



PROYECTO: PI-OMET-04-2015
INFORME DE RESULTADOS:

Política fiscal y crecimiento en la Argentina

Autores: Hugo O. ANDRADE (director), Roxana S. CARELLI y Jaqueline BECHAROUCH

Abril 2018

TIPO DE PROYECTO: Proyecto de Investigación (PI)
CÓDIGO: PI-OMET-04-2015

TÍTULO: Estado, finanzas públicas y regulación: Política y cultura tributaria en la Argentina postconvertibilidad.
Una aproximación a partir del Impuesto a las ganancias

DIRECTOR: Hugo O. ANDRADE
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Roxana S. CARELLI
AUXILIAR ESTUDIANTE: Jaqueline BECHAROUCH

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 2015-2020: Finanzas
PRIORIDAD DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA 2015-2020:
Finanzas Públicas, Política Fiscal y Tributación

FECHA DE INICIO: 01/03/2016
FECHA DE FINALIZACIÓN: 28/02/2018

UNIDAD DE LOCALIZACIÓN: Programa de Estudios Fiscales (PEF)¹

APROBACIÓN: Disp. UNM-DEYA N° 51/15 y modificatorias Disp. UNM-DEYA N° 03/17 y Disp. UNM-DEYA N° 04/18

Nota:

¹ Originalmente en el Observatorio Metropolitano de Economía y Trabajo (OMET)

INFORME FINAL

Política fiscal y crecimiento en la Argentina

Una de las discusiones centrales en la materia se refiere a la funcionalidad de las finanzas públicas, en tanto herramienta de la macroeconomía. Al respecto, existen dos posturas en pugna: la visión dominante postula que el Estado debe limitarse a mantener el equilibrio presupuestario ya que con ello asegura que el sector privado impulse el crecimiento económico, mientras que la mirada heterodoxa –en sus distintas variantes– alienta la intervención del Estado mediante una política fiscal activa ya que, de otro modo, no es posible alcanzar el pleno empleo de los recursos.

Esta discusión en el plano de lo teórico, si bien se remonta a los inicios del estudio de la Economía, continúa vital y vigente y sigue alimentando el debate. En el plano de lo empírico, el mundo en general y la Argentina en particular, han abrazado una y otra postura a lo largo de su historia.

Luego de la salida de la convertibilidad, la Argentina abandonó las ideas neoliberales que habían dominado el escenario económico en los 90's, para avanzar hacia la consolidación de un modelo de desarrollo con inclusión, en el cual el Estado fue recuperando espacio como actor central de la economía. En este marco, la política fiscal tomó un rol relevante, a partir de un nuevo paradigma y de la implantación de distintas reformas y programas operados sobre el gasto público, la tributación y el endeudamiento.

1. Apuntes en torno a la funcionalidad de la política fiscal

Los clásicos Smith y Ricardo fueron partidarios de las finanzas públicas equilibradas ya que su principal preocupación residía en fomentar el proceso de la acumulación de capital, atendiendo a la dominancia de la oferta en el crecimiento económico.

Para Adam Smith, el déficit o financiamiento del gasto público mediante emisión de deuda es más perjudicial para la acumulación de capital que si el gasto se financia mediante impuestos. Este razonamiento se basaba en la lógica de que cuando el Estado coloca deuda afecta al ahorro y en consecuencia, a la acumulación de capital. Ricardo avanzó en esta misma línea de razonamiento, sosteniendo la “equivalencia” entre financiar el gasto con impuestos o con deuda, ya que se trataría simplemente de una cuestión de temporalidad: el Gobierno debe cobrar impuestos hoy o hacerlo en el futuro para cancelar la deuda tomada en el momento en que se incurrió en déficit presupuestario.

En suma, en el largo plazo, y en relación con la preocupación por la acumulación de capital, las dos modalidades de financiamiento del gasto serían “equivalentes” y en consecuencia para los clásicos los déficits fiscales son económicamente dañinos. Este mismo tipo de razonamiento –y similares conclusiones– predominaron y se perfeccionaron mediante las elaboraciones teóricas posteriores de la escuela neoclásica o marginalista.

