

La crisis del estado fiscal de Argentina: una visión con ideas de Schumpeter

The crisis of Argentina's fiscal state: a vision with ideas from Schumpeter

Ricardo E. Bara

Universidad Nacional del Sur (Argentina)

rbara@speedy.com.ar

Resumen

Joseph Schumpeter escribió en 1918 un artículo que tituló La Crisis del Estado fiscal. Austria enfrentaba, entonces, un grave problema fiscal: debía hacer frente a la deuda acumulada luego de cuatro años de guerra por el Imperio Austro-húngaro que había colapsado como consecuencia del conflicto bélico. Para fundamentar una propuesta de solución desarrolló un esquema teórico e histórico de las relaciones entre la hacienda pública y el sistema económico-político de validez general que se convirtió en un clásico de la literatura sobre las crisis fiscales. El presente artículo trata de utilizar las ideas de Schumpeter para comprender el comportamiento poco satisfactorio de la hacienda pública argentina, por lo menos en los últimos setenta y cinco años y, particularmente, aplicar sus ideas a nuestra situación fiscal actual.

Palabras clave: Estado Fiscal, Schumpeter, Crisis, Argentina.

Clasificación JEL: B25, E6, H6

Abstract

Joseph Schumpeter wrote, in 1918, a famous article: The Fiscal State Crisis. At that time, Austria faced a major fiscal problem because it had to face the accumulated debt after four years of war by the Austro-Hungarian Empire. To find a solution to the problem, he developed a theoretical and historical scheme of the relations between public finances and the economic-political system. This scheme became a classic in the literature on fiscal crises. Our article tries to use Schumpeter's ideas to understand the unsatisfactory behavior of Argentine public finances in the last seventy-five years; and also apply Schumpeter's ideas to our current fiscal situation.

Keywords: Fiscal State, Schumpeter, Crisis, Argentina.

JEL Classification: B25, E6, H6.

*Atento a ser un trabajo por invitación, el presente es un artículo que no ha pasado por el proceso de arbitraje.

1. Introducción

La Hacienda Pública Argentina se ha caracterizado por un comportamiento poco satisfactorio, por decir lo menos. En los últimos 75 años, para tomar un punto de referencia, hubo un crecimiento del gasto público muy significativo y no acompañado por un aumento de las prestaciones públicas tal como las valora la población en general. También se ha incrementado, en gran medida, la presión tributaria. Pero aun así el resultado fiscal ha sido deficitario en 70 de los años de este último cuarto de siglo. El déficit ha sido financiado principalmente por medio de la emisión monetaria y de la toma de préstamos. Una consecuencia de esos déficit, importantes y persistentes, ha sido la inflación, variable pero poco menos que permanente, y las recurrentes dificultades para afrontar el pago de los servicios de la deuda pública. La imposibilidad de superar esas dificultades mediante políticas explícitas ha originado sucesivas crisis del estado fiscal del país.

Argentina se caracteriza históricamente por crisis fiscales asociadas a sus ciclos económicos y, por eso se lo ha llamado un país “ciclónico”¹. Ana María Cerro y Osvaldo Meloni² han analizado las crisis argentinas a lo largo de 180 años de historia y observan que hay una fuerte evidencia de que en esas crisis los problemas fiscales estuvieron siempre presentes.³ Las crisis profundas se generan con fuertes desequilibrios fiscales, luego de que el gasto público creció con altas tasas en los años anteriores y en estos episodios suele encontrarse renuencia en el control de las erogaciones.

Si ésta ha sido una característica general de nuestra historia económica ¿somos, entonces,

1. La expresión se atribuye a Lucio Reca: “nuestros ciclos se convierten en ciclones”. Ver De Pablo (2005). *La Economía Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XX*, To.II, La Ley, Buenos Aires, p:839.
2. Cerro, Ana María y Osvaldo Meloni (2003): "Crises in Argentina: 1823 – 2002. The Same Old Story?", XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, noviembre.
3. Los factores externos han jugado, también, un papel. Pero su importancia se acrecienta cuando ocurren en momentos de “debilidad fiscal”.

un país ciclónico tanto en épocas de auge como de declinación? Hay diferencias. Si dividimos el lapso estudiado en dos períodos: uno, hasta el fin de la segunda guerra mundial (123 años) cuando Argentina creció relativamente o mantuvo sus posiciones y otro desde entonces (57 años que ese estudio analiza), cuando el país declina, se observan diferencias.

En el último período las crisis son más frecuentes: una cada, aproximadamente, 4 años en este caso y cada 9 años en el primero; también son más profundas: hubo 4 profundas en los 123 años del primer período y 7 en los 57 años del segundo. La proporción de años en crisis respecto a años normales se incrementó en el segundo período: 23 años de crisis en 123 años en el primer período y 26 años en crisis en un lapso de 57 años en el segundo. Los desequilibrios fiscales fueron más altos: en la crisis de 1890-91 el déficit fiscal llegó el 3,8% del PBI; en las crisis últimas alcanzó o superó el 8%. Además, en las últimas décadas las crisis no se han superado, en la mayoría de los casos, “guiadas por la política” sino por “imposiciones de la realidad” que han dejado consecuencias políticas, económicas y sociales graves. A principios del 2020, cuando se escriben estas líneas, vivimos una situación que también puede calificarse como una crisis fiscal.

