

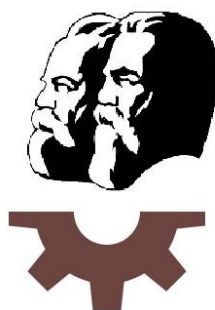
DT 14

Estudio preliminar

La evolución del tamaño del Estado en la lucha contra la desigualdad en Argentina y Francia

Julian Denaro

Revisor: Joaquín Farina



MARXISMO CUANTITATIVO

CENTRO DE ESTUDIOS

Julio 2020

La evolución del tamaño del Estado en la lucha contra la desigualdad en Argentina y Francia

Julián Denaro*

Introducción

Utilizando el texto de Thomas Piketty, “El Capital en el Siglo XXI”, del Fondo de Cultura Económica de México, publicado en 2014, sostenemos que la enorme desigualdad existente en el mundo en el siglo XIX, y en relación con el conocimiento mencionado anteriormente, que nos recuerda que los países más desiguales del mundo son los de menor presión fiscal, y los de menor inversión social, nos hace recurrir a ciertos índices que así lo corroboran. Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Suecia, insumían menos del 10% de su ingreso nacional en impuestos, durante el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, lo que refleja el hecho de que el estado en ese momento tenía muy poca participación en la vida económica y social. Con un 7-8 por ciento del ingreso nacional, es posible que un gobierno que cumpla con sus funciones centrales "regalía" (policía, tribunales, ejército, relaciones exteriores, administración general, etc.), pero no mucho más. Después de pagar para mantener el orden, hacer cumplir los derechos de propiedad, y mantener a los militares (que a menudo representa más de la mitad del total de gastos), no quedaba mucho en las arcas del gobierno. Entre 1920 y 1980, la proporción del ingreso nacional que los países ricos decidieron dedicar a gasto social aumentó considerablemente. En sólo medio siglo, la proporción de los impuestos de la renta nacional aumentó en un factor de al menos 3 o 4 (y en los países nórdicos más de 5).

* Julián Denaro es Economista (UBA), Columnista Económico en Televisión y Radio, Profesor en Universidades Nacionales (UBA y UNLAM), Doctorando en Ciencias Económicas en UNLAM y terminando la Licenciatura en Psicología en la UBA. Autor de seis libros, siendo los dos últimos “Del país dividido a la revolución cultural” (2017) y “Argentina entre las disputas de poder 2012-2019” (2019)

Entre 1980 y 2010, sin embargo, la cuota tributaria se estabilizó en todas partes. Esta estabilización se llevó a cabo en diferentes niveles en cada país, al menos: algo más del 30 por ciento de la renta nacional en los Estados Unidos, alrededor del 40 por ciento en Gran Bretaña, y entre 45 y 55 por ciento en el continente europeo (45 por ciento en Alemania, 50 por ciento en Francia, y casi el 55 por ciento en Suecia). Todos los países ricos, sin excepción, fueron en el siglo XX a partir de un equilibrio en el que menos de un décimo de su ingreso nacional fue consumido por los impuestos para un nuevo equilibrio en el que la cifra se elevó a entre un tercio y la mitad.²

En la actualidad, el gasto en educación y salud consume un 10-15 por ciento de la renta nacional en todos los países desarrollados, a tal punto que el gasto público cubre gran parte del costo de la educación y los servicios de salud: cerca de las tres cuartas partes de Europa y medio en los Estados Unidos. El objetivo es dar igualdad de acceso a estos bienes básicos: todos los niños deberían tener acceso a la educación, independientemente de los ingresos de sus padres, y todo el mundo debería tener acceso a la atención médica, incluso, de hecho, sobre todo, cuando las circunstancias son difíciles. En total, si sumamos el gasto estatal en salud y educación (10-15 por ciento de la renta nacional) y los pagos de reemplazo y de transferencia (otro 10 a 15 o tal vez tan alto como 20 por ciento de la renta nacional), nos encontramos con social total el gasto (en sentido amplio) de 25 a 35 por ciento del ingreso nacional, que representa casi la totalidad del aumento de los ingresos públicos en los países ricos en el siglo XX. En otras palabras, el crecimiento del Estado fiscal durante el último siglo refleja básicamente la constitución de un estado social. En resumen: la redistribución moderna no consiste en la transferencia de los ingresos de los ricos a los pobres, al menos no de manera explícita una manera. Consiste más bien en la financiación de los servicios públicos y los ingresos de sustitución que son más o menos igual para todo el mundo, especialmente en las áreas de salud, educación y pensiones.

Redistribución moderna, como se ejemplifica en los estados sociales construidas por los países ricos en el siglo XX, se basa en un conjunto de derechos sociales fundamentales: la educación, la salud y la jubilación. En total, la educación y la salud representan el 20 por ciento del empleo y del PIB en las economías desarrolladas, lo que es más que todos los sectores de la industria en conjunto. Esta forma de organización de la producción es duradera y universal. En Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Suecia, los debates sobre el estado social en las décadas por venir girará principalmente en torno a cuestiones de organización, modernización y consolidación: si el total de impuestos y el gasto social siguen siendo más o menos sin cambios en proporción al nacional ingreso (o tal vez un ligero aumento en respuesta a las crecientes necesidades), ¿cómo podemos mejorar el funcionamiento de los hospitales y centros de atención de día, ajustar los honorarios médicos y los costos de los medicamentos, las universidades de reforma y las escuelas primarias, y revisar las pensiones y las prestaciones por desempleo, en respuesta a las cambiantes la esperanza de vida y las tasas de desempleo de los jóvenes? En un momento en que casi la mitad de la renta nacional va al gasto público, este tipo de debates son legítimos e incluso indispensable. Si no lo hacemos constantemente preguntamos cómo adaptar nuestros servicios sociales a las necesidades del público, el consenso de un elevado nivel de tributación y, por tanto, el estado social no puede durar para siempre. En todos los países, en todos los continentes, uno de los principales objetivos de gasto público en educación es promover la movilidad social. El objetivo declarado es facilitar el acceso a la educación para todos, independientemente de su origen social.²

El otro aspecto a analizar es que los sistemas públicos de pensiones se pagan generalmente como sistemas de reparto: las cotizaciones retenidas de los salarios de los trabajadores activos se pagan directamente como beneficios a los jubilados. A diferencia de los planes de pensiones de capitalización, en un sistema de reparto no se invierte, y los fondos recibidos son inmediatamente desembolsados a los jubilados actuales. En los esquemas de reparto, basado en el principio de solidaridad entre las generaciones (los trabajadores de hoy financian las prestaciones a los jubilados de

hoy con la esperanza de que sus hijos van a pagar sus beneficios de mañana), la tasa de rendimiento es, por definición, igual a la tasa de crecimiento de la economía: las contribuciones disponible para pagar los jubilados de mañana se levantarán como los salarios medios se elevan. En teoría, esto también implica que los trabajadores activos de hoy tienen un interés en asegurar que los salarios medios se elevan tan rápidamente como sea posible. Por tanto, deberían invertir en escuelas y universidades para sus hijos y promover una mayor tasa de natalidad. En otras palabras, existe un vínculo entre las generaciones que, en principio, hace que para una sociedad virtuosa y armoniosa.

² Thomas Piketty, “El Capital en el Siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica de México, 2014

Análisis de la presión fiscal, la progresividad tributaria y la evasión fiscal

Una de los supuestos preliminares que se consideran, y que se intentarán corroborar, es que los países con mayor presión tributaria son los países en los cuales los indicadores de desigualdad son menores. En principio, podrían tomarse algunos casos que parecen indicar una aparente razonabilidad del supuesto, aunque adentrándose en análisis más detallados se podrían encontrar algunas cuestiones que deben tomarse en cuenta con énfasis.

