

TEXTOS BÁSICOS

CIENCIAS SOCIALES

Finanzas públicas y política fiscal

Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina

ALEJANDRO LÓPEZ ACCOTTO, CARLOS R. MARTÍNEZ,

MARTÍN MANGAS Y RICARDO PAPARAS

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

ÍNDICE

Nota aclaratoria de los autores	11
Por sociedades más justas / Eduardo Anguita	13
Otra forma de pensar la economía / Alfredo Zaiat.....	15
Introducción	19
SECCIÓN I: El rol del Estado en la economía	25
Capítulo 1. El papel del Estado y las finanzas públicas.....	27
La evolución histórica del rol económico del Estado	28
Estado y gobierno	33
La intervención del Estado desde la teoría de las finanzas públicas	35
Las funciones económicas del Estado.....	37
Los mecanismos cuasifiscales	42
Bibliografía.....	44
SECCIÓN II: Finanzas públicas	47
Capítulo 2. Los recursos públicos	49
Clasificación de los recursos públicos.....	49
La teoría económica sobre los tributos	52
Los principios de la tributación.....	54
La presión tributaria	55
El efecto de la inflación sobre los impuestos	57
Los sistemas tributarios en América Latina	58
El sistema tributario en la Argentina.....	64
La deuda pública como medio de financiamiento.....	69
Bibliografía.....	73

Capítulo 3. El gasto público.....	75
La clasificación del gasto público.....	76
El gasto público en la Argentina.....	79
El gasto público social en la Argentina.....	82
El gasto social en educación.....	86
El gasto social en salud.....	90
El gasto en seguridad social	96
Bibliografía.....	101
Capítulo 4. El impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina.....	105
El impacto distributivo del sistema tributario	105
El impacto distributivo del gasto social	108
El efecto conjunto de ingresos y gastos públicos sobre la distribución personal del ingreso	111
Bibliografía.....	112
SECCIÓN III: Gestión presupuestaria.....	113
Capítulo 5. La administración financiera del sector público.....	115
El sistema de administración financiera en la Argentina.....	116
El surgimiento del Sistema Integrado de Información Financiera.....	129
Las falencias observadas de la LAF	133
Bibliografía.....	135
Capítulo 6. El presupuesto público	137
Los principios presupuestarios.....	140
El ciclo de las políticas públicas y el proceso presupuestario.....	142
Los distintos tipos de presupuesto.....	145
La ejecución del presupuesto.....	160
El ciclo del presupuesto en la Argentina.....	167
Bibliografía.....	170
SECCIÓN IV: Federalismo fiscal.....	173
Capítulo 7. Introducción al federalismo fiscal	175
Primeras teorías de federalismo fiscal.....	176
Descentralización de los recursos	180
Teorías modernas de federalismo fiscal.....	183
La coordinación financiera y la asignación de las potestades tributarias	186

Las brechas vertical y horizontal y la coparticipación de impuestos.....	187
Las relaciones fiscales federales en la Argentina.....	189
Bibliografía.....	202
Capítulo 8. Finanzas provinciales	205
Recursos provinciales.....	206
Funciones de gasto.....	208
Los gobiernos provinciales en la Argentina	209
Los principales recursos de las provincias.....	213
Bibliografía.....	221
Capítulo 9. Las finanzas municipales	223
Las fuentes de recursos.....	224
Los gobiernos locales en la Argentina.....	226
Las fuentes de ingresos de los estados municipales argentinos	229
La autonomía financiera municipal.....	239
El gasto municipal.....	241
Bibliografía.....	244
SECCIÓN V: Reforma fiscal	247
Capítulo 10. La reforma fiscal en la Argentina	249
La política fiscal y la redistribución del ingreso.....	252
La reforma fiscal y el federalismo	258
Propuestas	261
Bibliografía.....	268

NOTA ACLARATORIA DE LOS AUTORES

Este libro es producto de los más de diez años en que hemos estado trabajando, junto con los estudiantes, en el dictado de la materia Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas, para las licenciaturas en Administración Pública y en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento. A esa asignatura se han sumado otras en los últimos años: Sistemas de Administración Financiera en el Sector Público; Régimen Tributario; Políticas y Estructuras de Control en el Sector Público; Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos e Introducción a la Macroeconomía. En todas ellas, se abordan total o parcialmente algunos de los temas incluidos en estos textos.

