrumentos utilizar en primera instancia para tener efectos en el corto plazo.

En la historia económica norteamericana ha estado en pie esta disputa desde el presidente Franklin D. Roosevelt hasta George W. Bush, pasando por Ronald Reagan. Aún hoy se analiza 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.

---

<sup>28</sup> Samuelson, P. & Nordhaus, W., op. cit., pág. 450 y ss.

<sup>29</sup> Recomendamos al lector que se detenga en este punto y repase las teorías del consumo según los diferentes comportamientos; retorne al Fascículo N° 11 y a las teorías del ciclo vital, la renta permanente y la renta relativa.

<sup>30</sup> Podríamos compararlas con un concepto conocido: estas fluctuaciones funcionan en forma análoga a los costos variables de las empresas en el corto plazo, porque se vinculan con el nivel de actividad.

<sup>31</sup> Lipsey, R., op. cit., pág. 634.

<sup>32</sup> Samuelson, P. & Nordhaus, W., op. cit., pág. 445.

Una intervención fundamental en este tema fue la del llamado **Consenso de Washington**, a fines de la década de los ochenta, donde se aleccionó a los países en desarrollo sobre la necesidad de la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestario, dejando a la política monetaria la tarea fundamental de la estabilización. Una de las razones fue la necesidad de contrarrestar el conocido “efecto de exclusión”, o *crowding out*, por el cual el gasto privado se había reducido como consecuencia de un incremento en el gasto público: ante un incremento del gasto, se incrementó la renta y la tasa de interés, lo que a su vez provocó una disminución de la inversión<sup>33</sup>.

Conviene aclarar que estas recomendaciones de política son generales y no tienen en cuenta factores locales que pueden 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 virtud, implica a los ojos de la comunidad internacional una restricción muy fuerte sobre las posibilidades del gobierno argentino para suavizar el ciclo económico, pero no por ello deja de ser válido.

A manera de síntesis podemos señalar que desde la década de los treinta hasta los ochenta, la política fiscal tuvo cierta preeminencia teórica, mientras que en la actualidad el pensamiento monetarista ha recuperado su predominio. El debate seguirá abierto y en especial en nuestro país.

## 7. Resumen

En este módulo hemos 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: seguridad, defensa, justicia, salud, educación, etc.

Comenzamos estudiando la herramienta fundamental que tiene el Estado para cumplir con sus objetivos: el presupuesto. Mediante el presupuesto la política económica formaliza y sintetiza todas sus proposiciones. En la segunda sección seguimos paso a paso el proceso presupuestario, es decir, la forma en que el presupuesto se convierte en ley. Asimismo se estudió el calendario presupuestario, que establece los plazos dentro de los cuales se gesta el presupuesto.

En la tercera sección se estudiaron los ingresos de la Administración Pública Nacional, divididos en ingresos corrientes y de capital. Entre los ingresos corrientes, los más significativos son los recursos tributarios, en especial el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias. También se explicó sintéticamente el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

En la cuarta sección se analizó el gasto público nacional según dos criterios. En primer lugar, según la función que el gasto intenta cumplir: defensa y seguridad, servicios de la deuda pública, seguridad social, educación, salud, etc. El segundo criterio de clasificación se basa en el carácter económico del gasto: personal, en bienes de uso, en bienes de consumo, transferencias, etc.

---

<sup>33</sup> 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 un módulo siguiente.



En la quinta sección se analizó brevemente el peso del servicio de la deuda pública en el presupuesto nacional. Si bien el aumento de la deuda debería ser el reflejo de los déficit fiscales del gobierno, se demostró que una gran parte del incremento de la deuda no provenía del exceso de gasto sino de la falta de registro de deudas contraídas en períodos anteriores. En los noventa el Estado nacional las reconoció y documentó a través de procesos de consolidación de pasivos.

En la sexta sección 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.

## 8. Soporte pedagógico

### 8.1. Lenguaje

Rol fundamental del Estado, política económica.

Presupuesto, gasto público, ingresos públicos, déficit, superávit.

Administración pública, Nación, provincias, municipios, gasto consolidado.

Ingresos públicos, ingresos corrientes, ingresos de capital, impuestos, contribuciones a la seguridad social.

Impuestos directos, indirectos, regresivos; IVA, impuesto a las ganancias, día de liberación de impuestos.

Coparticipación Federal de Impuestos; coparticipación bruta, neta, primaria, secundaria; ATN.

Gasto público, clasificación por función o por carácter económico, calidad del gasto.

Deuda pública, servicios de la deuda, deuda no explicada por déficit fiscal.

### 8.2. Conceptos clave

- 1) El Estado juega un **rol fundamental** en lo que hace a las condiciones básicas para el funcionamiento y la convivencia de la sociedad.
- 2) La **intervención subsidiaria** del sector público en la economía de mercado busca el bienestar de la comunidad.
- 3) La **política macroeconómica** consiste en la manipulación deliberada de ciertos instrumentos económicos para alcanzar ciertos objetivos relacionados con la actividad económica del país.
- 4) El **presupuesto** es la herramienta mediante la cual la política económica formaliza y sintetiza sus proposiciones.
- 5) 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.
- 6) La diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado se conoce como **déficit o superávit** fiscal.
- 7) La diferencia entre los ingresos del Estado y sus gastos determina el monto de la **deuda** que debe contraer el gobierno durante su período.
- 8) El **proceso presupuestario** se desarrolla en tres etapas principales: formulación y trámite, revisión y aprobación por el Congreso, y ejecución y control.
- 9) Los **ingresos corrientes** son recursos de dinero no extraordinarios (surgidos de la operatoria cotidiana del Estado) que no implican una descapitalización.
- 10) Los **impuestos** explican el 66% de los recursos totales.
- 11) Los **ingresos de capital** están compuestos por la venta de recursos propios, las transferencias de capital recibidas y las disminuciones de inversiones financieras.
- 12) Los **impuestos directos** son aquellos que se cargan sobre personas y empresas y no son trasladables.
- 13) Los **impuestos indirectos** son aquellos que gravan bienes y servicios y se pueden trasladar.
- 14) Un régimen tributario es **regresivo** cuando el peso de los tributos es proporcionalmente mayor para aquellos menos favorecidos económicamente.