A grandes rasgos, la presión fiscal promedio en Argentina oscila en torno al 30%. A primera vista, se podrían enumerar países en los cuales las sociedades se han organizado con mayor equidad, y se prosigue con la aparente corroboración de los supuestos aquí enunciados, que se montan sobre la idea de que un Estado que está mejor financiado puede atender mejor a las necesidades de los distintos sectores de la sociedad. La presión fiscal en Alemania y Francia está por encima del 40%, mientras que en Suecia y Dinamarca supera el 50%.

En esta instancia del análisis, podríamos asociar esta relación justificándola con el Índice de Gini, que es un indicador de la desigualdad, siendo 0 una sociedad totalmente igualitaria en términos de ingresos, y 1 una totalmente inequitativa. Veamos que Argentina, con una presión fiscal promedio cercana al 30%, tiene un coeficiente de Gini de 0,41, en tanto que los países con mayor presión fiscal veremos que tienen un coeficiente de Gini menor, del mismo modo que los países con menor presión fiscal sufren un coeficiente de Gini mayor.

Tras estas relaciones iniciales, sin embargo, habremos de profundizar hacia dentro de los componentes de la Recaudación Tributaria, analizando la progresividad de los impuestos, o sea quiénes son los que más pagan, y tomaremos nota de algunos problemas que no están a la vista en los análisis de agregados macroeconómicos, pero que nos permitirán ampliar el espectro de análisis.

País	Presión Fiscal	Índice de Gini
Dinamarca	50%	0,28
Suecia	53%	0,29
Alemania	42%	0,32
Francia	46%	0,33
Reino Unido	38%	0,33
Canadá	38%	0,34
Italia	42%	0,36
España	36%	0,36
Rusia	32%	0,38
Argentina	30%	0,41
EEUU	28%	0,41
Chile	20%	0,47
México	16%	0,48
Brasil	32%	0,53

Las fuentes de datos son muy diversas y la forma de promediarlas sufre de inexactitudes, sin embargo, la confiabilidad de los errores mínimos hace posible corroborar, a grandes rasgos, las relaciones planteadas a priori. Sin embargo, es aconsejable atender al análisis de quiénes sufren los impuestos, si se está tomando como primordial el estudio sobre la distribución del ingreso. No es lo mismo si ese 30% los componen mayoritariamente impuestos progresivos, que son los que más paga el que más tiene, que si están compuestos por impuestos regresivos, que son los que más sufre el que menos tiene. Ese será el próximo punto a analizar, pero que también quedará incompleto, porque hay otras cuestiones a resaltar como problemas serios a solucionar dentro de los paradigmas planteados, en los cuales se toma como eje la problemática de la inequidad distributiva, o bien, la concentración de ingresos.

Si bien ha habido períodos en los cuales las proporciones de los distintos impuestos han variado, y eso mismo también es un interesante tema de análisis, se habrá de considerar la estructura tributaria argentina como está organizada en la actualidad. Por un lado, porque recién comienza un gobierno que no es pensable que vuelva al diseño 2016-2019, sino que continuará de esta forma, que se vincula con la del período 2002-2015, y es la que se tomará para el análisis. Por otro lado, porque el autor de este escrito es una persona que, independientemente de asumir la responsabilidad de efectuar un análisis objetivo, al tomar decisiones sobre la

dirección de la escritura, como todos los escritores, siente y se sostiene en sus valores, por lo cual la distribución más justa de los ingresos es un deseo que acompaña las justificaciones objetivas de esta opción.

Los impuestos a las ganancias, que son progresivos por su naturaleza y desde su propio nombre, ocupan un poco más del 20% del total de la recaudación, para lo cual estableceremos 21% como referencia. Luego, los impuestos al consumo, que son regresivos, ya que más los sufre el que menos tiene, constituyen cerca del 30%. La justificación de por qué son regresivos se explica con un ejemplo, cosa que no siempre corresponde, pero en este caso pareciera demostrarlo suficientemente. El caso es que en la cola del supermercado hay dos personas comprando lo mismo, el mismo paquete de fideos y la misma botella de vino, pero una de las dos tiene un ingreso de 30.000 pesos por mes y la otra tiene un ingreso de 100.000. Ambos pagan el mismo I.V.A, pero el de menores ingresos lo soporta con mayor esfuerzo. La otra fuente de recaudación que ocupa una porción importante en la torta total de recaudación son los Aportes y Contribuciones a la Seguridad e Inversión Social, siendo esta porción del 25%. Como vemos hasta aquí, el 75% de la recaudación del Estado se relaciona directamente con la actividad interna, siendo 20% Impuestos a las Ganancias, 30% Impuestos al Consumo y 25% Aportes y Contribuciones a la Seguridad e Inversión Social.

Pero el 25% que falta, también va a decir mucho acerca de la progresividad o regresividad del conjunto. El 15% del total de la recaudación proviene del Comercio Exterior, y esto también apoya la progresividad. Los aranceles a las importaciones son cargados sobre bienes suntuarios, bienes de lujo y turismo, todo lo que consumen los sectores mejor ubicados en la escala de ingresos de la sociedad, por cuanto que la existencia de aranceles vuelve la estructura tributaria más progresiva. En cuanto a las retenciones a las exportaciones, que aumentan significativamente la recaudación del Estado, también ejercen un efecto redistributivo. Al reducirse el precio que reciben los exportadores, baja el costo de oportunidad de vender el producto en el mercado interno, y con ello baja su precio. De nuevo, el ejemplo es útil para mostrarlo. Si la

carne paga el 30% de retenciones, y el precio internacional de la carne es 1.000 pesos el kilo, el exportador recibe 700 pesos por kilo, además de que el Estado está recibiendo 300 pesos por kilo, que le permite aumentar la financiación para la Inversión Social. Pero entonces, el exportador baja su precio máximo al mercado interno desde 1.000 a 700. De este modo, el conjunto de los consumidores internos ve reducido el precio de los alimentos de exportación. Lo mismo pasa con el trigo, del cual provienen el harina, el pan, los fideos, las pizzas, los ñoquis, las tortas y demás. Y con el maíz y con la soja y con los aceites. Como se ve, la política arancelaria contribuye de varios modos a mejorar la distribución del ingreso en la sociedad.

Y dentro del restante 10% de la recaudación también existen impuestos progresivos, como Bienes Personales, que claro está, más pagan los que más tienen. Visto este desglose de la recaudación, que la completan otros como Impuestos a las Transacciones Inmobiliarias y de Autopartes, Impuestos al Cheque y demás, nos abocaremos a comparar las alícuotas de los impuestos argentinos con las alícuotas de otros países. Para comenzar, abordaremos la comparativa en el terreno de los impuestos regresivos, por cuanto que por su peso, lo haremos con el Impuesto al Consumo.

Argentina tiene un I.V.A del 21%, lo que parece ser relativamente muy elevado, en comparación con Francia (19%), Alemania (16%), Inglaterra (18%), España (17%), México (15%) o Rusia (17%), aunque también encontramos alícuotas mayores como las de Brasil (25%) o Dinamarca (25%). Este análisis pareciera ser elocuente respecto de la relativa regresividad del esquema tributario de la República Argentina, pero el énfasis referente a la regresividad, también puede conocerse desde otra perspectiva que también contribuye a enriquecer nuestro análisis comparativo, esto es, que la enorme evasión fiscal es una de las causas más importantes de la regresividad tributaria.

