

Estado, actores sociales y economía.

Mario E. Burkun.

4/09/05

El trabajo consta de una descripción de la situación de la economía argentina en la coyuntura actual, con su fragmentación en segmentos sociales y su ubicación frente al crecimiento y la distribución del ingreso. Se analiza la política fiscal a través del papel de los ingresos tributarios, de la gestión del gasto, y del comportamiento económico del Estado frente al ciudadano en la búsqueda de la equidad. La disminución de la opacidad, el fraude, y la evasión en la actitud del ciudadano y los condicionantes al gasto y la inversión pública desde el Estado.

a) Descripción del escenario actual y percepciones de comportamiento de los actores.

El país se encuentra fragmentado en *tres tipos de economías*.

La primera se caracteriza por la desocupación, los excluidos del mercado, y los que perciben una retribución magra para satisfacer la canasta de consumo básica, a saber: jubilados, y asalariados con ingresos menores al promedio de la retribución del obrero industrial.

Esta economía requiere el tratamiento social de sostén del consumo y de participación con ayuda alimentaria, de salud y de educación. Esto significa un papel activo del Estado para cubrir las carencias y poder mantener una contención social inmediata. El papel relevante del Estado como sostén social, la define a esta como la *Economía Social*.

La segunda economía es la que se basa en el mercado de producción y consumo interno. Industriales y comerciantes, asalariados con ingresos estables y cuasi permanentes, forman parte del conjunto social que es el corazón del mercado interno y la mayor base de sustento del tejido productivo. Estos sectores dependen del nivel de la tasa de interés para prestamos, de la posición tributaria (IVA, ingresos brutos), del costo salarial, y de las tarifas y valores de los servicios. Su reacción emotiva expresa a la “clase media” argentina, con sus virtudes emprendedoras y con sus defectos de labilidad política. Esta economía necesita todavía de un papel activo del Estado, para orientar su acceso al financiamiento, garantizar su nivel de consumo, facilitar cierto nivel de proteccionismo en la producción y el comercio. Podemos definir a la misma por la interrelación entre Estado, empresa y trabajador, como la Economía de mercado “nacional”.

La tercera economía es aquella que pudo adaptarse a las reglas del juego de la apertura del mercado y la integración a la globalización. Tiene alta productividad y su necesidad básica es la de poder tener una velocidad de colocación del producto y un beneficio acorde con el del mercado internacional. Opera en la plaza local, en el MERCOSUR, y algunas empresas líderes en la mundialización. Esta economía solo requiere del Estado, tener garantizadas las condiciones de inversión y de producción. El marco jurídico y el respeto de los contratos son elementos sustantivos para su existencia. La salida del

default, el nuevo acceso al mercado internacional de capitales y una inserción normal al funcionamiento del comercio internacional y del sistema financiero local son condiciones imprescindibles para que exista y crezca esta economía en el mediano plazo. El mercado semi-libre es el que necesita el sector empresarial de esta economía, con un papel del Estado como hacedor y garante de condiciones, mas que en una función de intervención directa en las actividades de la globalización.

Por sus características podemos definir a esta como la Economía globalizada.

Frente a esta fragmentación tenemos que encarar distintas políticas económicas orientadas a resolver los problemas de cada uno de los sectores. La división se expresa de múltiples formas, en algunos casos por su inserción local (regiones con mayor incidencia de una economía que de otra); en otros por su identidad en la retribución de los factores de la producción (sectores asalariados insertos con empresas que los reconocen como trabajador en blanco o en negro, mayor incidencia de cambios de productividad que exigen importar bienes de capital y endeudamiento internacional...); o también por su posición frente al tipo de producto o de forma de inversión (comercios que operan con importación en lugar de producción local, exportaciones de agroalimentarios, inversiones en energía..).

El tratamiento de estas diferentes economías obliga a priorizar políticas diferenciadas e instrumentos adecuados para cada una de ellas. Tiene que existir un marco común en temas nodales a saber:

Tema fiscal. Situación de los preceptores de ingresos y de los realizadores del gasto para definir una administración tributaria y una realización presupuestaria acorde con una mejora en la distribución del ingreso y en la inversión.

Tema monetario. Definición de tipo de cambio y de tasa de interés rectora que regule el comportamiento de las diversas tasas de interés a cada sector.

Tema de comportamiento y normativa jurídica. Validez de contratos y responsabilidad de cada actor contractual.