La literatura sobre crisis fiscales es muy amplia. Aquí nos centraremos en un artículo que se ha convertido en un clásico de esa literatura. Nos referimos a *La Crisis del Estado Fiscal*⁴ que

4. El artículo se tituló *Die Krise des Steuerstaats (Zeigfragen aus dem Gebiete der Soziologie)* y fue publicado por Graz y Leipzig. Fue traducido al inglés por Stolper y Musgrave, en versión acotada en *International Economic Papers* (4) 1954. Esta versión omite una sección titulada *La crisis de la economía feudal al final de la edad media* donde Schumpeter explica el paso de la hacienda pública patrimonial al moderno estado fiscal y una parte de la sección *¿Tiene que derrumbarse el estado fiscal?* dedicado a describir el caso específico de la deuda pública de Austria. Hay dos traducciones al castellano. La versión acotada se publicó en *Lecturas de Hacienda Pública* (1994) y la versión completa fue publicada por *Hacienda Pública Española* (2), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Joseph Schumpeter escribió en 1918. En ese momento Austria enfrentaba una crisis sumamente grave provocada por la dificultad para afrontar los servicios de su deuda pública. Terminaba, entonces, la primera guerra mundial. Colapsaban imperios europeos que habían sido símbolos de poder. En octubre de 1917 cayó el imperio de los zares y los bolcheviques tomaron el poder en Rusia. La derrota bélica derrumbó al imperio alemán (el Kaiser Guillermo II abdicó el 9 de noviembre de 1918) y se desintegró el imperio austro húngaro que agrupaba países con doce nacionalidades distintas, tres religiones principales y un esplendor económico y cultural que había dado lugar a Freud, Wittgenstein, Carnap, Popper, el Círculo de Viena, Bohm Bawerk, von Mises y el origen de lo que fue la escuela austríaca de economía, Mozart, Schönberg y los valeses de Strauss. Austria había quedado con, aproximadamente, el 12% de la población y del territorio del imperio original y con toda la deuda pública que se había acumulado luego de cuatro años de guerra. Se encontraba, pues, frente a un problema muy serio. Schumpeter escribió su artículo para generar un marco analítico e histórico que diera fundamento a un programa de gobierno de posguerra. Schumpeter, que entonces tenía 34 años, fue efectivamente el ministro del gobierno de posguerra que tuvo que hacerse cargo de la tarea. Dejamos para más adelante considerar su política y los resultados de la misma.

Cuando los países llegan a situaciones de crisis graves (que conmueven la convivencia social) ha sido habitual, y lo sigue siendo, que muchos sostengan que el ordenamiento económico-político-social en el que se originó la crisis ya no sirve para atender las necesidades de la sociedad y hay que cambiarlo.

Schumpeter observó que ese tema se había instalado en el debate sobre qué hacer en la Austria de la posguerra. Señaló, también, que el debate estaba lejos de ser desapasionado, que cada uno trataba de afirmar que la única solución es una propuesta que “coincide con el cumplimiento de sus propios deseos” y que cuesta encontrar en la discusión “siquiera una débil semejanza con los hábitos del pensamiento científico” ... cada uno “se considera sinceramente con dere-

cho a recitar viejas falacias y a exponer cándidamente sus intereses económicos o ideológicos más subjetivos como si fueran la última palabra de la ciencia”.⁵ Se propuso con su artículo mejorar la calidad de la discusión.

Podemos ver que lo que Schumpeter observaba en la Austria de 1918 tiene muchos puntos de contacto con nuestros debates sobre la declinación argentina y sus crisis recurrentes. En aquel entonces, nuestro autor se propuso desarrollar un enfoque de modalidad científica, para comprender las relaciones entre el sistema fiscal, el orden económico y el régimen político, a partir del cual se pudiera diseñar soluciones para la crisis fiscal que enfrentaba Austria.

En la sección siguiente trataremos de resumir sus principales ideas. Veremos que muchos de sus hallazgos tienen relación estrecha con los problemas actuales de Argentina y procuraremos encontrar de qué manera pueden ayudarnos en las dificultades de hoy.

2. El Estado Fiscal y su relación con la economía y la política según Schumpeter

2.1 Surgimiento y naturaleza del estado fiscal

Los gobernantes de la edad media se financiaban con los recursos que generaban sus patrimonios, principalmente sus tierras. Tenían también, otros ingresos provenientes de sus derechos feudales como la acuñación de moneda, la protección de mercados, la validez de documentos y la administración de justicia. La naturaleza de las fuentes de recursos de su fisco permite caracterizar un estado patrimonial.

Hacia el fin de la edad media esos gobernantes se encontraron cada vez con más dificultades financieras que se manifestaban en una acumulación de deuda difícil de afrontar. Una causa, en muchos casos, ha sido el llamado

5. Las citas de Schumpeter corresponden a la versión publicada por Hacienda Pública Española, Madrid 1994, en este caso página 147.