Daniela Dborkin³ lo explica con mucha nitidez: *“Si bien suele decirse que la presión tributaria en la Argentina es baja con relación a los países más desarrollados, el sistema impositivo local presenta alícuotas en niveles similares o incluso superiores a las de los países más avanzados. De este modo, la relativamente baja recaudación en Argentina deja traslucir un problema de evasión y una estructura en la cual, quien paga todos sus impuestos, carga en la práctica con una presión tributaria mayor a la que indica el cociente entre recaudación tributaria y PBI, es decir, la presión tributaria promedio o general (...) En un extremo, se ubica quien paga todos sus impuestos (y, en consecuencia, aporta mucho más que la presión tributaria promedio), y, en el otro, quien no paga nada (...) En conclusión, resulta deseable, por un lado, profundizar la lucha contra la evasión tributaria, dado que, si bien se han registrado avances en los últimos años, aún se encuentra en niveles elevados. Al mismo tiempo, y con mayores recursos provenientes de menor evasión, podría avanzarse en una rebaja del IVA, principalmente a los bienes de la canasta básica, de manera tal de introducir una mayor progresividad al sistema impositivo y hacer más equitativa la política tributaria argentina.”*

A esta altura del análisis se puede tener presente que la evasión genera tres inconvenientes muy importantes. Uno es que el Estado recauda menos que lo que corresponde, otro es que beneficia a los evasores que no pagan, y otro es que quienes operan en la legalidad son perjudicados porque tienen que cargar con el peso relativo de lo que no pagan los que actúan ilegalmente. Así las cosas, veamos el análisis de las consecuencias, avanzando en las descripciones pero ya con esta condición a sabiendas, y ahora entendiendo por qué la presión impositiva a la producción representa el 106% de la ganancia neta (antes de impuestos) de una pequeña o mediana empresa en Argentina⁴.

De acuerdo a un informe de *Data Driven Argentina*, realizado en base a datos del *Banco Mundial* y *PWC*, la presión impositiva sobre empresas (impuestos y contribuciones como porcentaje de la ganancia neta), muestra que Argentina lidera la tabla con el 106%, quedando por encima de Bolivia (84%), Colombia (71%), Brasil

(65%), Francia (61%), Italia (59%), México (55%), Alemania (49%), España (47%) o Rusia (47%). Esto da la pauta que existen elevados estímulos para evadir, dado que, si se pagan todos los impuestos, una pyme argentina no consigue sobrevivir. También sugiere la idea que esta grave situación determina bajos incentivos para producir.

Data Driven concluye que “esta proporción deja a la Argentina por encima de todos los países de Sudamérica (promedio, 23%) y por sobre todos los BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- (promedio, 28%). A pesar de eso, la presión impositiva argentina es superada por varios de los países miembros europeos de la OCDE (promedio, 41%): Francia, Noruega y Finlandia ocupan el podio de la muestra con más del 50%.” Y continúa destacando que “la clara relación positiva entre ingreso per cápita y presión impositiva total”. Pero criticó que “son los impuestos que gravan a las empresas los que colocan al país en una situación única: en la Argentina, la presión impositiva a la producción es la mayor entre todas las economías relevantes del planeta”. “Lo más llamativo es la inversión de la relación que se observa entre presión fiscal y niveles de ingreso (medida de desarrollo económico). Los países de la OCDE, el club de economías desarrolladas, cobran impuestos a la producción relativamente bajos (promedio, 41%), pese a que su presión fiscal total es alta”, sostuvo. Según el informe, “la presión fiscal a las empresas pymes en Argentina está por encima de la de todos los países de Sudamérica (promedio 49%) y de los BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- (promedio, 50%), grupo dentro del que destaca nuestro socio mayor del Mercosur (65%)”, destacó el informe. Esto demuestra la grave situación que se observa para las empresas y los bajos incentivos para producir; o los elevados estímulos a evadir, dado que, si se pagan todos los impuestos, una pyme argentina termina dando pérdidas. De acuerdo con Data Driven, la muestra presentada relevó a 45 países que representan el 90% del PBI mundial, incluyendo a los principales socios comerciales de la Argentina.

³ Dborkin, D. “¿Cuál es la presión tributaria real?”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2005.

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2303.pdf>

⁴ <https://www.iprofesional.com/impuestos/309659-presion-impositiva-que-puesto-ocupa-argentina-en-el-ranking-mundial>

⁵ <https://www.ambito.com/economia/impuestos/la-argentina-lidera-un-ranking-presion-impositiva-mundial-n5075046>

Relación entre tamaño del Estado y desarrollo

A partir de reconocer una vinculación en relación directa entre tamaño del Estado y desarrollo, influyendo asimismo con la distribución del ingreso, se dedica un espacio en el desarrollo a esta cuestión específica. Se define como se mide este asunto y se efectúa un análisis evolutivo y comparativo que es de suponer que permita fortalecer los presupuestos planteados hasta aquí.

Una forma de conocer la dimensión del sector público es comparar su gasto con el producto bruto interno (PBI), que es la forma en que se mide la actividad económica anual de cada país. La relación entre gasto público y PBI ha ido aumentando ininterrumpidamente en las economías occidentales desde el siglo XIX hasta nuestros días. Es más, en general, los países más desarrollados son los que presentan un mayor peso del sector público en sus economías. Podemos decir, entonces, que existe una muy fuerte correlación entre el nivel de desarrollo y la dimensión del sector público.⁶

Para ir exponiendo países entre los cuales se vuelve inmensamente útil la comparación, observamos que Estados Unidos de Norteamérica, ha elevado ese coeficiente que resulta del cociente entre Gasto Público y PBI desde el 10% en 1930, pasando por el 28% en 1960, luego incrementándose al 38% en 1990, y alcanzando el 43% en 2010. Para Alemania, hoy en día el país más poderoso de Europa en 2020, el coeficiente ascendió desde el 31% en 1930, 46% en 1990 y llegando al 48% en 2010. Japón, la tercera potencia del mundo en la actualidad, sólo superada por USA y China, tenía un peso del 19% el Estado en 1930, que lo elevó al 33% hacia 1990 y luego al 41% al 2010. Por su parte, Argentina incrementa el peso del Estado en la Economía desde el 13% e 1930, luego 27% en 1960, 31% en 1990, y llegando al 43% en la tabla de análisis que culmina en 2010. Especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos del mundo impulsaron y promovieron la industria e incorporaron nuevos organismos que les permitieron tener un mayor control sobre las principales variables macroeconómicas. Pues para soportar el mayor peso de sus nuevas funciones, se amplió el financiamiento con regímenes

progresivos como el impuesto a la renta, que se adiciona a los preexistentes impuestos aduaneros y al consumo. Por su parte, el impuesto a los réditos (ganancias) fue incorporado en la Argentina en el año 1933, casi diez años después de que Brasil hiciera lo propio. Y hacia el principio de la década del cuarenta este impuesto se había transformado en el principal recurso fiscal del Estado federal.⁶

En línea con lo que se viene exponiendo, el gasto público había alcanzado el 27,9% en los países desarrollados hacia los años sesenta. El período que abarca de 1960 a 1980 registró un entusiasmo sin precedentes en las políticas activas de gasto que alcanzó, en ese último año, para los países centrales, el 42,6% del PBI.⁶ Así las cosas, se fue produciendo una especie de maduración de lo que se dio en llamar “Estado de Bienestar”, que consiguió brindar una amplia cobertura de seguro social principalmente en jubilaciones y en salud, reflejando una clara política de corte redistributivo articulada con acercar a la economía al pleno empleo, diciéndolo en palabras de Keynes.