El libro también es producto de un equipo de trabajo que durante más de tres años ocupó gran parte de su energía en escribirlo. El trabajo en equipo tiene siempre un horizonte muy amplio de producción y representa un enorme desafío. En nuestro caso, hemos discutido apasionadamente muchas horas para llegar a un resultado compartido y enriquecido por el concepto que dice que el todo es más que la suma de las partes.

Este trabajo ha sido escrito pensando en los estudiantes de nuestra universidad, pero también pensando mucho más allá del mundo académico. Una de nuestras preocupaciones fue que este trabajo pueda serles útil a los miles de personas interesadas en conocer y comprender mejor las finanzas públicas y las políticas fiscales. A lo largo de estos años hemos verificado la avidez por entender cómo funciona el Estado en sus diferentes niveles y cómo se financian sus actividades. Ojalá que muchas de esas personas encuentren en este aporte una herramienta útil para aclarar ciertas preocupaciones y alentar la aparición de otras nuevas.

Por esa razón, este libro tiene dos prólogos. Porque hemos querido que fuera prologado por alguien que desde fuera del mundo de la economía pudiera interpretar el sentido y el objetivo de este trabajo como un aporte para la ciudadanía y la militancia política. Y porque era necesario también que se introdujera desde la economía y desde el pensamiento crítico a la ortodoxia económica, en el marco del ámbito académico, pero sin quedarse solo en él.

Finalmente, queremos agradecer a todos los que han colaborado para que este trabajo se haya concretado en esta publicación. Por suerte son muchos, y por eso es que hemos preferido mencionarlos así, en forma colectiva. La responsabilidad por los errores es nuestra, pero el trabajo ha sido de todos.

POR SOCIEDADES MÁS JUSTAS

Hace unos cuantos años, el gran periodista de temas económicos Julio Nudler me espetó: “Los bancos no se roban con llaves, sino con firmas”. Estábamos sentados en una elegante oficina en la sede del Banco Nación, cerca de un pasillo en el que podían verse los rostros pintados al óleo de célebres directores de esa entidad, todos con apellidos de linaje provinciano, quienes llegaban al Banco para facilitarles los préstamos a amigos y parientes. Luego, muchos de esos créditos se licuaban por la inflación o directamente no se pagaban. Se me ocurrió decirle a Julio que cualquiera desearía tener una foto de prontuario con la estampa de los ilustres directores y presidentes del Banco fundado por don Carlos Pellegrini. Lo que Jorge Schvarzer explicaba en las charlas a estudiantes, docentes y militantes luego de la vuelta a la democracia sobre la estatización de la deuda privada cuando Domingo Cavallo estuvo al frente del Banco Central se podría llevar el Martín Fierro de Oro a las transfugueadas públicas. De 1975 a 1982, la deuda externa pasó de 8.000 millones a 43.000 millones de dólares. En 1982, tras la derrota de Malvinas, Cavallo transfirió al Estado deudas de empresas por 15.000 millones de dólares. Una de ellas era Acindar, de la que José Alfredo Martínez de Hoz había sido presidente del directorio antes de desembarcar en el Ministerio de Economía. Por entonces, el cóctel de auxilios a empresas y bancos privados y una inflación galopante llevó el déficit fiscal al 15% del PBI. Los campeones del ajuste lo cubrían con emisión monetaria y deuda.