Desde Keynes, sin embargo, esta visión fue cuestionada seriamente. Keynes sostuvo que el déficit público, debido a los efectos multiplicadores sobre el ingreso, sería efectivo para incrementar la demanda agregada e impulsar el crecimiento en una economía sin plena ocupación de los recursos.

Esta controversia fundacional se intensificó más tarde, con la aparición de modelos macroeconómicos más complejos desde distintas vertientes del pensamiento económico. La introducción de nuevas variables tales como la dinámica de los precios (precios que ajustan lenta o rápidamente), la monetización del déficit, la tasa de interés, el tipo de cambio, las cuentas externas y las expectativas, enriquecieron la discusión.

Si bien hoy incluso la corriente dominante del pensamiento económico acepta que el gasto de Gobierno tiene efectos positivos sobre la demanda –al menos en el corto plazo–, la introducción de nuevas variables hace que se ponga en duda el tamaño del multiplicador (éste sería muy reducido) y la perdurabilidad de sus efectos en el mediano y largo plazo (los que se consideran nulos o incluso contractivos).

A modo de ejemplo simplemente, y como caso extremo de esta discusión, el teorema de la equivalencia ricardiana elaborado por Robert Barro, concluye que los intentos del Gobierno de influir sobre la demanda agregada mediante la política fiscal están condenados al fracaso: un aumento del déficit fiscal que fuera percibido como permanente por los consumidores, implicaría un aumento en la carga tributaria futura y una reducción permanente en su riqueza e ingresos esperados, que induciría comportamientos del sector privado neutralizadores de las políticas expansivas del Gobierno.

2. La discusión ubicada en tiempo y espacio: la Argentina de la posconvertibilidad

Luego de la crisis desatada a fines de 2001 y pasado un 2002 de profunda recesión, la Argentina comenzó a crecer con vigor desde 2003. Las tasas de crecimiento del producto fueron inéditamente altas y la inflación baja durante los primeros años, para luego amesetarse en el caso de las primeras y acelerarse en el caso de la segunda.

Desde 2003 la política fiscal se modificó radicalmente respecto de la de la década previa. Tanto por el lado de los ingresos fiscales, como de los gastos hubo fuertes cambios en cuanto a estructura, composición y volumen.

Nos proponemos aquí describir muy brevemente estos cambios para luego reflexionar sobre el rol que le cupo a la política fiscal en el señalado proceso de fuerte crecimiento.

2.1. Ingresos tributarios

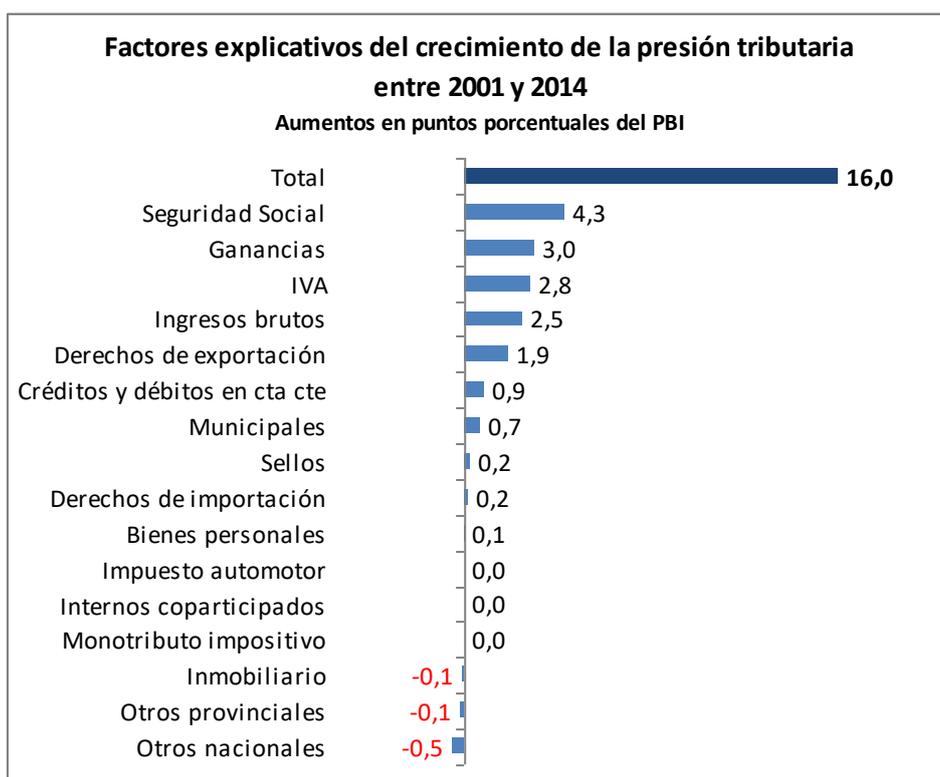
El incremento de los ingresos fiscales se debió fundamentalmente al aumento sostenido de la recaudación impositiva, cristalizada en una creciente presión tributaria.