“despilfarro cortesano”. Pero, este gasto, aparte de los casos de exageración, era difícil de evitar ya que los miembros de la corte brindaban un servicio de “apoyo político” al monarca cuando las relaciones feudales de vasallaje comenzaban a aflojarse.⁶ Pero la causa más importante de las dificultades financieras consistió en los crecientes gastos militares. En este caso varias causas lo explican. Existió, en muchos casos, la ambición del príncipe. Pero también, influyó el abandono de los señores medievales de sus deberes militares reemplazados por un “tributo” para financiarla guerra.⁷ Además, y muy importante, la creciente interrelación entre los territorios que acompañaron el desarrollo del comercio y otras actividades económicas hizo que las “guerras del príncipe” se fueran convirtiendo en “guerras de interés general”.

La burocracia del monarca se convirtió en burocracia del estado. Sus antiguos derechos y poderes se transformaron en poder estatal. La tarea de “nutrir” al tesoro, que era una tarea del príncipe, pasó a ser una tarea “de todos”: del estado patrimonial se pasa al estado fiscal cuya principal fuente de recursos son tributos.

El método de exigir impuestos, escribe Schumpeter, se explica por la desintegración de las formas medievales de vida. Este proceso puede muy bien seguirse en los cambios que terminan en la economía libre de la familia individual. Desaparece la protección feudal y la familia debe hacerse cargo de su economía. Se fortalece el mercado y los intercambios como fuente de los ingresos y, con ello, la capacidad de gravar. El impuesto no es un mero fenómeno de superficie,

es una expresión del desarrollo de la sociedad en una dirección particular.

El estado moderno se caracteriza porque el poder se fundamenta en sus ciudadanos. Su correlato en las finanzas públicas es el estado fiscal que no vive de sus recursos propios sino de la riqueza que crean los individuos y las familias que lo constituyen. Una parte de esa riqueza se transfiere al estado de manera coactiva. Pero la coactividad es, esencialmente, un poder de las personas que componen la sociedad. Sólo un detalle técnico pone el poder de decisión en manos de funcionarios electos y, por lo tanto, representantes de los ciudadanos. El antecedente fundamental de este régimen político es la *Carta Magna* de 1215 que, precisamente, surgió de un conflicto sobre el poder de establecer tributos. Las normas que rigen el tema, en el estado moderno, se fijan en el texto que contiene las reglas básicas de la convivencia social, es decir la constitución que, precisamente, suele llamarse *Carta Magna*.

Los impuestos no sólo ayudaron a crear el estado moderno, ayudaron también a darle forma. Una vez que el estado fiscal dependió de la riqueza de las personas el uso del poder quedó, de alguna manera, limitado por las preferencias de esas personas. Muchos autores subrayan el sesgo autoritario de los estados patrimoniales, en comparación con el sesgo democrático de los estados fiscales.

Pero, a su vez, el estado fiscal influye sobre la economía, la política y la vida social del sector privado. Con el recibo de contribución en la mano, escribe Schumpeter, el estado penetró en las economías privadas y fue obteniendo un dominio creciente sobre ellas. Así se convierte en un factor formativo del mismo organismo que lo ha desarrollado. El tipo y cuantía de los impuestos vienen determinados por la estructura social, pero una vez que los impuestos existen se convierten en un asidero que los poderes sociales pueden empuñar para cambiar esa estructura.

Esta interacción es fundamental para comprender los vínculos entre la crisis, las formas institucionales de la hacienda pública y los sistemas económico-políticos.

6. Schumpeter dice que este hecho es un ejemplo de un cambio social con consecuencias fiscales. Por otra parte, es interesante relacionar este hecho con la frecuente observación, en nuestros días, acerca del exceso de “gastos de la política” y su sostenido aumento.

7. Esos tributos tuvieron varias formas y denominaciones: scutage (escudaje), auxilium, fonsadera (cavar los fosos para defensa de los castillos), lanzas, todos nombres relacionados con servicios personales que reemplazaban.

2.2 Algunas características fundamentales del enfoque

Schumpeter afirma que la mejor forma de comprender las crisis fiscales consiste en enfocarla de una manera integral analizando las interrelaciones de las conductas humanas en los sistemas sociales en que se producen, su vinculación con las normas que las rigen y su evolución en el contexto histórico. Por eso tituló "*sociología fiscal*" a su estudio sobre el tema. Hoy lo llamaríamos un enfoque de economía política institucional.

Schumpeter enfatizaba la vinculación de la vida social con la hacienda pública. Agregaba el condicionamiento fiscal que ella impone a la sociedad y la importancia de tener en cuenta que las interrelaciones siempre existen, pero difieren entre épocas, contextos y sistemas.⁸ Fiscalidad y sociedad, diríamos parafraseando a Max Weber, en la dinámica de la historia.

2.3 Importancia y vigencia

Estos rasgos de la visión schumpeteriana explican en gran medida por qué lo escrito hace algo más de 100 años sirve para interpretar los hechos de la actualidad.