Saltar al presente requiere un conocimiento experto que este cronista no tiene. Sin embargo, es inevitable quedarse absorto ante las cifras de la fuga de dólares del circuito legal expuestas por Jorge Gaggero en sus trabajos durante los años que pasó en el CEFID-AR, un organismo que fue suprimido con la llegada de Carlos Melconian al frente del Banco Nación y bajo cuya órbita podía investigar un conjunto de especialistas en finanzas. Gaggero dice que son 400.000 los millones de dólares de argentinos que alimentaron el mercado negro desde principios de la década del noventa. Por supuesto, se trata de dinero que burló sus obligaciones tributarias, para decirlo en un lenguaje educado. Usando voces menos educadas, podemos decir que se chorearon la plata, se la llevaron afuera a los refugios fiscales, y desde allí operan con total normalidad. Incluso, cuando les conviene, la vuelven a ingresar al país como inversión genuina. El investigador James Henry, de Tax Justice Network, hace cálculos similares sobre el monto de dinero fugado del circuito legal. No es un invento argentino, basta leer a Gabriel Zucman, un discípulo de Thomas Piketty,

en su trabajo *La riqueza escondida de las naciones* para ver cómo es la historia de la banca suiza, funcional a las fortunas europeas, especialmente el papel que jugaba la gestión de fortunas en los años de las dos guerras mundiales.

“Hoy los paraísos fiscales están en el corazón de la economía mundial, desde donde han extendido sus serpenteantes tentáculos, abriéndose camino hasta llegar prácticamente a todas partes”, dice Nicholas Shaxson en su gran trabajo *Las islas del tesoro*.

Las cuentas de la filial suiza del HSBC se convirtieron en un escándalo porque un ejecutivo del área informática, Hervé Falciani, reunió información confidencial que dejó en manos de la Justicia francesa. Como no podía ser de otro modo, entre los titulares de esas cuentas hay argentinos de mucho dinero. Las autoridades fiscales francesas le pasaron toda la información a la AFIP en tiempos de Ricardo Echegaray, y en el fuero penal económico se abrió una causa que tramita la jueza Verónica Straccia. Entre los abogados que defendieron a los directivos del HSBC en la Argentina estaba María Eugenia Tallarico, quien desde la asunción de Mauricio Macri se convirtió en la segunda de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF). Una visión conspirativa diría que la pusieron para hacer el trabajo del zorro en el gallinero. La arbitrariedad con la que se manejan los asuntos públicos lleva a pensar que, una vez que las personas llegan al poder político, ni siquiera reparan en eso. Actúan con la lógica desmesurada que el brillante Julio Nudler –quien disfrutaba más del tango que de los delitos económicos– le explicaba a este cronista hace algunos años en el elegante edificio Bustillo, sede del Banco Nación.

El trabajo que Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Páparas realizaron a ocho manos es un aporte que este cronista no puede valorar en su dimensión experta y académica. Sin embargo, acepté gustoso escribir unas palabras porque son muy grandes la impotencia y la desazón que se perciben en el público lector de diarios o que se informa por medios audiovisuales. Desde ya, me siento parte de ese universo de personas que saben que existen el doble rasero y la hipocresía como partes de un sistema de valores y conductas asentado en una sociedad profundamente desigual en términos de la distribución del ingreso y también de los activos físicos. La persistente lucha por sociedades más justas –o menos desiguales– requiere aportes al debate público para poner en la agenda política el pacto fiscal federal así como transformaciones en el sistema tributario, dos ejes centrales de este libro. Gracias a los autores por haberme invitado a ser parte de estas páginas, y, sobre todo, gracias por la constancia en la producción teórica y académica con una mirada institucional, republicana y de profundo sentido popular.