En los primeros años, una parte sustancial de este incremento obedeció a nuevos impuestos, de carácter heterodoxo: los Derechos de Exportación, que recuperaban parcialmente para el Estado, las rentas extraordinarias derivadas de la fortísima devaluación de 2002 y el Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios (impuesto al cheque), que había sido instaurado durante el año 2001 y comenzó a rendir a partir de la recuperación de la economía y la creciente bancarización de las transacciones.

Por su parte, impuestos tradicionales como el IVA (e Ingresos Brutos en el nivel provincial) registraron un fuerte incremento debido a la reactivación económica y, algunos años más tarde, el Impuesto a las Ganancias de las Sociedades, aceleró su crecimiento en virtud de la mayor rentabilidad empresarial y ciertas cuestiones de la técnica impositiva.

Asimismo, producto del aumento del empleo, la formalización de los trabajadores¹, la recomposición de alícuotas y el crecimiento del salario real², concomitantemente con la reestatización del sistema jubilatorio, se registró un fuerte crecimiento de la recaudación del Sistema de Seguridad Social (aportes y contribuciones).

Finalmente, en los años recientes, también el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas cobró una mayor importancia relativa.



¹ La informalidad laboral cayó de 48% a 34% entre 2003 y 2009 cuando encontró su piso en el 33% aproximadamente.

² El Gobierno desplegó políticas de ingresos, poniendo en marcha el Consejo del Salario, lo que permitió incrementar sustancialmente el Salario Mínimo Vital y Móvil y promoviendo las negociaciones salariales colectivas.

2.2. Gasto Público

El gasto público tuvo un significativo crecimiento durante el período bajo análisis, como así también se verificaron fuertes cambios en su composición. En 2014 fue 6,1 puntos del PIB mayor que el promedio de la convertibilidad.

En primer término, debe destacarse que más de la mitad de este incremento correspondió a la finalidad servicios sociales, a partir de la puesta en marcha de numerosos nuevos programas y de la universalización y mejora de la cobertura previsional.



El gasto social se compone fundamentalmente de transferencias a las familias. Se destacan entre ellas la introducción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a partir del año 2009 con una cobertura a fines de 2015 de 3,6 millones de beneficiarios, que otorga una prestación dineraria a las familias con menores con la sola exigencia de que los mismos asistan a la escuela y hagan sus controles regulares de salud, y el programa Progresar, destinado a que los jóvenes continúen sus estudios secundarios y/o terciarios (más de 900 mil jóvenes cubiertos)

Por su parte, el sistema previsional, también materializado en transferencias, alcanza a más de 7,6 millones de personas, entre jubilados y pensionados, titulares de pensiones no contributivas y ex combatientes de Malvinas. Las políticas de ingresos hacia el sector pasivo se conformó mediante el aumento sostenido de los haberes jubilatorios (dos veces al año), la movilidad y la extensión de la cobertura en más de 2 millones de personas en una primera etapa. En setiembre de 2014 se promulgó una nueva moratoria previsional, que permitió seguir ampliando la cobertura. Esto fue posible gracias a la reforma del Sistema de Seguridad Social que persiguió el doble objetivo de salvaguardar los ahorros de los futuros jubilados de las decisiones especulativas del sector privado financiero y a su vez reencauzar esos fondos hacia la inversión reproductiva interna.