Tema de dignidad laboral. Reconocimiento de las tareas y salario acorde con los niveles de productividad e intensidad por tarea.

Tema de equilibrio en la redistribución de los recursos genuinos respetando la organización institucional y la integración federal de la Nación.

Tema de la inserción internacional. Coherencia en la misma y presencia económica positiva, con acuerdos productivos y de comercialización que perciban los cambios que se producen en la globalización.

b) Sobre la política fiscal. Administración Tributaria, Presupuesto Nacional y equidad en el comportamiento económico del Estado frente al ciudadano.

El ciudadano recibe su ingreso a partir de su inserción en la actividad económica. Dicho ingreso nominal lo confronta con los precios de su canasta de consumo cotidiano y en ese momento percibe su validación real.

Ese mes a mes de reconocimiento de sus ingresos, sufre el impacto de las modificaciones de precios, al alza o a la baja, esto le permite conocer si su consumo permanente de reproducción se incrementa o sufre un deterioro.

Este comportamiento de corto plazo lleva a cambiar las expectativas de la demanda potencial, por efectos al riesgo o a la precaución en relación con el ingreso esperado. En el mediano y largo plazo el síndrome de la posible inflación provoca que en nuestro país se pueden identificar las modificaciones individuales en la norma de consumo social.

En situaciones normales de cierta estabilidad económica, dichas modificaciones son lentas y se notan generalmente en un lapso que media entre 3 a 5 años.

Sin embargo en momentos de crisis económica, los cambios abruptos en los precios relativos llevan a sufrir impactos en la demanda significativos, que obligan a modificar la canasta de consumo y darle un carácter transitorio a la percepción del ingreso.

Los problemas de ocupación y desocupación laboral, así como los momentos de hiperinflación o de deflación generalizada llevan a una sociedad a vivir angustias y caos que afectan la evolución de su consumo permanente y de las posibilidades de un crecimiento estable que acompañe los cambios en las pautas culturales y sociales.

La forma de evitar esos cambios abruptos en la norma de consumo individual tiene que ser resultado de la política económica realizada por el Estado, para regular los cambios violentos del mercado globalizado y las crisis recurrentes de nuestra economía nacional.

Cuando agrupamos los ingresos por segmentos de poder adquisitivo, podemos decir que los ingresos más bajos tienen cambios significativos, vinculados con las modificaciones de los precios relativos. Dichos cambios son de menor magnitud en los ingresos más elevados.

Esto nos lleva a inferir que existe un consumo permanente más estable en el tiempo en los ingresos más altos. Es decir que el comportamiento de la propensión marginal a consumir es diferente por clase de ingreso.

Ante esta identificación de la forma de visualizar el ingreso por parte de los ciudadanos, tenemos que observar que si bien en el periodo de la restricción financiera, la condicionante monetaria es predominante, la política fiscal deja de tener un papel subordinado cuando el Estado prioriza la percepción de recursos genuinos para afrontar su gasto público.

La política fiscal en una economía fragmentada como la nuestra exige, entonces, que dicha regulación estatal se focalice en el sostén de los ingresos. En contradicción con la necesaria desvalorización de la producción en términos internacionales, que es la secuela de la implementación de un tipo de cambio alto de comportamiento rígido, 3 pesos x 1 dólar estadounidense.

Al mismo tiempo la contención social para evitar un deterioro en el consumo de los sectores mas paupérrimos exige el sostén del consumo de masas. El pueblo carece en sus estratos de menores ingresos de la posibilidad de estabilizar su consumo permanente, y la sensibilidad a pequeñas modificaciones del salario o del ingreso del tipo que sea, es muy elevada y de impacto inmediato en los bienes que reproducen al asalariado.

Esto genera un debate con aquellos que consideran prioritaria la neutralidad de la política impositiva, como garantía de la equidad en el impacto de la fiscalidad.

De allí la controversia sobre la fijación de los llamados impuestos distorsivos que afectan la inversión o modifican el comportamiento de la demanda potencial y las necesidades del Estado de recursos para cubrir las obligaciones con el consumidor de bajos ingresos.

Esta barrera a la expansión del ahorro nacional es una de las facetas de la política fiscal que vincula indirectamente a los sectores de altos ingresos con los de mínimos recursos. Esto no invalida el hecho de que la retención, o la distorsión de la bancarización forzada, tienen también otros objetivos que están mas relacionados con la política monetaria y dentro de ella con el tipo de cambio y la tasa de interés de referencia.