Eduardo Anguita

OTRA FORMA DE PENSAR LA ECONOMÍA

Este trabajo no es un manual de finanzas públicas con la pretensión de proveer el saber absoluto, como se atribuyen los libros tradicionales producidos por el saber académico hegemónico. Es un manual para debatir, problematizar el rol del Estado en la economía y desafiar preconceptos construidos con mucha habilidad por la ortodoxia económica. Es una invitación al pensamiento crítico abordando e interpretando diversas teorías vinculadas a la materia en estudio. *Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina* propone un abordaje más amplio que el que brindan manuales convencionales de economía neoclásica, ampliando la intervención hacia el contexto histórico, político e institucional del Estado en la actualidad, con la expansión y complejidades de la economía global. Invita a profundizar acerca de la actividad económica del Estado en forma integral, un sendero que no es habitual en otros manuales. La obra de Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas es provocadora porque convoca a estudiar las finanzas públicas con base en casos específicos de la Argentina. Sorprendentemente, es un caso único. Lo que debería ser una obviedad adquiere carácter de excepción en el ámbito académico local, en el que se despliega un deliberado desplazamiento de la producción de autores del pensamiento nacional. Este es el extraordinario mérito de los autores y de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que brindó las condiciones para el desarrollo de esta producción.

La heterodoxia estudia a la ortodoxia para construir una interpretación superadora, tarea intelectual que no es recíproca por morosidad académica y, especialmente, porque la ortodoxia no considera que sea necesario hacerlo, un comportamiento que se entiende porque se asumen como los portadores del poder hegemónico del conocimiento. Así se presenta un marco de discusión desigual que busca subordinar al otro que piensa diferente. No es solo la soberbia de la ignorancia, sino también la expresión de la arrogancia de la impunidad del poder. Una de las grandes virtudes de López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas es que han estudiado en profundidad, por voluntad y a la fuerza por el propio currículo universitario, las corrientes neoclásicas. Es lo que les ha permitido criticarlas con fundamentos y, desde esa base, empezar a construir una interpretación alternativa. La formación restringida del saber económico en una universidad dominada por la ortodoxia es una realidad en casi todo el mundo. Estos autores rompen ese cerco ideológico. La ausencia de obras académicas con una visión heterodoxa de

las finanzas públicas era una carencia notable que ha empezado a saldarse con este manual. El equipo de Economía del Sector Público del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento asumió con autoridad y probada rigurosidad ese indispensable desafío.

Esta obra ilumina el estadio intelectual de la heterodoxia en general y también lo hace como producción específica acerca de las finanzas públicas, tarea que es una construcción global de fortalecimiento de una corriente alternativa. Esta debe tener, por fuerza, alguna significación para, una vez conseguida suficiente distancia crítica, avanzar en la comprensión de la situación de hoy con el objetivo de continuar construyendo a partir de esta base. Con la honestidad intelectual de reconocer las diferentes miradas y corrientes del pensamiento económico en la concepción del Estado, los autores despliegan la propia para ofrecer un significado profundo a la idea del gasto público, enfatizar la idea acerca de que los ingresos públicos son un componente esencial para un proceso redistributivo y destacar la concepción política que contiene la elaboración y el control de los presupuestos nacionales y provinciales.

Los economistas que no están atrapados en el saber económico convencional y que se rebelan a los postulados conservadores dominantes en el espacio público y académico tienen un gran desafío: enseñar, seducir e involucrar a estudiantes y a quienes están interesados en esta materia. El manual de López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas tiene éxito en esa misión. Es una obra destinada a ocupar el sitio de ser un clásico de la literatura económica heterodoxa argentina y, por lo tanto, de consulta permanente. Es una oportuna rebelión a la formación académica tradicional. Esta última desplaza a los sujetos sociales del centro de la indagación científica para convertirlos en simples variables de una ecuación matemática de un modelo económico. Estos autores desobedecen los mandatos de la escena académica hegemónica por la ortodoxia. Sus guardianes son intolerantes con quienes proponen otra forma de pensar la economía y el rol del Estado, como hacen los autores de este libro.