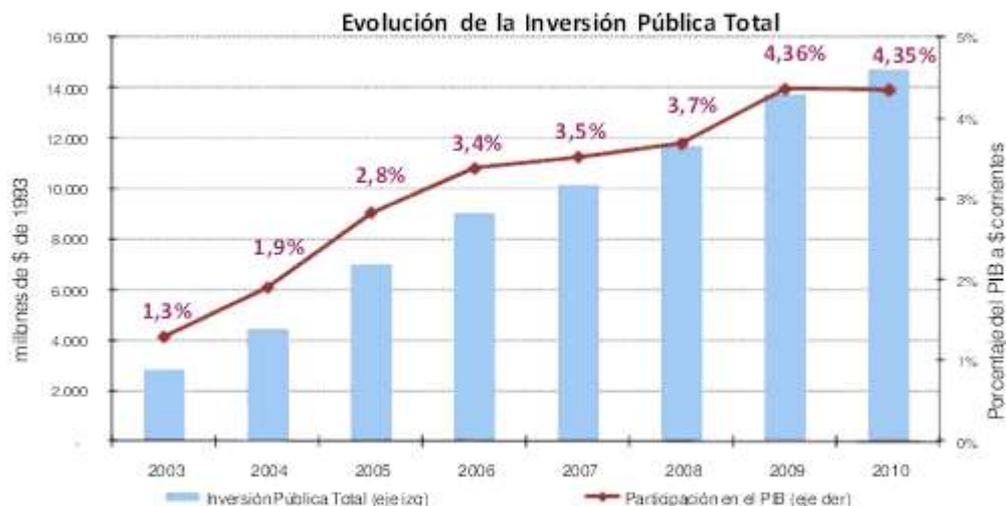
El gasto social se materializó asimismo en inversiones (escuelas, universidades, viviendas, infraestructura urbana, etc.) que se tratarán más adelante.

Los servicios económicos también registraron un fuerte crecimiento. En este caso, se trató de transferencias al sector privado a partir de la política de **subsidios** a las empresas con el objeto de atenuar el ajuste de precios y tarifas de servicios públicos. El Estado Nacional entonces, transfirió recursos crecientes a distintas empresas públicas o concesionarias de servicios para subsidiar el costo de generación de la energía (gas y energía eléctrica) y el funcionamiento del transporte de pasajeros. Los subsidios alcanzaron en 2014 a significar unos 5 puntos del producto.

El fortalecimiento del Estado en general, recuperando sus capacidades de ejecutar políticas y ejercer las funciones de regulación y control, se vio reflejado en un mayor gasto expresado a través del rubro **remuneraciones**.

En contraposición, los **intereses de la deuda** se redujeron sustancialmente, en primer lugar por la cesación de pagos declarada a fines de 2001 y a partir de la política de desendeudamiento llevada adelante desde 2005. Según cálculos de la Cepal, pasaron del 5% del PIB a menos de la mitad de esa magnitud.

La **inversión pública** pasó de 1,3% del PIB en 2003 a más del 4% en 2009 y 2010. Esta se orientó a la infraestructura social, como así también de caminos, rutas y autopistas, tendido de líneas de alta tensión y redes troncales de distribución eléctrica, incremento de la capacidad de transporte de gas, aumento de la potencia instalada para la generación de energía, etc.



Otras iniciativas fueron el Programa de Crédito Argentino (**PRO.CRE.AR**) puesto en marcha en junio del 2012 con el objetivo de otorgar 400 mil créditos para la construcción de viviendas en 4 años, y el Plan "**Ahora 12**" destinado impulsar el consumo mediante el financiamiento en cuotas.

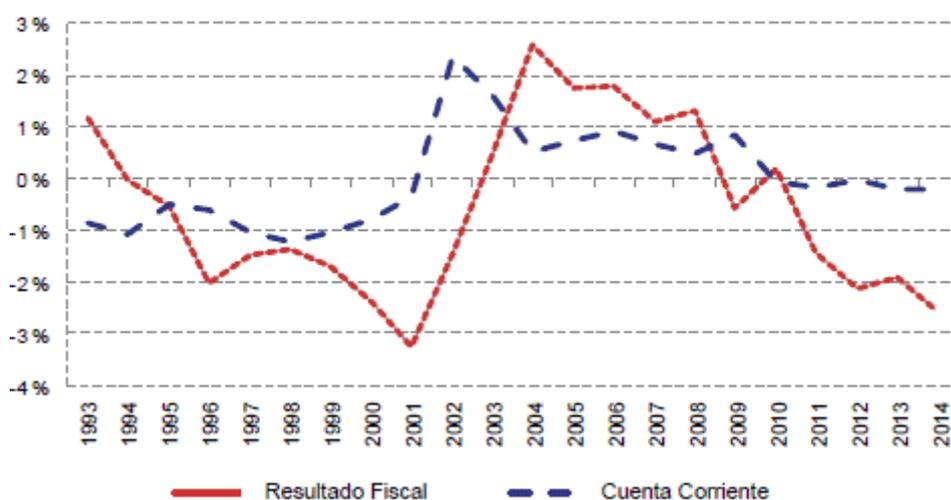
2.3. Resultado fiscal: identificación de etapas