Una primera razón, y muy posiblemente la principal, es que el autor creó un marco teórico e histórico que relaciona las formas institucionales de organización de la hacienda pública con el sistema económico-político social del momento en que se aplica, de las interrelaciones entre ambos y de la retroalimentación que va generando el devenir histórico. Por eso lo que Schumpeter elaboró para explicar 1918 tiene vigencia general.

"La historia fiscal de un pueblo ... en algunos períodos históricos ... explica prácticamente todas las características importantes de los acontecimientos; en muchos períodos explica

8. Sultan, H. (1961). "Ciencia financiera y sociología", en Gerloff y Neumark, *Tratado de Finanzas Públicas*, El Ateneo, Buenos Aires, To. I, p:75

una gran cantidad de cosas y tan sólo hay unos cuantos períodos en los que no explica nada ... El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos de su política, todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal ...".⁹

Por esto "*la hacienda pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política ... aquel que sabe escuchar su mensaje discierne aquí el tronar de la historia del mundo con más claridad que en ninguna otra parte*" .¹⁰

En síntesis, lo que pasa en la hacienda pública refleja cosas muy profundas de la sociedad. Para estudiarlo Schumpeter utilizó un enfoque multidisciplinario de economía, política, sociología, derecho y técnica fiscal.

Una segunda razón es que las grandes crisis inducen propuestas de "cambiar el sistema". El argumento sostiene que la gravedad de la situación muestra que un sistema más general está fallando y hay que sustituirlo. Esto se escuchó al fin de la primera guerra mundial, también durante la crisis del 30 y, recientemente, con los acontecimientos financieros de 2007-2008.

En las postrimerías de la guerra Rudolf Goldscheid¹¹ planteó esta cuestión en Austria. Su tesis fue que ese país nunca podría pagar su deuda si no cambiaba su sistema económico y fiscal. Cuando el fisco tiene que recurrir al impuesto, cambia la relación entre el estado y el individuo, sostuvo. El estado pierde poder para usar la hacienda pública con fines generales y se orienta hacia el interés privado. Por ambas

9. Schumpeter (1918): en *Hacienda Pública Española* (1994), p: 149-150.

10. Schumpeter (1918): oc. cit. p: 150.

11. Ver Musgrave, Richard (1980). "Theories of the Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology", publicado en *The Economics of Taxation*, Henry Aaron y Michael Boskin (eds), The Brookings Institution. Versión en castellano en *Hacienda Pública Española*, n° 83.

razones se origina un sesgo hacia el déficit y el consiguiente uso de la deuda puesto que el sector privado es renuente en la cesión de recursos. Los ciudadanos han logrado el control del estado, dice Goldscheid, pero heredan una hacienda pública empobrecida y endeudada.¹² La solución es reconstruir un estado patrimonial, propietario de empresas públicas que produjeran los ingresos suficientes.¹³

Schumpeter está de acuerdo con que una crisis importante indica que puede haber algo que funciona mal en el conjunto del sistema. Su análisis apunta entonces a distinguir, diversas posibilidades: si la perturbación es intrínseca o transitoria, producida por un acontecimiento externo o por una mala gestión de alguna parte del sistema; si la falla es del conjunto del sistema económico-político o de un subsistema del mismo. Antes de descartar el capitalismo de mercado, como propone Goldscheid, es necesario un examen profundo de interrelaciones sistémicas.

Una tercera causa de su vigencia es que las crisis fiscales son frecuentes y recurrentes. Tienen consecuencias indeseables y no parece haber soluciones definitivas. Argentina es un caso que nos involucra directamente. Lo tenemos muy a mano y volveremos sobre el mismo en las secciones siguientes, luego de examinar los aportes de Schumpeter.

Finalmente, cabe agregar que nuestro autor abordó el tema con profundidad y lo relató con sus características frases concisas, directas y, muchas veces, impactantes. Ha sido un autor polémico y, a la vez, imprescindible para la comprensión de la economía política, aún en sus errores.

2.4 La base de la explicación de las decisiones fiscales

Para comprender el fenómeno fiscal, sostiene Schumpeter, debemos considerar el comportamiento de las personas que actúan en los sectores público y privado. *“En realidad jamás debería decirse ‘el estado hace esto o lo otro’. Siempre es importante reconocer quién es el que pone la máquina del estado en marcha y habla a través de ella, o en interés de quién se hace. Esta*

*visión debe repugnar a aquellos para quienes el estado es el supremo bien del pueblo, el pináculo de su desarrollo, la suma de sus ideales y de sus fuerzas. Sin embargo, sólo este punto de vista es realista”.*¹⁴ Ni el concepto de un estado de clase, ni la idea del estado como algo por encima de todos los partidos y clases que es simplemente la “totalidad” organizada, es adecuada a la naturaleza del estado.¹⁵