La debacle económica argentina de 2001 y años más tarde la profunda crisis de Estados Unidos y Europa, ha puesto en cuestionamiento la economía ortodoxa y ha abierto una ventana para empezar a revisar sus postulados, en la teoría y en la práctica. El paradigma de la economía ortodoxa mostró ser un fiasco y está en crisis. El desafío es interpelarlo desde la economía política. La propuesta es atreverse a cuestionar postulados tradicionales de la economía convencional. El papel del Estado en la economía ha adquirido en ese contexto una relevancia sustancial en el mundo. Pese al insistente discurso conservador acerca de que es necesario un Estado pequeño para transitar el sendero del desarrollo, la evidencia empírica revela que existe una estrecha correlación entre países con elevados niveles de vida de su población y la existencia de Estados de mayor tamaño. Como dicen los autores:

Por un lado, se presenta el paradigma que pregona las bondades de un Estado regulador que soluciona las “fallas del mercado” en cualquier momento y lugar, generando condiciones de competencia donde no las hay. Todo ello en el supuesto de que el mercado se erige como el mejor asignador de recursos y como fuente de crecimiento y desarrollo. Por el otro, se señala al Estado como una construcción histórica, inherente al desarrollo del capitalismo a escala global y garante de su sistema de acumulación, que ensaya respuestas ante las demandas cada vez más complejas de la sociedad y ante la puja de intereses propios del contexto de cada época.

Las finanzas públicas son relevantes para comprender los procesos económicos de un país y de su desarrollo nacional. La transformación conceptual sobre lo que son la economía –un espacio en el que se dirimen intereses y poder– y la política –que es ordenadora del mundo económico– es un aporte esencial para abordar el complejo y apasionante momento presente. La economía tiene por base las relaciones entre los hombres en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes. Esas relaciones se derivan de una determinada división del trabajo a nivel nacional o internacional. Están vinculadas con las clases sociales y, a través de ellas, con el poder del Estado: son, por lo tanto, políticas. En cambio, para la corriente ortodoxa las relaciones de los individuos con los objetos –del comprador o el vendedor con el bien transado en el mercado– priman por sobre cualquier otro tipo de lazos.

El rol económico del Estado es fundamental para abordarlo con la rigurosidad de la investigación de especialistas, pero esta obra tiene además el mérito de ofrecer un material accesible para la divulgación. Rompe la cúpula de cristal del mundo académico para democratizar el acceso al conocimiento. Este manual de finanzas públicas sirve tanto para el uso en asignaturas relacionadas con esa materia como para el interés de un público más amplio. Los autores lo precisan con saber quirúrgico:

... las cátedras universitarias de finanzas públicas reproducen el pensamiento hegemónico con el uso de textos y/o manuales de autores inscriptos en la corriente neoclásica, cuyo paradigma tiene un carácter ahistórico y pretendidamente apolítico. Esto ocurre especialmente cuando se abordan contenidos introductorios y básicos de enseñanza en alguno de los campos de estudio de la economía del sector público y, en general, se recurre a escritos de autores aceptados por la academia como legítimas fuentes del saber.

Este libro es fundamental porque contiene una mirada actualizada de la actividad económica y financiera del Estado, y lo hace con una mirada crítica argentina. Aborda temas referidos al rol del Estado en la economía, los ingresos y gastos públicos, la administración financiera pública, el federalismo fiscal (con capítulos sobre los temas subnacionales) y una serie de propuestas de reforma fiscal. Pero

antes de examinar en detalle cada parte del manual de finanzas públicas de López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas es preferible dejar que el estudiante atento y el lector inquieto por el conocimiento lo aprecien por sí mismos.

Alfredo Zaiat

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, usualmente, las cátedras universitarias de finanzas públicas reproducen el pensamiento hegemónico con el uso de textos y/o manuales de autores inscriptos en la corriente neoclásica, cuyo paradigma posee un carácter ahistórico y pretendidamente apolítico. Esto ocurre especialmente cuando se abordan contenidos introductorios y básicos de enseñanza en alguno de los campos de estudio de la economía del sector público y, en general, se recurre a escritos de autores aceptados por la academia como legítimas fuentes del saber.

La perspectiva ideológico-cultural da cuenta del hecho de que los libros de texto son documentos históricos, que reflejan el pensamiento hegemónico disciplinar y la pedagogía de cada época, junto a las vivencias experimentadas por cada autor en su particular contexto sociohistórico (Cornejo y López Arriazu, 2005). Dentro del campo disciplinar de la economía, y en particular de las finanzas públicas, esto se traduce en la actualidad en una naturalización de las visiones originadas en la escuela neoclásica y en una virtual desatención de las miradas que emergen de otras escuelas críticas.