El período pos convertibilidad presenta dos situaciones extremas, claramente diferenciadas y un bienio de transición. A partir de 2003, la dinámica de ingresos y gastos permite sostener superávits primarios y financieros, que se van estrechando con el correr de los años. Contrariamente, desde 2011 el resultado fiscal se torna nulo o levemente negativo. Los efectos de la crisis internacional de 2008 y las políticas interiores destinadas a contrarrestar el shock externo adverso, generaron el cambio de signo en los años 2009 y 2010. Entendemos relevante también, tal como se analizará más adelante, mostrar qué sucedió en el período con el resultado de las cuentas externas (cuenta corriente). Hasta 2008 el superávit fiscal fue acompañado de superávit de la cuenta corriente, mientras que a partir de 2011 reaparece en Argentina la restricción externa.

Tres etapas diferenciadas en el período 2003-2015

1. Superávits gemelos (fiscal y externo) 2003-2008
2. Transición 2009-2010
3. Déficit fiscal y restricción externa 2011-2015

Evolución del Resultado Fiscal y la Cuenta Corriente, 1993-2014
(En porcentajes del PIB)



2.4. Efectividad de la política fiscal

Primera etapa

Como se dijo, entre los años 2003 y 2008 se registró en la Argentina una situación de superávit en las cuentas públicas. A partir de esta observación, la primera conclusión que suele extraerse es que el impacto del Gobierno habría sido contractivo. Sin embargo, algunos autores (Amico/Fiorito) sostienen que el resultado fiscal en sí mismo, es decir, el pasaje desde déficit a superávit, no es necesariamente un buen *proxy* de cuán expansiva o contractiva es la política fiscal y que es necesario analizar indicadores de mayor complejidad, que den cuenta real del impacto del sector público en el crecimiento. Enfatizan particularmente que es necesario situar la evaluación en

tiempo y espacio, es decir, atender las especificidades del caso argentino reciente, considerando la evolución y composición de los distintos rubros que integran las cuentas públicas.

Amico, a partir del principio de la demanda efectiva de Kalecki, el Teorema de Haavelmo y el supermultiplicador sostenido en el principio acelerador de la inversión, construye un indicador que muestra que la política fiscal se tornó crecientemente expansiva desde 2003, independientemente de la consideración del resultado fiscal, y que tuvo una impronta fundamental en el crecimiento.

La expresión sintética del indicador es:

$$\Delta Y = \Delta G(1 - j) \frac{1}{1 - (c(1 - t) + h)(1 - j)}$$

La expresión resume el enfoque kaleckiano donde *el espacio fiscal es una variable básicamente endógena*, ya que una política fiscal activa afectará el equilibrio fiscal al alterar la situación macroeconómica a través de su impacto en los ingresos del sector privado y, en consecuencia, sobre los impuestos percibidos a partir de esos ingresos. Es decir, según este enfoque *el déficit fiscal siempre se financia a sí mismo*. Desde esta perspectiva, el aumento del gasto público causa un aumento del ingreso y unos cambios en su distribución, que acrecientan el ahorro lo suficiente para financiarlo. El Gobierno puede impulsar el crecimiento mediante tres caminos posibles: a) los estímulos a la inversión privada, b) la redistribución del ingreso desde los más ricos hacia los pobres, y c) el gasto público en inversión y en subsidios al consumo masivo. Pero, de acuerdo con este enfoque, si el gobierno quiere hacer una política fiscal expansiva, tendrá que hacer gastos deficitarios financiados mediante deuda o por “monetización del déficit”, ya que en caso de que los gastos fueran financiados en el mismo monto mediante subas de impuestos, no habría cambio alguno en el nivel de ingreso y empleo de la economía

El análisis entonces se complementa con el Teorema de Haavelmo de impactos múltiples de la política fiscal, cuya conclusión principal es que en una situación con desempleo y recursos ociosos, definitivamente hay un efecto creador de empleo de parte de los gastos públicos, incluso cuando estos están totalmente cubiertos por impuestos. Y esto se funda en que, mientras la demanda del sector privado por bienes y servicios depende de su *ingreso neto* (después de impuestos) su empleo depende del *ingreso bruto* (antes de impuestos).

