

## Comentario al capítulo “Sector público”

### DOS SIGLOS DE FINANZAS PÚBLICAS

*Marta N. Barros*

#### LOS INICIOS Y LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

Para analizar las finanzas públicas desde los inicios de nuestra existencia como país, es importante señalar que “el régimen fiscal en Indias respondió al diseño administrativo del Imperio español, probablemente el más burocrático y complejo de los conocidos en el siglo XVIII”<sup>1</sup>. Su evolución posterior no ha podido desligarse de estos orígenes.

En el período 1810-1829, la política fiscal es dictada por las urgencias bélicas. La pérdida de los ingresos de la Caja del Potosí, por la separación del Alto Perú, convierte a la Aduana de Buenos Aires en la principal fuente de ingresos del nuevo gobierno. Para afrontar el problema de la propia supervivencia, el nuevo gobierno de Buenos Aires recurrió al método de emisión de deuda más usado cuando no existe mercado de capitales: no pagar, entregando posteriormente títulos a los acreedores. Por otra parte, algunas casas de moneda del interior reacuñaron monedas, disminuyendo su contenido y calidad.

A partir de 1821 se organiza la hacienda pública. El gobierno de Buenos Aires crea la Contaduría, Tesorería y Receptoría General, y queda obligado a preparar un presupuesto anual de gastos y recursos, prohibiendo la malversación de fondos y los gastos extrapresupuestarios<sup>2</sup>. La reforma se completa con la Caja de Amortización, autorizada a emitir fondos públicos del 6% y del 4% para consolidar la deuda anterior. Desde el ángulo tributario, también en ese año se crea una contribución directa del 1% al 8% sobre los capitales en giro de agricultores, hacendados, capitalistas, fabricantes y comerciantes. De este período data el primer empréstito externo: el préstamo Baring Brothers de 1824, que devino en el primer default argentino anunciado por Dorrego en 1828.

Aunque con ciertas interrupciones, la etapa 1830-1851 de gobierno de Rosas se caracteriza en lo económico

por una reacción pragmática a la política liberal de Rivadavia. En materia de administración de fondos públicos es formalista y escrupuloso, y su política fiscal, tanto por la composición de los gastos como por la estructura de ingresos, es eminentemente conservadora. Sin embargo, sus presupuestos son persistentemente deficitarios, en particular durante los años de bloqueo por la reducción de los ingresos aduaneros, lo que lo lleva a acudir a la emisión de moneda. El servicio de la deuda es inicialmente atendido con pequeñas remesas y luego abandonado durante largos períodos.

El inicio del período de la organización nacional (1852-1880) encuentra a la Nación y a las provincias con finanzas endebladas. El gobierno de la Confederación tuvo que sostenerse estrechamente con los recursos provenientes de los impuestos al comercio interior y a la producción, mientras que la provincia de Buenos Aires contaba con los recursos de la Aduana que, sin embargo, no bastaban ante los gastos bélicos y debió recurrir a la emisión.

Constituida la unión nacional en 1862, el gobierno nacional tomó a su cargo las obligaciones de las partes como resultado de los elevados gastos de guerra, pero los derechos de aduana no fueron suficientes para afrontar las erogaciones de la nueva administración. Durante dos décadas los recursos atendieron el 70% de los gastos y el déficit se cubrió primero con emisiones y aportes del único banco provincial, y luego reemplazando el pago en efectivo por títulos públicos y recurriendo a empréstitos externos, comprometiendo nuevamente los ingresos futuros.

Desde 1880 y hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, el crecimiento de la economía argentina requirió el aumento del gasto público para sostener los servicios del Estado y financiar las inversiones públicas en infraestructura, pero la participación del gasto en el PBI mantuvo una tendencia estable (aunque con algunos años de fuerte oscilación), en contraposición a la registrada desde 1850. Sin embargo, los resultados presupuestarios continuaron siendo deficitarios y financiados con nuevos empréstitos externos.

El crecimiento de la deuda externa junto a otros factores de descontrol en el sector financiero llevaron a la imposibilidad de honrar su servicio, que hace crisis en 1890.

<sup>1</sup> Cortés Conde, Roberto, 1994, *La Economía Argentina en el Largo Plazo: Siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Sudamericana, Universidad de San Andrés (UdeSA), pág. 79.

<sup>2</sup> Alemann, Roberto, 1989, *Breve Historia de la Política Económica Argentina 1500-1989*, Buenos Aires, Claridad.

Esta crisis genera un gran cambio en el régimen tributario, hasta entonces basado en los recursos aduaneros. Surgen entonces los impuestos internos al consumo. También en este período el gobierno federal se hace cargo nuevamente de las deudas (externas) de las provincias, a cambio de la prohibición de nuevas emisiones en el exterior.

### LA HISTORIA RECIENTE

En el período entre las guerras mundiales (1914-1942), las finanzas públicas sufrieron el impacto de las transformaciones económicas ocurridas durante esos años. El gasto público aumentó considerablemente, así como su participación en el PBI.