Luego, a comienzo de la década de los setentas, la situación fiscal de los países comenzó a sufrir desequilibrios y amenazas, originado por múltiples causas. Una es el envejecimiento de la población, que requeriría una mayor cantidad de aportantes, y por la llamada crisis del petróleo, que frente al aumento del precio de los hidrocarburos, los países importadores necesitaron redirigir sus recursos. Este hecho generó, al inicio de 1980, la reacción de los gobiernos de los países centrales, que, bajo la orientación de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos, pasaron a considerar al Estado como una fuente de problemas.⁶

Como resultado de la crisis fiscal, entre fines de la década del setenta e inicios de los ochenta, advino el llamado Consenso de Washington, que consistió en realizar un ajuste de las cuentas públicas, reduciendo el gasto social y elevando las alícuotas tributarias. Sin embargo, como es sabido, la reducción de la actividad económica producto de las políticas de ajuste, trae consigo una contracción en los niveles de recaudación, cosa que por cierto agrava el problema fiscal, en vez de solucionarlo o

al menos suavizarlo. En la práctica se aplicó con mayor profundidad y crudeza solo en América Latina. Esas pautas se referían básicamente a los siguientes mecanismos que garantizarían una fuerte disciplina fiscal para eliminar el déficit:

- a) Privatización de empresas públicas.
- b) Eliminación de subsidios.
- c) Rediseño de regímenes tributarios basados en la equidad horizontal⁶ y una reducción de las tasas marginales en los impuestos progresivos.
- d) Eliminación de restricciones aduaneras a los bienes y servicios, y libre entrada y salida de capitales.
- e) Libre fijación de la tasa de interés. Los organismos internacionales de crédito (FMI y BM) adoptaron dichos lineamientos y los establecieron como condición en los acuerdos con los países de la región. Como resultado de las políticas seguidas en este sentido, en muchos países se agravó la situación de desequilibrio macroeconómico, se acentuó la regresividad de sus sistemas distributivos y se disparó la desocupación y la pobreza, todo lo cual incrementó las tensiones sociales.⁴

Otro problema padecido, especialmente por Argentina, que ha sufrido períodos de elevadísima inflación, es el Efecto Olivera – Tanzi, que implica el desfase existente entre los egresos del Estado y sus ingresos, producto de la velocidad de incremento de los compromisos sociales.

El efecto Olivera-Tanzi es una situación económica, durante un período de elevada inflación, que resulta en una declinación en el volumen de recaudación impositiva y en un lento deterioro de la recaudación fiscal real del Estado. Uno de los procesos más comunes del efecto Olivera-Tanzi es que durante cualquier período de inflación elevada, los gastos corrientes de Estado aumentan a la par de ella. Sin embargo, puesto que la recaudación impositiva tiene lugar con una cierta demora, la masa recaudada por el Estado resulta de un valor real significativamente inferior al de las erogaciones pasadas.⁶

⁶ Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina – Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas, UNGS (2006)

Los Recursos Públicos

Para adentrarnos en el análisis de lo descripto en lo previo, nos abocaremos al análisis descriptivo de los distintos componentes de la recaudación del Estado y de sus Gastos. Para empezar, nos centraremos en los ingresos, que habremos de clasificar, identificando cuáles son los más progresivos y cuáles los más regresivos, y por qué, abordaremos lo relacionado a la presión fiscal e indagaremos acerca de cuestiones específicas. Más adelante, atenderemos al modo en que estos ingresos se obtienen en cada uno de los niveles de gobierno, además apreciando la relación entre Nación, Provincias y Municipios.

Los impuestos patrimoniales son los que se obtienen por la explotación económica de sus activos, como las tierras de su propiedad, y otras actividades de bienes y servicios. Cuando se venden las empresas públicas también se generan recursos patrimoniales, aunque reduciendo los activos de la Nación. La Emisión Monetaria es otra vía que utiliza el gobierno para cubrir sus gastos. El endeudamiento o crédito público también es otro mecanismo para obtener recursos. Y las donaciones son medios de financiamiento que brindan al Estado las naciones, organismos y particulares de forma unilateral y no coactiva. Suelen darse en situaciones de emergencia nacional.

Los tributos son una forma de ingreso que los Estados imponen con carácter obligatorio a sus ciudadanos y que se apoyan en bases legales. Son coactivos, pecuniarios y contribuyen al financiamiento del gasto público. Los más conocidos y generalizados son los impuestos, aunque dentro de la doctrina tributaria es por demás conocida la clasificación tripartita de los tributos, que hace referencia a los impuestos, las tasas y las contribuciones.

Impuesto: Es la detracción económica que el Estado exige a los contribuyentes por el imperio de la ley, y se caracteriza por no requerir una contraprestación o servicio

directo por parte de la administración. Los impuestos son cargas obligatorias que las personas y las empresas deben abonar para financiar al Estado.

Tasa: Es la prestación, generalmente en dinero, exigida por el Estado a los sujetos en virtud de su poder de imperio. Las tasas son creadas y reguladas por normas, cuyo objetivo es financiar los servicios públicos divisibles que se brindan. Aquí debe existir una contraprestación del Estado susceptible de ser fraccionada en unidades de uso o consumo.

Contribución: Es la que el Estado cobra por la realización de una obra pública o por una actividad estatal que produce beneficios reales o potenciales a los particulares. Las contribuciones pueden clasificarse en: a) contribuciones por mejoras (como acceso a los servicios cloacales o pavimentación de la vía pública), y b) contribuciones parafiscales, que son aportes que se exigen para cumplir con fines sociales o económicos (como las contribuciones a la seguridad social).⁶

Un aspecto a atender es el vinculado a la presión fiscal. Así como hemos conseguido advertir una relación directa entre tamaño de Estado y desarrollo, y reconociendo que la medida del tamaño del Estado está dada por el cociente entre Gasto Público y PBI, entonces deduciremos que la recaudación del Estado tiene que comportarse de la misma manera que el Gasto, porque es su financiación. Entonces, podríamos suponer a priori, además de las indagaciones previas, que los países más desarrollados y con menor inequidad distributiva son aquellos de mayor presión fiscal.

Con vistas a visualizar este concepto, se muestra una comparativa entre países, pero también una evolución de cada país en términos de presión fiscal. La idea sería tener una base cierta para luego verificar, o no, si cuando hay mayor presión fiscal se generan mayores desarrollo y equidad.

***Presión fiscal
como porcentaje del PBI:***

País	2000	2013
Argentina	18	40
Brasil	30,1	35,7
México	16,5	19,7
Alemania	36,2	36,5
Bélgica	43,6	44,7
Dinamarca	46,9	47,6
España	33,4	32,1
Francia	43,1	45
Italia	40,6	43,9
Suecia	49	42,8

Posteriormente, veremos al detalle la evolución de cada uno de los impuestos para Argentina, para estar en condiciones de tener un análisis más enriquecedor. La tabla muestra la evolución del porcentaje de cada impuesto sobre el PBI desde 1983 al 2012.

Concepto	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2012
Sobre el Ingreso, Utilidades y Ganancias de Capital	0.80	1.30	1.26	2.51	3.56	4.30	5.44	5.98	6.47
Ganancias	0.63	1.12	0.61	2.42	3.26	3.92	5.27	5.90	6.40
Activos, Ganancia Mínima Presunta			0.59	0.05	0.27	0.36	0.16	0.07	0.07
Otros	0.17	0.18	0.06	0.04	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01
Sobre la Propiedad	0.57	0.56	1.28	0.16	0.37	2.03	2.22	2.33	2.41
Bienes Personales			0.01	0.12	0.19	0.43	0.31	0.32	0.34
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente			0.99	0.00	0.00	1.57	1.85	1.96	2.03
Otros	0.57	0.56	0.28	0.05	0.18	0.04	0.06	0.05	0.04
Internos sobre bienes y servicios	5.42	6.24	6.69	8.54	9.02	7.71	9.42	10.15	10.79
IVA	2.28	2.42	3.75	6.76	6.62	5.57	7.71	8.37	8.80
Internos unificados	0.84	1.15	1.12	0.90	0.65	0.59	0.58	0.59	0.60
Combustibles líquidos	1.48	1.33	1.38	0.69	1.27	1.32	0.92	0.98	1.19
Consumo de Energía Eléctrica	0.10	0.18	0.11	0.07	0.06	0.05	0.07	0.03	0.03
Otros	0.72	0.16	0.33	0.12	0.43	0.16	0.14	0.16	0.17
Sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales	1.55	1.63	1.03	0.81	0.83	3.03	3.41	3.76	3.64
Importación	0.52	1.15	0.50	0.77	0.80	0.61	0.86	0.80	0.77
Exportación	0.93	0.22	0.13	0.01	0.01	2.45	2.52	2.94	2.83
Otros	0.10	0.26	0.39	0.03	0.02	-0.03	0.03	0.03	0.03
Otros	0.15	0.47	0.72	0.38	0.14	0.08	0.14	0.20	0.22
Regularizaciones no asig a impuestos	0.14	0.31	0.36	0.37				0.04	0.04
Regimen para pequeños contribuyentes					0.14	0.08	0.13	0.16	0.18
Recursos cuasitributarios y otros	0.00	0.15	0.36	0.01	0.01				
Contribuciones Sociales	1.52	3.92	4.67	4.75	3.55	2.83	4.51	7.45	8.31
Empleados				1.24	0.80	0.63	0.87	2.81	3.24
Empleadores				2.92	2.36	2.01	2.95	4.09	4.62
Autónomos	0.25	0.26	0.23	0.58	0.39	0.19	0.69	0.55	0.45
No identificados	1.27	3.68	4.43	0.00	0.00	0.00			
Presión Bruta Impuestos Nacionales	10.01	14.13	15.64	17.15	17.47	19.98	25.13	29.87	31.83
Deducciones	0.19	0.38	0.05	0.44	0.20	0.36	0.24	0.25	0.09
Reintegros a Exportaciones	0.19	0.38	0.05	0.36	0.20	0.36	0.24	0.25	0.09
Otros reintegros				0.08		0.00	0.00	0.00	0.00
Presión Neta Impuestos Nacionales	9.82	13.75	15.58	16.71	17.27	19.62	24.89	29.62	31.74
Presión Impuestos Provinciales	1.67	2.48	2.82	3.55	3.90	3.81	4.22	5.04	5.63
Presión Bruta Total	11.68	16.61	18.45	20.71	21.37	23.79	29.35	34.91	37.47
Presión Neta Total	11.49	16.23	18.40	20.26	21.17	23.43	29.11	34.66	37.37