El indicador que estima Amico arroja que en 2003 el impacto de la política fiscal en el crecimiento del PIB es de 4%, alcanzando su máximo en 2007 con casi un 8%.

Recordando la enumeración de las medidas tomadas por el Gobierno desde 2003 que se hiciera más arriba, pueden distinguirse las razones de este comportamiento.

En primer término, el sostenido incremento del gasto público en términos generales. En segundo lugar, una propensión marginal a consumir creciente, producto del

incremento en los salarios reales, el empleo y los cambios en la distribución del ingreso. En tercer lugar, una propensión a invertir también creciente. Finalmente, si bien *j* y *t* (componente importado y propensión a tributar) mostraron una dinámica creciente, lo hicieron desde niveles muy bajos y en menor medida que *c* y *h*.

Vale la pena detenerse un momento en algunos de estos comportamientos. Por una parte, resaltar que más allá del aumento de la presión tributaria medida en términos del PIB que se dio en el período³, la carga tributaria neta, esto es, descontado el ingreso que vuelve al sector privado mediante las transferencias, no solo exhibe *un nivel sustancialmente menor* al de la carga bruta, sino que crece más lentamente e incluso llega a caer en términos del PIB hacia 2009. Por otra parte, el cambio en la composición del gasto público, donde los intereses de la deuda, cuyo impacto macroeconómico en términos de impulso del gasto doméstico es nulo o muy bajo, reducen su participación a favor de otros componentes fuertemente expansivos.

Conclusiones similares obtiene Fiorito, desde el enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner, donde nuevamente enfatiza en la cuestión de la carga tributaria neta.

Transición

Entre 2009 y 2010 comienzan a modificarse algunas tendencias que se habían dado hasta entonces, con la aparición de problemas en el frente externo, que comienzan a complicar o contrarrestar parcialmente el impulso expansivo de la política fiscal. El sostenido crecimiento del componente importado (*j*) que venía registrándose para satisfacer los impulsos de demanda, que también ayuda a explicar el deterioro de la cuenta corriente externa, sumado a la crisis, aceleró la tasa de devaluación en el esquema de tipo de cambio administrado, originando alguna espiralización de éste, los salarios y los precios, lo que se constituyó en un fuerte limitante para el crecimiento de la economía argentina.

El enfoque de las finanzas funcionales, en su versión Abba Lerner, postula que el gasto de pleno empleo es posible de alcanzar únicamente por medio de la actividad pública y cuidando al mismo tiempo la inflación. Sin embargo, esto no sería tan cierto en un país pequeño y abierto, por impacto de la restricción externa que fuerza a devaluar.

Las devaluaciones de la moneda no son capaces de mantener un nivel de pleno empleo con baja inflación, ya que la transmisión hacia los precios domésticos luego de una depreciación es moneda corriente en nuestros países.

Si bien el Gobierno siguió desplegando una política fiscal fuertemente expansiva, apareciendo por primera vez en años, un resultado fiscal negativo –donde por ejemplo, la carga tributaria neta de la que se hablaba más arriba, aún con la carga bruta creciendo, se redujo en 2009 producto de la agresiva política de transferencia de ingresos desplegada- la economía comenzó a mostrar signos de stress y dificultades para seguir creciendo a tasas elevadas. En 2010, por su parte, resurgió nuevamente,

³ Impuestos sobre la exportación y a las transacciones financieras, más aumento en la recaudación de los impuestos tradicionales vinculado a la mejora del nivel de actividad y de los ingresos de la población.

después de casi 10 años, el déficit en cuenta corriente, a pesar de haber sido un buen año en términos de crecimiento e inversión.