De todos modos, el estado, con recursos, adquiere fines propios. Dice Schumpeter: *“una vez que el estado existe como realidad y como institución social, una vez que se ha convertido en el centro de las personas que manejan la máquina gubernamental y cuyos intereses se centran en él, finalmente, una vez que el estado ha sido reconocido como algo conveniente para muchas cosas, incluso por aquellos individuos a quienes hace frente, una vez que todo esto ha tenido lugar, el estado se desarrolla ulteriormente y muy pronto se convierte en algo cuya naturaleza ya no puede ser entendida meramente desde el punto de vista fiscal, para el que las finanzas se convierten en un instrumento a su servicio. Si la hacienda ha creado y, en parte, ha dado forma al estado moderno, ahora el estado, por su parte, da forma a la hacienda y la extiende ampliamente en la carne de la economía privada”.*¹⁶

14. Schumpeter (1918) op. cit. p.167.

15. Schumpeter califica de errónea a la teoría marxista según la cual el estado no es otra cosa que el medio de explotación de las clases dirigentes. Está implícito en su razonamiento que la contraposición de intereses en la sociedad es múltiple y no puede reducirse a dos clases: capitalistas y asalariados. Rechaza también la idea de “estado como totalidad”, es decir la “visión orgánica” que describe su comportamiento como el de una persona humana. Esto no quiere decir que el pensamiento schumpeteriano se oponga a la idea de “clase dirigente” que han expuesto, por ejemplo, Gaetano Mosca o Vilfredo Pareto. Las personas, tanto en lo público como en lo privado, puede formar “grupos” que actúan en conjunto, en la medida en que lo permitan o determinen las normas institucionales referidas al grado de monopolio o cartelización de la vida social.

16. Schumpeter (1918) op. cit. p: 167.

Pero, el estado no puede subsumir colectivamente a la economía que, en esencia, es una actividad individual en la sociedad moderna. La economía es “un sistema de interacciones automáticas de egoísmos individuales o familiares”, explica el autor, lo que simplemente quita espacio al estado. “La economía individual hace depender al individuo –o a la familia- de sí mismo, le fuerza, como la manzana en el paraíso, a abrir sus ojos a la realidad económica del mundo y a formar sus propósitos sobre la base de sus intereses... mira al mundo solamente a través de su ventana y no ve demasiado lejos porque pronto su mirada tropieza con el obstáculo que presentan los muros de otras casas”... Es por esto que las demandas fiscales constituyen el primer signo de vida del estado moderno. Pero esas demandas tienen un límite.¹⁷

2.5 Los límites del estado fiscal

“El estado fiscal tiene sus límites. Son límites a su campo de acción social, no definibles conceptualmente sino como límite a su potencia fiscal. Varían de acuerdo con la riqueza o pobreza del país, con detalles concretos de su estructura social y con la naturaleza de su riqueza. Hay una gran diferencia entre la riqueza nueva, activa y en aumento, y la riqueza antigua, entre estados empresariales y estados rentísticos. Pueden variar, también, con la amplitud y la naturaleza de sus gastos, con el alcance de los servicios de la deuda, con el poder y la moralidad de la burocracia, con la ‘conciencia de estado’ de su pueblo. Pero siempre están presentes”.¹⁸

Schumpeter describe y fundamenta estos límites. “El estado, en todas partes, lleva una existencia separada de los individuos y familias cuyas vidas privadas son para ellos su centro. En todas partes se enfrenta a las economías privadas cuya significación y tendencia es el servicio a la esfera privada y solamente para ella producen, mientras el estado depende de lo que puede obtener de ellas”.¹⁹

“Aunque el estado puede ser sentido y apreciado en todas partes, y a pesar de que su importancia pueda ser recordada desde la niñez, permanece como algo periférico, algo ajeno al propósito propio de la economía privada, incluso como algo hostil y en cualquier caso algo derivado”.²⁰

“En la economía de mercado cada uno trabaja y ahorra para sí mismo, y quizás para algunos fines escogidos por él mismo. Lo que se produce se hace para los fines propios de los sujetos económicos privados. La fuerza productora es el interés individual, entendido en un sentido muy amplio y en modo alguno sinónimo de egoísmo hedonístico individual. En este mundo, el estado vive como un parásito económico. Puede retirar de la economía privada sólo aquello que es compatible con la existencia continuada de este interés individual. En otras palabras, el estado fiscal no debe pedir a la gente tanto que pierdan el interés en la producción o dejen de utilizar sus mejores energías en ella. Esto supone una cantidad diferente que depende de la manera cómo un pueblo determinado vea un estado determinado en una situación histórica determinada. En tiempos de fervor patriótico el pago de impuestos es compatible con un esfuerzo extremo que, en condiciones normales, haría que la producción cesase totalmente. De todos modos, aunque los límites estén más o menos alejados en situaciones diferentes, son reconocibles porque existen”.²¹

Schumpeter distingue entre los límites de la imposición indirecta y la directa. Respecto a los gravámenes sobre los bienes su posición es un anticipo de la curva de Laffer escrito en 1918. Sostiene que existe para la carga impositiva de cada artículo y, por lo tanto, para la recaudación por impuestos indirectos en conjunto, un nivel por encima del cual los aumentos de la tasa no significan un incremento sino una disminución del rendimiento. La determinación del nivel que produce el máximo rendimiento tropieza con dos dificultades prácticas. En primer lugar, está el hecho de que cada impuesto indirecto impor-