A partir de los años 30, la característica fundamental en el manejo de los asuntos públicos fue la creciente regulación estatal. Durante esa década proliferaron los organismos reguladores, se estableció el control de cambios y en 1939 surgieron controles de precios y alquileres.

También se introducen importantes reformas en el sistema tributario. En la década del 30 aparecen el impuesto a los réditos y luego el impuesto a las ventas. La nueva estructura tributaria se completa con el impuesto a la nafta y a los lubricantes para financiar la construcción de caminos y el margen de cambios para atender la construcción de silos y elevadores. De este modo, la mayor parte de los recursos fiscales proviene de la actividad económica interna, con lo que disminuye la gravitación de los impuestos sobre el comercio exterior.

Las reformas tributarias también redistribuyen la recaudación de los principales impuestos entre la Nación y las provincias y la Capital Federal mediante el sistema de coparticipación.

La tendencia a la mayor injerencia del Estado en la actividad económica continuó en la década del 40 y posteriores con la estatización de empresas de servicios, la intervención en el sector agrícola (IAPI), la compra de empresas con problemas para mantener las fuentes de trabajo

### LA REGULACIÓN ESTATAL EN LA DÉCADA DEL 30

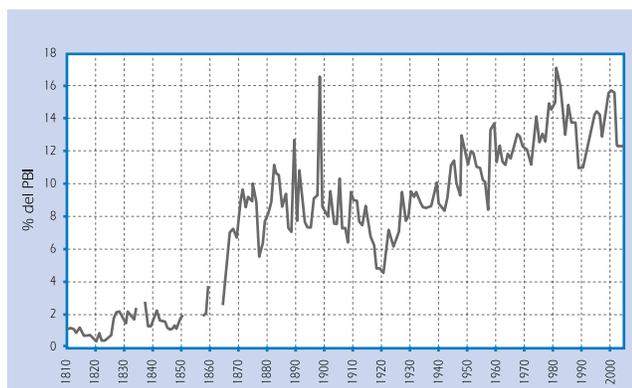
Nº	ORGANISMO	Decreto / Ley	Fecha
1	Comisión Nacional de Azúcar	702	11/05/28
2	Comisión Nacional de Fomento Industrial	58	15/01/31
3	Comisión Nacional de Patatas	Res. Ministerial	08/07/31
4	Comisión Nacional de Fibras Textiles	1401	14/11/31
5	Comisión Nacional de Extracto de Quebracho	25092	15/07/33
6	Dirección Nacional de Elevadores de Granos	11742	07/10/33
7	Junta Nacional de Carnes	11747	07/11/33
8	Junta Nacional de Yerba Mate	30854	08/11/33
9	Luego: Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate	12236	04/10/35
10	Junta Reguladora de Granos	31864	28/11/33
11	Junta Reguladora de la Industria Lechera	40140	12/04/34
12	Luego: Dirección de la Industria Lechera, Ministerio de Agricultura	125201	11/02/38
13	Comisión Nacional de la Industria Lechera	nd	05/08/39
14	Comisión Nacional del Aceite	42621	05/06/34
15	Comisión de Productos Alimenticios Nacionales	44423	30/06/34
16	Junta para promover exportaciones de carne (disuelta)	46299 / 119263	27/07/34
17	Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola	46837	11/08/34
18	Junta Reguladora de Vinos	12137	24/12/34
19	Junta Nacional para Combatir la Desocupación	11896	21/08/34
20	Comisión de Harinas	Res. Ministerial	13/04/35
21	Comisión Nacional de Algodón	59802	27/04/35
22	Comisión Nacional de Granos y Elevadores	12253	05/10/35
23	Comisión de Fruticultura	Res. Ministerial	12/12/35
24	Comisión de Préstamos de Semillas	77114	22/02/36
25	Comisión de Petróleo y demás Hidrocarburos	82162	08/05/36
26	Comisión Consultiva Nacional de Bosques	83731	03/06/36
27	Comisión Nacional de Coordinación de Transportes	12346	05/01/37
28	Comisión Nacional del Carbón Vegetal	107529	12/06/37
29	Junta Consultiva de la Industria Molinera	nd	14/05/38
30	Comité Asesor de Lanás	nd	24/05/38
31	Comisión de Control de Abastecimiento*	40980 / 53249	08/09/39
32	Consejo Agrario Nacional	12636	21/08/40

\* Funciones transferidas a la Dirección de Industria y Comercio del Ministerio de Agricultura.

Fuente: A. Bunge, *Una nueva Argentina*, Ed. G. Kraft Ltda., Bs.As., 1940.

y la garantía de los depósitos bancarios y luego su nacionalización, entre otras medidas. De este modo, la incorporación de nuevos fines al Estado requiere el aumento del gasto público, ya que las empresas y los servicios públicos estatizados recurren a la Tesorería de la Nación para cubrir sus déficit de explotación y sus necesidades de capital. También se multiplican los organismos descentralizados, las cuentas y fondos especiales con ingresos propios y las desgravaciones tributarias con fines de promoción económica.