Desde otro punto de vista, si observamos la situación de la política fiscal desde la realización del gasto del Estado, vemos que el presupuesto nacional esta sometido a la capacidad que tiene la administración tributaria de recaudar recursos genuinos para solventar la inversión pública y el gasto.

Esta imperiosa necesidad de recaudación, obliga a desarrollar una política fiscal que identifique claramente los motivos y causas de la imposición, al igual que el tipo de contribuyente que es afectado por la carga tributaria.

Esta identificación no siempre es fácil de obtener debido a que la necesidad de garantizar un piso mínimo de recaudación se cumplimenta con el facilismo de la continuidad de la estructura de imposición, sin formalizar una reforma tributaria acorde con una planificación de recursos e inversiones de mediano y largo plazo.

Al mismo tiempo la búsqueda de transparencia en la imposición y recaudación es imprescindible, para disminuir el fraude, la evasión y la elusión y promover la equidad en la distribución de la carga tributaria. Esta equidad se encuentra sesgada por la necesidad de cumplimentar los compromisos de la restricción financiera.

El cumplimiento de los pagos de la deuda posdefault, al igual que la disminución de la deuda con los organismos financieros multilaterales de crédito (FMI, Bco. Mundial, BID), obligan a generar un superávit de recaudación que orientan la gestión impositiva a mantener una inequidad en el reparto de la carga.

La estructural falta de transparencia en la recaudación de los impuestos directos, lleva indefectiblemente a la administración tributaria a poner el acento en la obtención de

recursos vía impuestos indirectos e impuestos distorsivos que terminan penalizando el consumo y la inversión por la generalización del impacto.

En situaciones internacionales favorables para el precio de los transables, encontramos que es posible mantener en el corto plazo una retención a la renta obtenida en el comercio internacional, sin que afecte las transacciones. Si bien esto lleva a una reducción de la nueva inversión en bienes de capital.

El empresario inserto en el comercio internacional expande su producción utilizando los rezagos existentes de capacidad ociosa poscrisis del 2001-02 y renueva lentamente su equipamiento, esperando señales más estables del mercado. Al igual que la escasa bancarización del consumo individual, provoca que el impuesto al cheque no alcance efectos recesivos acentuados.

Esto reduce el impacto distorsivo y coloca a este tipo de impuestos como recortes a la renta diferencial del empresario, y a mediano plazo como reducciones de su ganancia individual.

Dicha ganancia se encuentra resguardada por el tipo de cambio alto, que permite una protección efectiva en el comercio de los bienes transables, pero obliga a sostener un proceso de trabajo con bajo salario en términos internacionales.

Para la política fiscal del Estado, estos impuestos son una base recaudadora trascendental, por dos motivos: -el primero el impacto directo sobre los ingresos recaudados, -el segundo la liquidez monetaria en divisa clave que facilita el sostén del tipo de cambio alto, y produce una opacidad en la adquisición de recursos para el cumplimiento del pago de la deuda externa de parte del BCRA.

A pesar de esta barrera a la inversión que se genera en la recaudación tributaria distorsiva, la misma es de corto plazo y no se sostiene en el tiempo, ya que exige que las condiciones de la demanda internacional se sostengan de manera permanente.

Frente a esta situación aparece como eje de la política de recaudación tributaria de corto y mediano plazo el conjunto de impuestos indirectos, que tienen una permanencia por su vínculo directo con los precios relativos internos.

En definitiva la recaudación impositiva de mayor incidencia en la redistribución es la producida por el IVA, y su necesario cumplimiento en el conjunto de la cadena de producción, distribución y consumo.

Para que el ingreso individual tenga una posibilidad de incrementar el consumo permanente y facilitar un consumo transitorio evolutivo en los sectores asalariados, se tendría que discriminar mucho más de lo existente el IVA, en forma sectorial y segmentada por productos y servicios.

Esta discriminación acentuada, tiene por objetivo permitir que en los bajos ingresos se lleve a cabo una redistribución progresiva de la carga tributaria y una mejora de la norma de consumo individual.

Al mismo tiempo la clase media se vería favorecida de manera de aumentar la satisfacción de su demanda potencial, que tiene un retraso histórico producto de la crisis del 2001-02.