17. Schumpeter (1918) op. cit, p: 166.

18. Schumpeter (1918) op. cit, p: 168.

19. Schumpeter (1918) op. cit, p: 168.

20. Schumpeter (1918) op. cit, p: 168.

21. Schumpeter (1918) op. cit, p: 169.

tante pone en marcha cambios técnicos y comerciales en el aparato productivo, cuyas consecuencias son muy difíciles de seguir. En segundo término, está la dificultad de que la situación existente cuando el impuesto fue establecido no permanece inmutable en otros aspectos; prácticamente siempre existen otras “perturbaciones” como modificaciones de la producción del bien en el extranjero u otros cambios externos al análisis. Ningún sistema fiscal puede obtener de los impuestos indirectos rendimientos por encima de una cantidad máxima, que es así un dato independiente de la voluntad del estado.

Con los impuestos directos pasa algo similar pero las cosas son más complejas porque se tocan los motores del crecimiento económico. El beneficio empresarial propiamente dicho –diferenciado del interés como remuneración del capital y del sueldo del empresario que es un caso especial de salario– es un premio al riesgo, que surge en la economía capitalista allí donde se introduce con éxito un nuevo método de producción, una combinación comercial nueva o una nueva forma de organización. Es el premio que el capitalismo concede a la innovación exitosa; el mismo está surgiendo continuamente y así también desaparece por efecto de la competencia,

22. Schumpeter afirma que una práctica fiscal idealmente perfecta, que diera un trato individual a cada caso de beneficio empresarial, podría recaudar sumas mayores que las que se obtienen con la práctica de usar impuestos generales e impersonales. Se está anticipando al planteo de la teoría de la imposición óptima. James Mirrlees, por ejemplo, sostiene que el sistema impositivo podría tener impuestos de suma fija –es decir, sin costo de eficiencia– si pudiera gravarse “la capacidad”. Pero no hay forma práctica de hacerlo de manera objetiva y sólo se la puede estimar por manifestaciones concretas como son los ingresos que esa capacidad ha realmente generado. En tal caso, un gravamen afecta los incentivos a ganar ingreso y tiene costos de eficiencia. Por esta razón, sostiene Mirrlees, el diseño impositivo es un caso de second best. De todos, sostiene Schumpeter, que incluso la técnica fiscal más ideal alcanzaría un límite y lo alcanzaría muy pronto. Téngase en cuenta que tal sistema de discriminación impositiva exige funcionarios estatales perfectos, desinteresados y benevolentes.

atraída por el beneficio. Si este beneficio fuera totalmente arrebatado por el impuesto, faltaría el elemento del proceso económico que empuja a trabajar para lograr el progreso: aún si la imposición redujese sólo en una medida importante este beneficio, el desarrollo progresaría con mucho menos de prisa. Luego, existe un límite a la imposición sobre los beneficios del empresario, pasado el cual la presión fiscal no puede aumentar sin dañar primero y destruir después el objeto de la imposición.²²

Algo similar sucede en el caso de intereses y salarios, es decir en la remuneración del capital y el trabajo. Si los gravámenes son una carga para los ingresos de los capitalistas y los trabajadores, a veces podrán dar como resultado más ahorro y más trabajo.²³ Pero estos casos constituyen raras excepciones. En los demás casos se paraliza la formación de capital y puede incluso convertirse en consumo del capital por falta de amortización, reposición y reparaciones o en desaliento del esfuerzo del trabajo. Lo que nos importa sostiene Schumpeter, es que el producto posible del impuesto viene limitado por la naturaleza de las fuerzas impulsoras de la economía que actúan libre y voluntariamente.

Concluye su análisis de los límites de la imposición diciendo que ahora se puede ver lo insostenible que es la frase que afirma que en la economía pública y contrariamente a la economía privada, los ingresos dependen de los gastos.²⁴ No es así porque la capacidad fiscal del estado tiene sus límites. Cuanto más se acerca el estado fiscal a sus límites, tanto mayor es la resistencia y la pérdida de energías con que opera. Se necesita un ejército cada vez mayor de burócratas para hacer cumplir las leyes fiscales. La investigación fiscal se hace cada vez más insostenible. Este absurdo despilfarro de energías muestra que el significado de la organización fiscal del estado descansa sobre la autonomía de

23. Schumpeter está anticipando lo que la teoría llama el “efecto ingreso” de los impuestos.

24. En términos de la Argentina actual, Schumpeter diría que no es reactivante “poner dinero en el bolsillo de los argentinos” proveniente de la creación o aumento de impuestos.

la economía privada y de la vida privada, y que esta significación se pierde cuando el estado no puede respetar por más tiempo esa autonomía.