- 15) Mediante la **Coparticipación de Impuestos** se reparte entre la Nación y las provincias un fondo formado por porcentajes de ciertos impuestos, entre los que se encuentran el IVA, el impuesto a los bienes personales, el impuesto a las ganancias y otros.
- 16) El **gasto público** puede clasificarse según su función, su carácter económico, su fuente de financiamiento o el organismo gubernamental que lo ejecute.
- 17) El **endeudamiento** en sí no es malo, pero 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.
- 18) En nuestro país, durante la última década, la **deuda pública** aumentó permanentemente al igual que las tasas de interés luego de repetidas crisis internacionales.
- 19) Durante los últimos diez años, 62% del aumento de la deuda no se explica por el déficit fiscal, sino por el reconocimiento de deudas contraídas anteriormente que no habían sido documentadas, y que por lo tanto no aparecían en el presupuesto.
- 20) Entre las deudas documentadas que no figuraban en el presupuesto nacional se cuentan los Bonos de Consolidación Previsional (para los jubilados) y los Bocon Proveedores.

### 8.3. Listado de nombres y conceptos

- Administración pública (11)
- Coparticipación Federal de Impuestos (18, 19, 20)
  - Coparticipación bruta (19)
  - Coparticipación neta (19)
  - Coparticipación primaria (19)
  - Coparticipación secundaria (20)
- Déficit (8, 9, 21, 24-30, 32)
  - Déficit “cero” (29)
- Deuda pública (24, 25, 26, 27)
  - Servicios de la deuda pública (21, 23, 28)
- Eficiencia, criterio de (12)
- Equidad, criterio de (12)
- Estado (3, 4, 5)
- Fallas de mercado (3, 5)
- Gasto público consolidado (11)
- Gasto Público Nacional (20)
  - Calidad del gasto (23)
  - Clasificación por carácter económico (21)
  - Clasificación por función (21)
- Impuestos (14)
  - A los combustibles (18)
  - A las ganancias (17)
  - Día de liberación de impuestos (18)
  - Directos, indirectos (15)
  - En la Argentina (17)

- Evasión (16)
- Incidencia de un impuesto (16)
- Regresivo (15)
- Ingresos del Estado Nacional (11, 12)
  - Ingresos corrientes (13)
  - Ingresos de capital (14)
- Instrumentos de política económica (6, 7)
- Justicia conmutativa, distributiva (12)
- Municipios (10, 11, 18)
- Nación (10, 11)
- Objetivos macroeconómicos (3, 5, 8)
- Política
  - Económica (5)
  - Macroeconómica (5)
  - De endeudamiento (25)
  - Fiscal (5, 29, 39)
- Presupuesto (7, 8)
  - Calendario presupuestario (10)
  - Ecuación presupuestaria (8)
  - Efectivo, cíclico, estructural (29)
  - Proceso presupuestario (9, 10)
- Provincias (9, 10, 11, 18-21, 24)
- Sistema tributario regresivo (15)
- Solidaridad, criterio de (12)
- Superávit (8, 25, 26, 29, 30)

#### **8.4. Autoevaluación**

- 1) ¿Qué es la política macroeconómica? (5)
- 2) ¿Cuáles son los instrumentos de política que posee el gobierno? (6)
- 3) ¿Qué es el presupuesto? ¿Qué se plasma en él? (7, 8)
- 4) Defina y explique la ecuación presupuestaria. (8)
- 5) ¿Qué significa “déficit”? ¿Y “superávit”? ¿Cómo se relacionan estos conceptos con la deuda pública? (8)
- 6) ¿Cuáles son las etapas del proceso presupuestario? (9, 10)
- 7) Describa el calendario presupuestario. (10)
- 8) ¿Qué criterios existen para distribuir la carga de sostener financieramente al Estado? (12)
- 9) ¿Qué son y cómo se componen los ingresos corrientes? ¿Cuál de los ingresos corrientes es el más significativo? (13, 14)
- 10) Defina qué es un “impuesto directo” y un “impuesto indirecto”. (15)
- 11) ¿Qué significa que un sistema tributario sea “regresivo”? (15)
- 12) ¿Cuál es el impuesto que reporta la mayor cantidad de recursos al gobierno nacional? (17)
- 13) ¿Qué es el “Día de Liberación de Impuestos”? (18)
- 14) ¿En qué consiste el “Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”? (18, 19)
- 15) ¿Cómo se compone la coparticipación primaria? (19)

- 16) ¿Qué criterios existen para clasificar el gasto público? (21, 22)
- 17) ¿Cuáles son las tres principales partidas del gasto clasificado por función? (21)
- 18) ¿Cuáles son las tres principales partidas del gasto clasificado por carácter económico? (23)
- 19) ¿Es malo que el Estado se endeude? (25, 26)
- 20) ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional ocupa hoy en día el servicio de la deuda? (28)

### **Resultados**

(Las respuestas se encuentran en las páginas que figuran entre paréntesis en cada pregunta):

- Comprensión insuficiente: 10 ó menos de 10 respuestas correctas.
- Comprensión suficiente: de 11 a 19 respuestas correctas.
- Comprensión correcta: 20 respuestas correctas.