Tercera etapa

A partir de 2011 se consolida en Argentina la situación de cuenta corriente deficitaria, reduciendo dramáticamente el espacio fiscal.

El Gobierno intentó ir sorteando, mediante medidas de corte heterodoxo (comercio administrado, restricciones cuantitativas para la obtención de moneda extranjera por parte del sector privado, control de precios, entre otras), estos escollos, pero su margen para impulsar el crecimiento se vio definitivamente deteriorado. En este período, el Gobierno se vio obligado a profundizar el gasto deficitario para mantener a la economía con tasas de crecimiento muy modestas en relación con las precedentes ya que, por cuestiones tanto políticas como económicas, el sector privado atenuó su demanda autónoma.

Volviendo al enfoque de las finanzas funcionales, se pusieron de manifiesto, con toda crudeza, las limitaciones que enfrenta una economía como la Argentina.

En este sentido, las altísimas tasas de crecimiento que había registrado el país en los años precedentes, no habrían sido las adecuadas para su sostenibilidad en el largo plazo, ya que existiría un límite a los puntos de crecimiento dados por la “amenaza” de reaparición de la restricción externa, los cuellos de botella de la infraestructura o la aceleración de la tasa de inflación.

Esto no significa retroceder a visiones tradicionales respecto de la política fiscal; es decir, reinstalar que el gasto público desplaza al gasto privado: la política fiscal como impulsora del crecimiento sigue teniendo validez y los datos empíricos de la Argentina dan cuenta de ello. Pero sí es necesario alinear el impulso fiscal con consideraciones sobre el frente externo, abordando concomitantemente políticas tendientes a relajar lo más rápido posible el punto de límite de la restricción externa, de modo de evitar la necesidad de una reducción del crecimiento y/o de presiones devaluacionistas que deriven en que la tasa de inflación se vuelva alta, o genere una inercia por encima de lo aceptable.

3. Conclusiones

El gasto público de Argentina es hoy fuertemente redistributivo, ya que el 61% se destina a servicios sociales, o sea, jubilaciones, AUH, Educación, entre otros. Reducir esos gastos no sólo impacta en la cuestión social y distributiva, sino que tendría efectos sobre la macroeconomía dado que, tal como se verificó especialmente en el período 2003-2008, el gasto público es una herramienta poderosa para motorizar el crecimiento.

En este sentido, las medidas destinadas a recortar el gasto deben desaconsejarse o al menos ser evaluadas cuidadosamente, ya que podrían intensificar aún más la menor propensión a gastar del sector privado.

Por otra parte, medidas en el frente tributario también deben ser pensadas con cautela ya que, más allá de su mayor o menor progresividad intrínseca, se corre el riesgo de generar transferencias de ingresos hacia sectores con menor propensión a consumir, a la vez que se reduce el espacio fiscal.

El manejo expansivo de la demanda y de la política fiscal con objetivos de sostener un alto crecimiento y “pleno empleo”, para las condiciones particulares de una economía pequeña y abierta como la Argentina, se ve modificada porque se requiere generar las condiciones de alivio de la restricción externa. Sin embargo, las finanzas funcionales entendidas como la actividad del gasto público para obtener pleno empleo de recursos y al mismo tiempo inflación baja, sigue teniendo validez.

El desafío en lo inmediato es entonces, en paralelo con sostener el impulso fiscal, trabajar en alejar o atenuar estructuralmente la restricción externa. Una economía periférica con estructurales problemas de balanza de pagos encuentra limitaciones si la política fiscal sólo se orienta a alcanzar el pleno empleo. Por tales motivos, debe ser consistente con la sustentabilidad externa del largo plazo, esto es, en un marco de sustitución de importaciones, diversificación de exportaciones y manejo prudencial de la cuenta capital.

Bibliografía consultada

Robert Barro "Are Government Bonds Net Wealth, Journal of Political Economy (Vol. 82, No. 6. (Nov. - Dec., 1974), pp. 1095-1117).



PROGRAMA DE ESTUDIOS FISCALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO
Av. Bartolomé Mitre 1891 (B1744OHC)
Moreno - Buenos Aires - Argentina

Teléfonos:

(+54 237) 466-7186 / 1529 / 4530

(+54 237) 462-8629

(+54 237) 460-1309

(+54 237) 425-1786

(+54 237) 488-3147