Observando la tabla precedente, y analizando, se pueden sacar una importante serie de conclusiones:

- ✓ Fue incrementándose con notoriedad el impuesto a las ganancias, pasando en la serie desde 0.63 a 6.40
- ✓ Bienes Personales también fue en ascenso desde 0.01 hasta 0.34
- ✓ El Impuesto al Valor Agregado (IVA) también hizo lo propio desde 2.28 a 8.80
- ✓ La Recaudación Proveniente del Comercio Exterior también muestra un ascenso desde 1.55 a 3.64, pero ofrece tres marcados períodos. Uno antes de la Convertibilidad, allí una clara disminución, producto de la eliminación de la intervención del Estado sobre el Comercio Exterior, y la eliminación de Retenciones a las Exportaciones, y luego un ascenso notorio a la salida de la Convertibilidad, cuando las Retenciones a las Exportaciones pasan a ser una de las fuentes de financiación clave para lo que vino después de la derogación de la ley en enero de 2002.
- ✓ Las Contribuciones Sociales también tienen una historia evolutiva parecida a la descrita en el punto anterior respecto a la Recaudación Proveniente del Comercio Exterior. Pero esto está vinculado a la privatización de los Fondos Previsionales durante el gobierno de Menem (1989-1999), que redujo esa recaudación para el Estado Argentino, pasando ese dinero a los Bancos Privados, y luego, a partir de la Estatización de los Fondos Previsionales durante el gobierno de Cristina Fernández, observamos un relevante incremento.
- ✓ Otras características del sistema tributario argentino vienen complementadas por (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009):
 - a) Importancia creciente de la tributación indirecta sobre bienes y servicios. En Argentina los impuestos que gravan el consumo a nivel nacional han aumentado su participación a lo largo de su historia, alcanzando un promedio del 8,6% del pbi en la década del noventa y llegando a registrar un máximo relativo del 10,7% en 2012

- b) Párrafo aparte merece la tributación subnacional en Argentina, cuyo principal exponente es el impuesto a los ingresos brutos que aplican los gobiernos provinciales. Se trata de un impuesto plurifásico, acumulativo y en cascada, que incide sobre cada una de las etapas del proceso productivo. Cada nueva etapa sirve de base para aplicar la alícuota, y no se reconoce el sistema de débitos y créditos que existe en el iva, por lo que el impuesto aplicado en una etapa también sirve de base imponible para la aplicación del impuesto en una etapa ulterior. Este efecto llamado “piramidación” permite que una pequeña tasa produzca una gran recaudación. La importancia de este tributo permite sumar casi tres puntos más del pbi a la recaudación total de impuestos indirectos y explica casi totalmente el crecimiento de la presión tributaria provincial en los últimos tiempos. c) En conjunto, los impuestos indirectos para todo el país sumaron más del 13% del pbi para el año 2012, lo que ubica a la Argentina muy por encima del promedio de la región e incluso supera el promedio de la OCDE.
- c) Baja participación de impuestos que gravan el patrimonio. Históricamente, la importancia de esta clase de tributos ha sido escasa. En nuestro país, para el año 2012 representaban solo el 0,34% del pbi a nivel nacional y el 0,45% para las provincias, lo que sumado da un 0,77% en el consolidado. La diferencia entre los niveles de gobierno es que la recaudación en el ámbito nacional ha tenido un aumento sostenido en el período 1991-2012, mientras que en el ámbito provincial ha sufrido una reducción constante, especialmente desde la salida de la crisis del año 2002. e) Hay que notar que la media regional es de 0,83%, lo que indica que Argentina está por debajo de la media de América Latina. Dicho valor para los países de la ocde es de 1,77% (CEPAL, 2013).
- d) Baja recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. A semejanza del resto de los países de América Latina, la imposición a la renta personal en nuestro país tiene una menor participación que aquella que grava a la renta de las sociedades (personas jurídicas). Esta situación resulta prácticamente inversa a la que se verifica en los países desarrollados. En

estos, la imposición a la renta personal contribuye con casi el 70% de lo que recauda este impuesto. En cambio, en Argentina esta contribución es de solo el 35%. Según datos de UNCTAD, la recaudación del impuesto a los ingresos para personas físicas representa el 2,5% del PBI argentino, inferior a México (3%), Uruguay (2,9%) y Brasil (2,6%). En los países desarrollados el tributo tiene un lugar privilegiado. Es el 12,9% del PBI en Finlandia, el 12,7% en Bélgica y el 12,3% en Suecia. Otros ejemplos son Australia (10,7%), Estados Unidos (9,8%), Alemania (9,6%), Reino Unido (9,2%) y Francia (8,3%). Entre las razones que explican esta pobre participación se pueden mencionar: a) el 80% del gravamen proviene de rentas del trabajo debido a su mayor facilidad de retención en la fuente, y solo el 20% restante se debe a otras rentas no ganadas, dada la gran cantidad de exenciones que beneficia a los ingresos del capital, al reducir su base imponible; y b) el bajo nivel de cumplimiento por evasión o elusión, que es similar al pobre desempeño logrado en el resto de la región.⁶

⁶ Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina – Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas, UNGS (2006)

Gasto Público e Inversión Pública. Educación, Salud y Seguridad Social

Los recursos públicos son la financiación del Gasto Público. Tal como se ha planteado esta problemática, y el eje que se ha presentado, focalizando en las necesidades de la sociedad, atenderemos a la dirección de los recursos obtenidos, vale decir, a qué objetivos se asignan las partidas presupuestarias que utilizan los recursos obtenidos. En este terreno de análisis, se pondrá el acento del análisis sobre el concepto de Inversión Pública, que incluye Educación, Salud y Seguridad Social, que conforman los puntos sobre los cuales más acento se hará en este trabajo.

Uno de los aspectos primordiales a tener presente, es la relación que existe entre recursos disponibles y endeudamiento externo. Pues claro, a mayor endeudamiento más recursos quedan comprometidos al pago de deuda, y menos disponibles para la Inversión Social, y a la inversa, que es lógica pero no está para nada mal insistir sobre esto, que a menor endeudamiento, más recursos disponibles quedan para la Inversión Social, ya que los compromisos de pagos con acreedores externos son menores.