### Gasto de la Administración Pública Nacional



Para cubrir el incremento del gasto se recurre a la creación de nuevos impuestos, a mayores alícuotas y a la financiación mediante emisión monetaria. En la década del 70 los aportes y contribuciones a las cajas de previsión social, que fueron aumentando paulatinamente desde principios de siglo, llegan a gravar los salarios con más del 50%, pero los fondos se destinan a otros fines distintos a los provisionales. Todo ello contribuye fuertemente a la inflación.

Esta tendencia debía reflejarse inexorablemente en los resultados de las finanzas públicas, y así fue: en el período 1930-1959 el déficit de la Administración Pública Na-

### Resultado de la Administración Pública Nacional



cional como porcentaje del PIB fue, en promedio, del 3,1%, el guarismo más elevado registrado de manera sostenida para un período tan prolongado.

Estas características definen no sólo el accionar del Estado nacional sino también el de los gobiernos provinciales y municipales, cuyo número aumentó a partir de la década del 40, contando todos con presupuestos propios que dedican más fondos mayoritariamente a gastos corrientes. Así, desde 1960 el resultado del sector público argentino consolidado ha sido siempre deficitario, con extremos de déficit del 12% del PIB en 1975, una situación de equilibrio en 1993 y sólo superávit en 2003 y 2004 (aunque estos últimos resultados están relativizados por el no pago de los intereses de la deuda pública luego de la declaración del default en diciembre de 2001).

### Resultado del Sector Público argentino



## LA DEUDA PÚBLICA

Referirse a la evolución de la deuda pública argentina, ya sea interna o externa, requiere una extensión y una profundidad no adecuada para este comentario. Bastante se ha escrito ya al respecto desde los informes de Agote<sup>3</sup> hasta los numerosos libros publicados desde la declaración de su default.

Como síntesis, puede citarse a Bruno<sup>4</sup>: "Salvo en ciertas ocasiones, nuestro país ha estado buena parte de su tiempo endeudado en el exterior en forma significativa. Pero lamentablemente en la mayoría de los casos, es-

<sup>3</sup> Agote, Pedro, 1887, *Informe del Presidente del Crédito Público Nacional Pedro Agote sobre la Deuda Pública, Bancos, Acuñación de Moneda y Presupuestos y Leyes de Impuestos de la Nación y de las Provincias*, Buenos Aires, Guillermo Kraft.

<sup>4</sup> Bruno, Eugenio, 2004, *El default y la reestructuración de la deuda*, Buenos Aires, Nueva Mayoría.

te endeudamiento nunca se destinó a financiar proyectos productivos. Y luego de gastados los recursos recibidos, la situación económica terminaba siendo peor que antes de recibir los mismos en razón de los repagos anuales que debían efectuarse para honrar los endeudamientos y que consumían una parte importante del presupuesto del Estado y de las provincias (que en muchos casos tuvieron similares conductas dispendiosas). Este resultado ha sido un lastre de enorme peso para la frágil economía argentina por la necesidad de transferir enormes recursos al exterior, por el aumento de la tasa de interés ante el mayor riesgo de no pago debido al alto endeudamiento y por hacer al país más vulnerable a los vaivenes negativos de los mercados financieros internacionales..."

El problema adicional del sobreendeudamiento público es que además de comprometer las finanzas del gobierno y de la generación que lo contrae, compromete también seriamente los recursos de las generaciones futuras que deberán honrar sus pagos. El siguiente gráfico se expresa por sí solo.

Deuda pública



## LOS HECHOS ESTILIZADOS

Los hechos estilizados son los comportamientos observados y caracterizados como típicos sobre un tema específico de la economía. Por lo tanto, a continuación se presentan los hechos que se han manifestado de manera regular en la administración de las finanzas públicas en la República Argentina.

- Desde 1810 hasta el presente el resultado fiscal ha sido deficitario, salvo escasas excepciones.
- El gasto público presenta una clara tendencia creciente en cuanto a su participación en el PBI, reflejando la cada vez mayor injerencia del Estado en la actividad económica.
- Para solventar el gasto creciente se recurrió a la creación de nuevos impuestos y al aumento de las alícuotas de los ya existentes.
- Los déficit remanentes se cubrieron con emisión de moneda, de deuda o con libramientos impagos.
- Las provincias y municipios tuvieron una conducta similar a la del gobierno central, ahondando los resultados negativos consolidados.
- En diversas ocasiones, el gobierno central asumió las deudas provinciales contra el compromiso de que éstas no generaran nuevo endeudamiento. Este compromiso casi nunca se cumplió.

El Estado argentino ejerció en el pasado muchas actividades no comprendidas en sus funciones. En los 90 se desprendió de varias de ellas mediante diversos mecanismos, pero no mejoró el perfil de las actividades que retuvo. Para lograrlo debe convertirse en un administrador eficaz de los recursos de la comunidad, usándolos en forma novedosa y transparente para elevar su eficiencia y efectividad, lo cual requerirá un cambio de cultura y de los valores de la organización.