Si la voluntad del pueblo pide gastos públicos cada vez más elevados, si cada vez se utilizan más medios para fines que no son aquellos para los que los individuos particulares los han producido. Si cada vez hay más poder detrás de esa voluntad, y si, finalmente, todas las fracciones del pueblo son presa de ideas enteramente nuevas sobre la propiedad privada y las formas de vida, entonces el estado fiscal habrá completado su curso y la sociedad tendrá que depender de otras fuerzas motrices, distintas del interés propio. Este límite, y con él la crisis a la que el estado fiscal no podría sobrevivir, ciertamente puede llegar a alcanzarse. Sin duda alguna, el estado fiscal puede derrumbarse si las condiciones anteriores se hacen presente.²⁵

3. La aplicación del enfoque a la crisis de Austria en 1918

3.1 La solución del problema de la deuda pública en Austria 1918

Schumpeter escribió su artículo procurando tener un fundamento sólido a las propuestas para afrontar el problema de Austria, esencialmente el pago de la enorme deuda creada por la guerra por parte de un país cuya economía había quedado gravemente afectada por la misma.

La solución de una crisis tiene dos problemas principales, plantea Schumpeter. Primero, conseguir los recursos para pagar la deuda que, obviamente, se ha originado por un gasto excesivo por las razones que fueran: lo que hoy llamaríamos el ajuste fiscal. Segundo, reconstruir el sistema que ha sido dañado por la crisis para que vuelva a su funcionamiento normal o, si es el caso diseñar otro sistema que pueda funcionar con posibilidades de éxito.

Respecto al primer tema hay que recurrir a la tributación porque “si se hubieran usado los

impuestos las cosas hubieran sido mejores que con el método escogido (emisión de dinero en la Austria de entonces) ... debido a las consecuencias económicas y sociales de la inflación”. El uso de la tributación permite una distribución más justa de la carga mientras que la inflación produce complejas redistribuciones de ingresos y de riqueza. Las mismas generan reacciones “apasionadas, poco científicas y con una explosión de furiosos alaridos” porque la gente tiene distinta capacidad para adaptarse a los cambios en el valor del dinero, para tener la información suficiente para conocer la situación y para saber lo que va a pasar. Estos cambios de riqueza que la inflación produce están muy lejos de asociarse a algún “mérito”. Puede parecer que la inflación es un método menos doloroso. Pero es una experiencia que no dura porque presupone su continuación y el abandono del orden del sistema monetario.²⁶

La solución es una exacción, hecha por una sola vez, que sea lo suficientemente elevada para saldar la deuda. Puede parecer extraño esperar que una economía empobrecida por la guerra soporte una exacción de capital. ¿Se va a disminuir más la riqueza ya disminuida? ¿Se va a arrebatar al ciudadano incluso lo que le queda? ¿No es equivalente a una confesión del fracaso del estado fiscal y sólo proponer sustituir la quiebra del estado por la quiebra del pueblo?, se pregunta el autor. No es así, se contesta, porque la exacción de capital no requiere una nueva entrega de bienes de la economía. El objeto del impuesto es el valor dinerario de la riqueza nacional. La exacción no ha de entregar bienes al estado, sino tan solo dinero y títulos y sólo se necesita que ese dinero y esos títulos, no sean usados para financiar gastos.²⁷

En resumen, la salida correcta de la crisis requiere una exacción extraordinaria que cancele la deuda, con la condición de que los recursos adicionales resistan la tentación de convertirlos en mayor gasto y que genere el menor daño posible a los incentivos privados a crear riqueza. La recomendación no es fácil de concretar y, por eso,

25. Schumpeter (1994): op. cit. p: 174.

26. Schumpeter (1918): op. cit. p: 180-182 y nota 24.

27. Schumpeter (1918): op. cit. p: 183 y siguientes.

se requiere una conducción política a la altura de las circunstancias.²⁸

El segundo tema se refiere al sistema económico que ha de sostener el esfuerzo fiscal. Schumpeter sostiene, en ese sentido, que hay que reconstruir “nuestro orden económico anterior a la guerra”. Ese orden era una mezcla de elementos contradictorios y “solamente mediante una abstracción heroica podría llamarsele economía de libre competencia, si bien todo el éxito que se alcanzó fue debido a los elementos de libre competencia” que ese ordenamiento económico tenía.²⁹

Schumpeter rechaza la idea de que la crisis sólo se resuelve con un cambio de sistema, específicamente por un capitalismo de estado que le transfiera las fuentes de riqueza real, tales como como tierras, fábricas, etc., con el objeto de administrarla permanentemente como, por ejemplo, propuso Goldscheid.³⁰ No sería conveniente sustituir un motor de crecimiento probado por sus resultados, es su tesis.

No vamos a hacernos acá, escribe Schumpeter, la vieja pregunta de si la dirección central de la economía puede tener esa “energía desesperada” que lleva al éxito, y que es, precisamente, lo que caracteriza los actos del empresario. No ha habido diferencias de opinión con respecto a este punto entre los economistas de todas las escuelas desde mediados del siglo XVIII, sin excluir a los socialistas (uno de los principales puntos del manifiesto comunista es la demostración de la efectividad de ese método con precisión clásica). Ni acentuaremos el hecho de que nueve décimas partes de toda la experiencia y el talento industrial se hallan a disposición de la industria privada y

28. Nótese que Schumpeter recomienda usar un tributo y no la emisión inflacionaria. Dentro del campo de la tributación, la elección del instrumento más correcto está basada en el propósito de generar el menor daño posible al interés de las personas a crear nueva riqueza. En la sección correspondiente de su artículo describe detalles de la situación austríaca que apoyan su propuesta.