Así, entonces, y vinculado a que los ciclos de endeudamiento extraen recursos que deberían ser asignados a inversión social, y justificando que en 2003 se pagaba el 25% del presupuesto de deuda, quedando el 75% disponible para inversión social, en tanto que en el 2015, sólo el 8% era destinado al pago de deuda, quedando el 92% disponible para inversión social, así como luego hacia 2020 de nuevo vuelve a estar en el 20%. Esto es porque en 2003 la deuda externa era el 150% del PBI (DE 220.000; PBI 150 en miles de millones de dólares), en 2015 del 12% (DE 70; PBI 600) y en 2019 del 45% (DE 200; PBI 450) aclarando que la deuda externa en moneda extranjera era el 25% de la deuda total en 2015 y ascendió al 50% de la deuda total para 2019.

El detalle expuesto en la obra “Finanzas Públicas y Política Fiscal”, de los autores Accoto, Martínez, López y Paparas, complementa la explicación precedente de la siguiente manera:

A partir del año 2003 se experimentó un fuerte y generalizado desendeudamiento público, lo que permitió una mayor disponibilidad de recursos y más grados de libertad para aplicar políticas contra-cíclicas de modo de enfrentar en mejores condiciones la crisis de 2009 y lograr una pequeña dinamización a partir del año 2010. Los servicios de la deuda que implicaban una mayor proporción del presupuesto. Para el año 2001 equivalían al 20,2% de los ingresos fiscales. Es decir que cada cinco pesos que recaudaba el Estado, uno era pagado en concepto de intereses de la deuda. El estallido de la crisis económica y social de diciembre de 2001 marcó el límite de las posibilidades de ajuste y el abandono del régimen de convertibilidad. Sin crédito externo y sin el apoyo de los países centrales, Argentina declaró la cesación parcial de pagos de la deuda pública. El stock de deuda pública a fin del año 2001 ascendía aproximadamente a 144.500 millones de dólares, de los cuales entraron en cesación de pagos el 65% (94.300 millones), constituido por títulos públicos y deuda directa con acreedores internacionales (FMI y Club de París). Tomando los datos oficiales, hubo una reducción impactante de la deuda pública neta en moneda extranjera como porcentaje del PBI. Dicho ratio, que ascendía al 105% en el año 2003, pasó a representar el 45% hacia fines del año 2013. La deuda con privados en moneda extranjera ha disminuido del 96% en 2002 al 9,4% a fines del año 2013.⁶

Según datos del FMI, los países que lideran la región en cuanto a la participación del Estado (sumando todos los niveles de gobierno) en la economía son Argentina y Brasil, con índices del 44,5% y 40,3% del PBI, respectivamente, para el año 2012.⁶

Clasificación del Gasto Público

Una primera forma conceptual de clasificar el gasto es en gasto corriente y gasto de capital. En general se asocia el gasto corriente con el funcionamiento, y responde a la idea de que es el gasto en bienes o servicios que se consumen por entero durante el ejercicio anual. En cambio, el gasto de capital es el que se realiza en bienes cuyo consumo se realiza a lo largo de más de un ejercicio. Este rubro incluye las adquisiciones de capital físico, las transferencias de capital y otros gastos relacionados, para los cuales los países definen diferentes patrones de desagregación.⁶

Se experimentó un crecimiento importante en el rubro gastos de capital, desde un piso mínimo promedio del 13% del total de los gastos en 1990 hasta alcanzar valores cercanos al 20% hacia 2013 (lo que representa aproximadamente el 5% del PBI). Las mayores variaciones en formación de capital fijo se han dado en Ecuador y Venezuela, aunque han sido positivas en prácticamente todos los países. También debe destacarse una importante recuperación en el último lustro en inversión en infraestructura en Perú, Argentina, Chile y México. En cuanto a los llamados gastos corrientes se puede señalar lo siguiente: i) Especialmente a partir del año 2003, se verifica una fuerte disminución de las erogaciones en concepto de intereses de la deuda pública. En el año 1990 este ítem absorbía el 15% del gasto total, y en 2001 más del 20%, proporción que se redujo al 7% en 2013. ii) Se aprecia una importante reducción de sueldos y salarios en los primeros cinco años de la década de 1990, manteniendo la tendencia a la baja hasta el año 2000, en sintonía con las reformas del Estado dirigidas a reducir la planta de servidores públicos y la flexibilización de las condiciones de empleo que han tendido a externalizar los servicios. No debe soslayarse que las reformas del Estado introducidas a principios de los años noventa (fomentadas por los organismos internacionales de crédito) tendieron más a la reducción del gasto en el marco de la búsqueda de la estabilidad a través del ajuste fiscal que a un objetivo vinculado a la mayor eficiencia de dichas erogaciones públicas. En muchos de los países, los cambios en las modalidades de contratación

de mano de obra han otorgado una mayor flexibilidad en el presupuesto, ya que el componente salarial representa una proporción significativa del gasto y posee una rigidez importante. De una participación promedio del gasto de personal en el total del gasto del 15% en 1990 se pasó a una del 9% a fines de la misma década. Durante el presente siglo, la tendencia se ha invertido, al menos suavemente, y el componente de salarios ha llegado al nivel del 10% hacia el año 2013, acompañando un proceso de mayor crecimiento del gasto total. iii) Las transferencias y subsidios corrientes han experimentado un crecimiento constante en América Latina desde el año 1990, alcanzando una participación promedio hacia el año 2013 del 36% del gasto total (lo que representa el 7% del PBI). Este valor está muy por debajo de la participación alcanzada por este rubro en las naciones centrales (17% del PBI promedio en países de la OCDE). Aquí son relevantes las asignaciones correspondientes a los sistemas de protección social (principalmente seguros de jubilaciones y pensiones).⁶

La clasificación funcional del Gasto Público

Esta clasificación permite observar qué es lo que los gobiernos hacen. Los grandes rubros que la componen son:

- a) Funcionamiento del Estado, que se ocupa de los servicios básicos relativos al funcionamiento de la administración pública.
- b) Servicios económicos, que se refieren al rol del Estado como productor y/o promotor de la actividad económica.
- c) Servicios sociales, que pueden definirse como el esfuerzo en términos de gasto que realiza el Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo a través de múltiples acciones, como la redistribución de ingresos, la formación de capital humano y la protección de los grupos más desfavorecidos.
- d) Servicios de la deuda pública, que hacen a la atención de las obligaciones contraídas en el pasado con agentes externos a la administración. La forma de medición y codificación de la clasificación funcional presenta diferencias entre los países de la región, lo que hace difícil la comparación. Aun con esta limitación, con

respecto a los servicios sociales se pueden observar las magnitudes de ese tipo de gasto en América Latina.

La composición del Gasto, según la obra “Economía Política con Justicia Social”, Julián Denaro (2013)⁷, podemos observar:

Gasto Público Total = \$505.130

Servicios Sociales \$303.023 (60%)

Seguridad Social 211.211

Educación y Cultura 38478

Salud 17935

Ciencia y Técnica 8138

Promoción y Asistencia Social 11294

Agua Potable y Alcantarillado 7268

Vivienda y Urbanismo 5423

Trabajo 3276

Servicios Económicos \$94.995 (19%)

Comercio, Turismo y otros 3543

Transporte 34795

Energía, Combustible y Minería 43210

Comunicaciones 5708

Agricultura 3779

Industria 1712

Ecología y Medio Ambiente 2052

Seguros y Finanzas 197

Administración Gubernamental \$32.862 (6%)

Servicios de Defensa y Seguridad \$29141 (6%)

Deuda Pública \$45.109 (9%)

Con estos datos, podemos destacar los ejes sobre los cuales este trabajo acentuará su visión, quedando que, respecto al Gasto Público Total:

Educación 8%

Salud 4%

Seguridad Social 42%

⁷ “Economía Política con Justicia Social”, Julián Denaro, Editorial Docencia – Fundación Hernandarias, 2013

Complementando el análisis de este trabajo con la obra “Finanzas Públicas y Política Fiscal”, de los autores Accoto, Martínez, López y Paparas, tenemos los siguientes cuadros:

Finalidad, en porcentaje del PBI	1990	2003	2009
Educación	3	4	7
Salud	4	4	6
Promoción y asistencia social	1	1	2
Previsión social	8	7	10
Otros gastos sociales	2	3	3
Gasto público social total	18	19	28

Según el cuadro precedente, observamos un incremento en todos los porcentajes. Es decir, del PBI, o sea del valor de la riqueza que produce el conjunto del país por año, se asigna cada vez más a Educación, a Salud, a Promoción y asistencia social, a Previsión social y otros gastos sociales. Es una conclusión irrefutable, complementada a su vez con el cuadro que sigue a continuación.