En el caso de los ingresos altos, esta disminución no sería de alto impacto por las características del consumo permanente. Al igual que las modificaciones en la percepción inmediata del ingreso afectan más al consumo suntuario que al permanente.

Obviamente esto reduce la recaudación que el Estado necesita para justificar su gasto, y aumenta aun más la restricción financiera, producto de los condicionantes del pago de la deuda.

La reducción del IVA es entonces una necesidad para los consumidores individuales de bajos recursos, que en el corto plazo puede ser vivida como un incremento salarial indirecto si compensa o es mayor que la inflación a través de los precios minoristas.

El otro componente de la política fiscal activa es el que proviene de los impuestos directos, que se perciben por el contribuyente como una exacción y no como un aporte a la redistribución del ingreso.

El cambio de esta percepción es de carácter más cultural y de largo plazo. La experiencia de utilización y gestión de la tributación para un gasto orientado a la inversión pública en infraestructura o en capital humano no es suficientemente “garantista” del buen uso y de prácticas leales entre el Estado y los ciudadanos.

Poder generar pautas de comportamiento que cambien esta percepción, llevaría a que la carga tributaria existente tenga un mayor nivel de cumplimiento, ya que la misma no es excesiva en términos comparativos con otros países emergentes.

Por último la política fiscal activa, es más eficaz como herramienta de la política económica para salir de situaciones de crisis y dar un marco de estabilidad a la inversión y al consumo.

c) Determinación de los montos del gasto y ejecución presupuestaria.

La identidad de la distribución del ingreso en la implementación de la política económica se manifiesta en el Presupuesto Nacional. Es en el mismo en que la elección de una política fiscal activa alcanza su representación efectiva.

La distribución de los recursos en el ámbito nacional es una facultad del Poder Legislativo. Dicho Poder discrimina las prioridades anualmente, fijando las pautas de asignación que luego la administración pública debe ejecutar.

La toma de decisiones sobre la asignación de recursos, aparece formalmente como una resolución autónoma, influenciada por la presentación que de la misma realiza el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía, pero cuya conclusión depende del Congreso Nacional.

La íntima relación que se manifiesta entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en dicha decisión implica previamente al período de gestión una propuesta de política económica de corto plazo. Dicha propuesta fija las pautas de comportamiento de los diversos sectores sociales en lo relativo al gasto y consumo público.

También esta decisión de política impacta sobre las posibilidades de crecimiento de la inversión pública y orienta el ahorro y la inversión privada.

La importancia del Presupuesto Nacional es entonces innegable, en momentos en que se quieren formular acciones dependientes del erario público. De allí la relevancia de una administración tributaria que facilite la generación de recursos para permitir la validación de la ejecución presupuestaria.

Durante la globalización, es cada vez más rígida la restricción financiera internacional, la misma se transforma en un corsé insostenible, si la administración tributaria no obtiene los recursos imprescindibles para poder afrontar la ejecución del presupuesto. Dicho condicionante de obtención de financiamiento genuino a partir de la economía doméstica, es mayor si se necesita un superávit para utilizar en el cumplimiento de la deuda local y externa.

Solo con estos recursos y los provenientes del comercio internacional, se gestiona la salida del default. La carencia de una presencia activa en el mercado internacional de capitales, como secuela de la interrupción de pagos, llevo a tener que recurrir al ahorro local para obtener recursos frescos.

Recién a partir del 2006 se prevé la reincorporación a los circuitos tradicionales de obtención de recursos vía endeudamiento. Al momento los superávit de recaudación y de comercio internacional son los requeridos para cubrir la deuda y utilizar el remanente en incrementos de gasto público.

Esta condicionalidad que identifica la política fiscal como herramienta de la política económica, es un rasgo distintivo del actual momento de la globalización. El grado de apertura de la economía y la forma de inserción en el proceso de movimiento internacional de capitales obliga a una eficiencia en la gestión institucional y a una imposición creciente del excedente local obtenido.

Esto es consecuencia de que no solamente se deben cumplimentar las obligaciones del Estado, sino que el agotamiento de la capacidad ociosa industrial exige una inversión nueva en bienes de capital.

El gasto publico resulta programado en el corto plazo, en primer lugar, como resultado de una definición del cumplimiento de las obligaciones internacionales, y luego como una distribución de los recursos para sustentar el funcionamiento del Estado y de las inversiones en infraestructura y servicios publicos.