En palabras de la economista inglesa Joan Robinson:

Cada punto de vista lleva el sello del período en el cual fue concebido. Marx formó sus ideas en la torva pobreza de los años 40 del siglo XIX. Marshall vio el capitalismo floreciente en la paz y la prosperidad de 1870 a 1890, y Keynes, durante el período de entreguerras del siglo XX, se vio obligado a encontrar una explicación a la mórbida situación de pobreza en medio de la abundancia. Pero cada uno de ellos tuvo su trascendencia debido a que, por medio de sus aspectos válidos, cada una de sus teorías clarificó características esenciales del sistema capitalista, las cuales siempre están presentes en él y deben tomarse en cuenta todavía. Más aún, cada uno de ellos está ligado a una actitud política particular respecto del sistema económico, y esas actitudes tienen gran relevancia para los problemas que en la actualidad confrontamos (1973).

Avanzando sobre la cuestión política, dice en el mismo trabajo:

La teoría económica, en su aspecto científico, se preocupa por demostrar cómo opera un conjunto particular de reglas de juego, pero al hacerlo no puede impedir que esas reglas aparezcan como favorables o desfavorables a las personas que comparten el juego [...] este elemento de propaganda entra incluso

en los detalles más estrictamente técnicos del tema. No es posible impedir su presencia cuando se discuten las cuestiones generales del funcionamiento del sistema en su conjunto. Debemos admitir la existencia de juicios políticos en toda doctrina económica siempre y cuando aquella no sea un formalismo trivial.

Los abordajes y contenidos propuestos en los textos de finanzas públicas más frecuentados presentan grandes similitudes entre sí, con un tronco común en el que ensayan justificaciones atemporales de la intervención del Estado en la economía, se refieren a bienes públicos definidos de una forma economicista y esbozan grandes concepciones atinentes a los gastos y recursos del sector público y al presupuesto, además de alguna introducción al federalismo fiscal.¹

En la actualidad, los diseños curriculares de los cursos de finanzas públicas se adaptan más o menos automáticamente al pensamiento hegemónico, mientras se verifica la ausencia de materiales académicos que contemplen una visión heterodoxa de las finanzas públicas. Ante esta vacancia, el equipo de Economía del Sector Público del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento ha decidido encarar la producción de un libro con dicho contenido y orientación.

Ello implica ampliar el panorama, reconocer las diferentes miradas y corrientes de pensamiento económico en la concepción del Estado, dar un significado profundo a la idea de gasto público, incorporar los ingresos públicos como un componente fundamental para un proceso redistributivo y asignar a la cuestión presupuestaria (desde su fase de elaboración hasta la de control) una concepción política.

A su vez, se procura abordar un tema del mayor interés institucional, como es el federalismo fiscal, un campo particular que en la Argentina se nutre tanto de las complejidades institucionales (históricas, políticas, económicas y sociales) como de la evolución de la distribución de funciones de gastos y potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

Este punto también permite trabajar sobre un tema escasamente abordado en textos de formación y de divulgación, como son las finanzas subnacionales (de nivel provincial y municipal), que tienen, a nuestro juicio, una alta relevancia. Ello a partir de desarrollos conceptuales con un fuerte anclaje territorial en la provincia de Buenos Aires, lugar donde se asienta nuestra universidad.

La elaboración de un texto de estas características trata de condensar un conocimiento amplio y mostrar habilidad para exponer los elementos de su método de manera lúcida y precisa, para que –como ha dicho John Maynard Keynes– “a través de su enseñanza pueda aumentar el número de aquellos que son capaces de pensar por sí mismos” (1922). En definitiva, se busca generar un texto académico que aporte una mirada integral y heterodoxa sobre la rama de la economía que se

¹ Ver en este sentido Musgrave y Musgrave, 1992; Rosen, 1998; Stiglitz, 1992, entre otros.