Finalidad, en porcentaje del PBI	1990	2001	2003	2009
Funcionamiento del Estado	5	7	5	7
Servicios Sociales	18	22	19	28
Servicios Económicos	5	2	3	6
Servicios de la Deuda Pública	2	5	2	2
Gasto Público Total	30	36	29	43

Avanzando en el análisis, al observar en Argentina el comportamiento del gasto público consolidado (todos los niveles jurisdiccionales) entre 1990 y 2009 puede analizarse la dirección emprendida por los diferentes gobiernos respecto de la idea de

desarrollo implícita en sus políticas. Dicho gasto ha tenido un comportamiento procíclico en relación con el PBI durante la década del noventa y hasta el año 2003. A partir de este último año las erogaciones han crecido a tasas superiores al crecimiento del producto, lo que ha redundado en una mayor participación del Estado en el conjunto de la economía que no se ha revertido con las recientes crisis financieras, lo que –como se ha señalado– parece mostrar una conducta con cierta autonomía del ciclo económico.

Los gastos en servicios económicos se redujeron fuertemente durante la década del noventa, pasando de más del 5% del PBI a menos del 2% hacia fines de la década. Esta tendencia está relacionada con el proceso de reformas estructurales iniciado durante la última dictadura militar (1976-1983), caracterizado por la desregulación de los mercados y la liberalización financiera y comercial, y de manera directa por la privatización de empresas estatales productoras de bienes y proveedoras de servicios públicos. Esa tendencia a la baja se revirtió a partir del año 2003 con la aparición de mayores erogaciones en los rubros energía, combustible y minería, y en el gasto en transporte (transferencias y subsidios), en muchos casos directamente relacionados con el sostenimiento de tarifas de los servicios públicos a niveles accesibles para la población y orientados a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de productos claves de la canasta de alimentos. Las políticas instrumentadas en este sentido se constituyeron en una verdadera subvención al sector productivo privado, reflejado en menores costos por congelamiento de precios en los principales servicios públicos.⁶

Vale la pena considerar acá que los subsidios otorgados al sector productivo privado, que se tradujo en menores costos por congelamiento de tarifas, sirvió a modo de subsidio para la mayoría del pueblo, ya que en vez de pagar elevados costos en sus tarifas, tuvieron un excedente que pudieron utilizar para el consumo de sus necesidades básicas y también para esparcimiento. Así, una visión considera que contribuyó a una notable mejora en la matriz de distribución de ingresos, pero que además sirvió para incrementar el nivel de actividad, ya que fue una forma de

incrementar los niveles de consumo. Así, también se motorizaron la producción y el empleo, y en consecuencia también aumentó la recaudación del Estado, a través de Impuestos al Consumo, Impuestos a las Ganancias y Aportes y Contribuciones.

Por su parte, los gastos en educación se elevaron por incidencia de la Ley 26075 de financiamiento educativo, cuya meta fue lograda en el año 2010, cuando se alcanzó los 6 puntos del PBI. Y con relación al rubro previsión social, después de alcanzar un valor del 7% (2003) tuvo una recuperación paulatina hasta alcanzar el 10% del PBI en el año 2009. Los incrementos en los haberes previsionales, la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no cumplían las condiciones para ingresar al régimen y los aumentos otorgados en las asignaciones familiares son los impulsores del aumento de este componente en el gasto total. A esto debe sumarse la implementación de la Asignación Universal por Hijo a partir de fines del año 2009. Así, en 2009 la relevancia del conjunto de los gastos sociales pasó a representar el 65% del gasto público consolidado.

Tal como se ha insistido, ya que es un aspecto crucial, los servicios de la deuda se han reducido fuertemente respecto de los valores alcanzados al estallar la crisis de finales del año 2001. Allí representaban 5,3 puntos del PBI, y en el año 2009 ese guarismo fue de 2,6 puntos.

Como expresan Bertranou y Bonari (2003): ... existen poderosos argumentos a favor del Estado de bienestar, dado que interviene para solucionar las principales fallas del mercado, contribuye a mejorar la equidad y promueve objetivos no económicos, como la integración social [...]. En efecto, la experiencia de varios países en desarrollo, entre ellos la Argentina, demuestra que el crecimiento económico no es sostenible en el largo plazo si no es acompañado por una red de asistencia y protección social que redistribuya una porción significativa del ingreso nacional.⁶

La idea de crecimiento económico con inclusión social resulta una condición necesaria para el desarrollo de los países periféricos, en particular los de América

Latina, y el gasto social es una herramienta poderosa con que cuentan los gobiernos para alcanzar dicho fin. Seguidamente se presentará la problemática del gasto público en los tres sectores sociales más importantes y de mayor peso cuantitativo: educación, salud y seguridad social:⁶

Para América Latina, los siguientes:

Finalidad, en porcentaje del PBI	1995	2009
Educación	4	7
Salud	3	5
Seguridad Social y Previsión	6	8
Vivienda y otros	1	1
Gasto Público Social Total	14	21

Gasto Público Social (%PBI)	1995	2009
Argentina	21	28
Brasil	20	27
Chile	12	16
México	8	11
Cuba	27	41
Ecuador	4	8
Bolivia	7	13
Costa Rica	15	22
Honduras	6	12
Nicaragua	7	13
Media simple 10 países	13	19

Evidentemente, el Gasto Público Social se ha considerado una prioridad tal, que en la totalidad de los países de la región fue incrementado de manera significativa, sin excepción alguna.

Una mirada sobre la progresividad tributaria francesa

En cuanto a la estructura tributaria francesa, algunos analistas sugieren que Francia se aparece como el enfermo de Europa, debido a que es la gran potencia incapaz de modernizar sus estructuras económicas por la confluencia de intereses creados durante décadas de la conjunción del complejo industrial estatal, la importancia de los sindicatos o el peso de un mundo rural que todavía representa una parte significativa de su PBI. Es decir, los poderes instalados desde siempre, parecieran no permitir mejoras en términos distributivos.

Por su parte, la carga de los impuestos, según los datos publicados por la OCDE, están por encima de los países del norte de Europa, que son los reconocidos por tener tradicionalmente elevados impuestos para garantizar su potente Estado de Bienestar. La recaudación fiscal representó más del 46% de su PBI en 2017, con lo cual supera a Dinamarca y se despega largamente de Alemania. Es por esto que la OCDE señala que la presión fiscal en Francia es 12 puntos superior a la de la media de los países desarrollados y casi veinte más que la de Estados Unidos de Norteamérica.

Según la exposición previa, observamos que en Argentina las contribuciones a la seguridad social rondan el 25%, y en esta instancia se lo trae como parámetro comparativo. Pues bien, en Francia dicha fuente de recaudación oscila el 37%, lo que lo pone muy por encima de la media de la OCDE, curiosamente con sede en París.

Asimismo, mientras que en Argentina los Impuestos al Consumo (IVA) representan el 20% de la recaudación del Estado, en Francia aportan el 24%, pero esto es diez puntos menos que los demás países desarrollados.