Esto tiene una doble implicancia, la primera y más destacable es que el funcionamiento discrecional de las partidas, para cubrir riesgos de insolvencia o de falta de presencia estatal obliga a un diseño opaco de la aplicación presupuestaria.

De allí la imposición del Ejecutivo de mantener las facultades discrecionales de movimiento de recursos entre partidas, y de prácticamente soslayar la discusión y el acuerdo del presupuesto con el Poder Legislativo.

El segundo papel de involucramiento de esta definición de corto plazo, es la inadecuación constante entre ingresos y gasto, en donde las previsiones mas conservadoras de los posibles resultados económicos, facilitan un desfasaje de montos que alivia la política monetaria, incrementando el circulante, al mismo tiempo que aumenta el gasto publico, con un impacto inflacionario importante, cercano al 10% anual para el total de la economía, pero poco relevante desde la perspectiva histórica del síndrome inflacionario de nuestra sociedad, habituada a los brotes hiperinflacionarios.

Conclusión.

Las recomendaciones en el corto plazo, para nuestra política fiscal, serian las de segmentar la progresividad impositiva por modificaciones en el IVA que afecta los productos básicos de la canasta familiar. Dicho valor puede llevarse a un 10% para dichos productos. Al igual que a un 14% para el resto de los bienes, de forma de provocar un real impacto en la transición inmediata.

Transición favorable para la ganancia empresarial, por los bajos salarios de salida de la crisis, que se mantienen en el tiempo. Al igual que la posibilidad de cubrir la restante capacidad ociosa en la producción, secuela de la recesion de hace tres años. Todo esto acompañado por la creciente demanda efectiva del comercio internacional, proveniente de las modificaciones en la norma de consumo de los bienes agroalimenticios, de los derivados energéticos, químicos y petroquímicos, y de bienes manufacturados, impulsados por la protección efectiva del tipo de cambio y de los costos internos.

En el mediano plazo es necesario generar recursos provenientes del ahorro interno que por esa posibilidad de efectivizar una ganancia en excedentes productivos locales superior a la tasa de interés de referencia internacional en moneda clave, permite una especulación más productiva y proclive a permitir una recaudación tributaria más estable en el tiempo.

Esta evolución de mediano y largo plazo, si se mantienen las condiciones de creación del excedente, puede ser acompañada por un creciente consumo local, que a posteriori puede desviar la presión sobre el salario, permitiendo aumentos reales no inflacionarios.

Es obvio que esta política fiscal activa, exige someter a la política monetaria a un cumplimiento estricto de lenta valorización del tipo de cambio y de incremento de la masa monetaria en circulación por presión a la baja de la tasa de interés de referencia o vía una monetización genuina del crédito público.

Una desmonetización permanente y un mal uso de la tasa de interés de referencia pueden generar condiciones de agudización de la restricción financiera, y postergar a largo plazo la atracción a la inversión productiva.

Esto nos llevaría nuevamente, a las condiciones posteriores al tequila de fines del 94, que inexorablemente terminan con el cuello de botella de la falta de recursos financieros para el cumplimiento de las obligaciones y la búsqueda de licuar los pasivos y apropiarse del ahorro de los ciudadanos.

El otro componente relevante, atañe mas a las definiciones políticas, de uso del poder, en donde la centralidad que otorga el papel de gestión y ejecución de los recursos del Estado, se facilita si la formulación del presupuesto y la programación y planificación del uso del erario publico son resultado de un acuerdo político amplio.

Dicho acuerdo se tiene que efectuar en sintonía con los otros poderes, sobretudo con el Legislativo y las provincias de manera lo más inclusiva posible, para que no sea producto de una definición arbitraria surgida de la lógica de la crisis y el caos del 2001-2002, y comience a considerar la salida de la crisis como de carácter permanente y sostenido hacia un crecimiento del producto que reconozca una mejora de los ingresos individuales y por consecuencia de la equidad en la distribución del ingreso nacional.

Bibliografía:

- Burkun M.E.: Recursos escasos y espacio social. Ed. Caligraf. Buenos Aires. 2000.
- Burkun M.E. y Vitelli G.: La búsqueda de un paradigma. Ed. Prometeo. Buenos Aires. 2005.
- Kaldor N.: Ensayos sobre política económica. Editorial Tecnos. Madrid. 1971.
- Musgrave R.A. y Shoup C.S.: Ensayos sobre economía impositiva. FCE. México. 1964.