Introducción al federalismo fiscal

El federalismo es un sistema de organización territorial de un Estado en el que las unidades políticas que la componen (provincias o Estados), a partir de un acuerdo de mutua confianza y beneficio, mantienen su autogobierno en una parte importante y delegan a un poder central ciertas competencias esenciales. En este sentido, la característica constitutiva del federalismo es la existencia de más de una colectividad asociada con otras en la búsqueda de un fin común, es decir, el bienestar de su población. Por otro lado, cuando se habla específicamente de federalismo fiscal se refiere al arreglo de coordinación y conflicto entre los diferentes niveles de gobierno en relación con las decisiones de gastos y recursos, así como también a la forma en que estos distintos niveles de gobierno resuelven los desequilibrios fiscales, ya sean de tipo horizontal (en el interior de un mismo nivel) o vertical (entre niveles disímiles), a través de sistemas de transferencias entre jurisdicciones de nivel nacional y subnacional.⁶

Una de las características que puede verse para el caso argentino, es que se la concentración de la recaudación ha ido aumentando, pero al mismo tiempo el Gasto se ha ido descentralizando. La consecuencia evidente de este proceso es que se requiere un manejo de administración de recursos totales que sea eficiente, y que esté comandado por el gobierno central. El siguiente cuadro comparativo es suficientemente elocuente para demostrar esta cualidad:

	1961 Ingresos	1961 Gastos	2013 Ingresos	2013 Gastos
Nación	69	72	80	58
Provincias	25	21	16	33
Municipios	6	7	4	9

Queda a la vista que los ingresos de la Nación aumentaron desde el 69 al 80 por ciento, en la medida que disminuyeron los ingresos de las provincias desde el 25 al 16 por ciento. Pero puede verse que la evolución del porcentaje de los gastos fue en sentido inverso, es decir, aumentó para las provincias, desde el 21 al 33 por ciento, y bajó para nación, desde el 72 al 58 por ciento. La lógica de los municipios es la

misma que para las provincias, aunque se trata de un cambio más suave relativamente, ya que sus ingresos bajaron del 6 al 4 por ciento, y sus gastos ascendieron del 7 al 9 por ciento.

Entonces, queda claro que, para afrontar sus gastos, las provincias necesitan transferencias de la Nación, porque sus gastos son siempre mayores a su recaudación. Dicho de otro modo, la financiación del presupuesto provincial depende de lo que efectivamente le transfiera el gobierno Nacional.

Por la parte de los impuestos provinciales, distinguiremos a los ingresos brutos (ventas), a los inmuebles (rurales, urbanos y baldíos), a los automotores (patentes) y a los sellos (sobre operaciones de ventas y alquileres de inmuebles, créditos, consumos con tarjetas de crédito, etcétera). Por el lado de los gastos, tenemos un 32% asignado a Educación y Cultura, un 12% a Salud, Promoción y Asistencia Social 4%, Seguridad 9% y Otros 43%.⁶

Por su parte, los municipios deben atender a sus gastos, que son, para el 2009 en Argentina: Administración General 31%, Servicios Urbanos 24%, Promoción y Asistencia Social 22%, Educación y Cultura 11%, Salud 5% y otros 7%. La financiación proviene de tasas, contribuciones, impuestos a alumbrado, barrido y limpieza, seguridad e higiene, y también recibe financiación de los niveles superiores.

Por su parte, el caso francés también posee la característica de que la mayor parte de los impuestos son recaudados por el gobierno central. Las regiones, departamentos y comunas tienen financiamiento para aproximadamente el 60% de sus gastos. Es decir, en este sentido se parece a la situación argentina, ya que los niveles inferiores al nacional, dependen precisamente del gobierno nacional para poder cubrir sus obligaciones.

Lo llamativamente curioso, que motivará una buena parte de la continuación de este trabajo, es que Francia no tiene la población tan concentrada como Argentina. Está muy claro que el poder central de Buenos Aires, también lo es, además de por historia y por el devenir que conocemos, porque la tercera parte de la población total de nuestro país habita en lo que se conoce como AMBA, que significa Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, como aglomerado urbano es el quinto más poblado del mundo excluyendo Asia y África. El primero es México, el segundo San Pablo, el tercero Nueva York, el cuarto Los Ángeles y el quinto Buenos Aires, con 16 millones de personas, más que la tercera parte de la población del país. Pero en Francia la población está más distribuida en sus diferentes regiones, cuestión que convoca a una investigación histórica más profunda que permita contestar esta cuestión tan particular.

Tal vez algo de esto sea contestado desde saber que como las tradiciones administrativas son multidimensionales, las comparaciones siempre requieren una selección de criterios, que incorporan aspectos institucionales, administrativos, legales y culturales. Según la obra “Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe”, de Kuhlmann, Sabine y Wollmann, Hellmut (2014), se distinguen cinco familias o grupos de países. Siendo los grupos los siguientes: Europeos Continentales Napoleónicos, Europeos Continentales Federales, Escandinavos, Anglosajones, Europeos Centrales del Este y del Sudeste.

El Modelo Europeo Continental Napoleónico, compuesto por Francia, España, Portugal, Italia, Grecia, está marcado por la tradición común de la legalidad Romana – Francesa. La administración pública representa un legado institucional del absolutismo que fue controlado por monarquías constitucionales hasta fines del siglo diecinueve. La tradición Napoleónica está caracterizada por un fuerte gobierno central, cuyas raíces culturales aceptan la regulación y la autoridad de una poderosa burocracia central. El modelo de los países Europeos Continentales Federales, compuesto por Alemania, Austria y Suiza, comparte la tradición romana del Estado Central Fuerte. Sin embargo, una crucial diferencia con de éste con el modelo Napoleónico, es una descentralización

en niveles subnacionales, históricamente, el fortalecimiento de los niveles subnacionales se originó en limitar el control de la monarquía en la administración, y la consecuencia es que la burocracia central es más débil en el Modelo Federal que en el Modelo Napoleónico para los Países Europeos Continentales. Naturalmente, las autonomías locales son mayores en el Modelo Federal que en el Modelo Napoleónico.

Bibliografía

- Δ López Accotto, A., Martínez, C., Mangas, M., Paparas, R. (2016). “Finanzas públicas y política fiscal Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina”, Ediciones UNGS
- Δ Benegas Lynch, A., Dania, R. “Sistemas Tributarios. Un análisis en torno al caso argentino”.
- Δ Thomas Piketty, T. (2014). “El Capital en el Siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica de México.
- Δ Denaro, J. (2019). “Argentina entre las disputas de poder 2012-2019”, Ediciones La Página del Centro, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)
- Δ Dborkin, D. “¿Cuál es la presión tributaria real?”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2005.
- Δ Denaro, J. (2013). “Economía Política con Justicia Social”, Editorial Docencia, Fundación Hernandarias
- Δ Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2014). “Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe”
- Δ Gilpin, R. (1987). “La Economía Política de las Relaciones Internacionales”, Grupo Editor Lationamericano
- Δ González, S. (2015). “Políticas Fiscales Comparadas: los casos de Francia y Alemania”. Fundació Pere Tarrés - Universitat Ramon Llull
- Δ OCDE. <http://www.oecd.org/>
- Δ OCDE. <http://www.oecd.org/centrodemexico/>
- Δ <https://datosmacro.expansion.com/pib/argentina>
- Δ Beaud, O. “Federalismo y federación en Francia ¿historia de un concepto impensable?”
- Δ <https://www.iprofesional.com/impuestos/309659-presion-impositiva-que-puesto-ocupa-argentina-en-el-ranking-mundial>
- Δ <https://www.ambito.com/economia/impuestos/la-argentina-lidera-un-ranking-presion-impositiva-mundial-n5075046>

- Δ <https://dirigentesdigital.com/mercados/europa/francia-paraiso-de-los-impuestos-MC433680>
- Δ Hardy, JP. “El Modelo Francés: Principios, organización y funcionamiento”
- Δ Comisión Europea (2012). “La Seguridad Social en Francia”
https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France_es.pdf
- Δ Muñoz, E. “El impuesto al valor agregado en Francia”.
<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020081368/1020081368.PDF>