29. Schumpeter (1918): op. cit. p: 147.

30. Ver la sección 2,3

no de la burocracia gubernamental. Es suficiente insistir que la forma de organización de la economía de competencia puede reconstruir la economía después de la guerra exactamente lo mismo que ha creado la economía moderna y, por consiguiente, su contrapartida pública –el estado fiscal tiene un método efectivo de reconstrucción.³¹

El argumento anterior no excluye un papel central para el estado y la política. El restablecimiento del sistema nervioso de la economía mediante la maquinaria administrativa, todas estas y otras cuestiones, requerirán la acción mediadora y facilitadora del estado y excede las posibilidades de la economía privada por sí misma. Pero, la cuestión decisiva es si puede permanecer la economía libre como fuerza motriz o si el estado habrá de reemplazarla.

Al automatismo de la economía libre y al juego de los intereses propios se debió el 90% de la producción de los bienes de guerra y la subsistencia de la masa de la población durante la misma. Habrá contribuciones al estado fundadas en un “espíritu colectivo” que deje de lado los intereses individuales solamente en aquellos casos en que es propia la analogía con una fortaleza sitiada. Es el símil del que viven nuestros intelectuales y que, por consiguiente, el público ve a través de un cristal de aumento. De todos modos, la prosperidad en la vida cotidiana requiere un sistema que sea consistente con los intereses personales.³²

3.2 Las condiciones políticas para la solución

La tarea de reconstrucción del orden económico no es sencilla. Solamente un gobierno fuerte sobre la base de una política más amplia, que impresione al público con un poder y una fuerza de dirección reales, podría atreverse a intentar la tarea de vencer toda resistencia y particularmente de impedir que la exacción recayese solamente sobre una fracción pequeña de la economía privada con fuerza destructora. El hombre que haya de resolver esta función necesita verdadera habilidad fiscal y política y necesita la brillantez de una fuerza de voluntad y de palabra

31. Schumpeter (1918): op. cit. p: 190.

32. Schumpeter (1918): op. cit. p: 189.

en que las naciones confían. Pero, si esto no se logra una vez más habría fracasado Austria y no el estado fiscal.³³

¿Cuál fue la suerte de las propuestas? Schumpeter asumió el Ministerio de Hacienda de Austria en febrero de 1919 y trató de llevar adelante su propuesta. No tuvo respaldo político para ello y renunció en octubre de ese mismo año. El problema de la deuda de Austria desapareció sumergido en la vorágine de la hiperinflación de pocos años después.³⁴ En cambio, tuvo éxito su propuesta de basar el buen funcionamiento de la economía en un sistema económico fundado en la iniciativa individual y la competencia en los mercados y, también, de contar con un estado fiscal coherente con tal sistema.

4. El caso de Argentina

¿Son aplicables ideas escritas en 1918 y para el problema particular de Austria a otras naciones y otros contextos? ¿Tienen puntos importantes de conexión la situación de Austria en 1918 y la Argentina de 2020? Intentemos una respuesta.³⁵

4.1 Diferencias y similitudes

Ambos países han enfrentado en las fechas indicadas una crisis fiscal y graves dificultades para cumplir sus compromisos de deuda. Pero el problema austríaco derivaba de un acontecimiento histórico que se puede considerar independiente de su ordenamiento económico y fiscal. La guerra había generado una enorme deuda y el sistema político había colapsado por la derrota. Argentina ha acumulado una deuda como consecuencia de una conducta fiscal –que no es in-

dependiente de su sistema económico-político ni de su historia- y que en sus líneas generales ha persistido por más de 7 décadas. En ese período ha habido varias crisis fiscales, imposibilidades de pagar los servicios de la deuda y una declinación económica cuya explicación, compleja, es endógena. Las diferencias son grandes. Sin embargo, las situaciones de las dos naciones tienen importantes puntos en común. Aunque por razones distintas, ambos países no podían cumplir los compromisos de deuda asumidos y también debían reconstruir un orden económico que les volviera a brindar prosperidad: un sistema capaz de lograr que “la economía crezca”. Lo importante de la contribución de Schumpeter es que para analizar su caso particular desarrolló un enfoque que analiza las interrelaciones entre el sistema económico, el ordenamiento fiscal, el régimen político y la sociedad en general. Su aporte es la explicación de aspectos generales de esas relaciones que son constantes y por eso, su visión puede aplicarse a diferentes casos, teniendo en cuenta las particularidades del contexto y de la historia.

4.2 El problema argentino de la deuda pública

Argentina ha tenido numerosos episodios en los que no pudo cumplir sus compromisos, No es el lugar para contar la historia, pero es necesario recordarlo, El último de esos episodios ocurrió en 2001 cuando el Congreso aplaudió la declaración de default. Desde entonces hubo arreglos parciales en 2005 y 2010 pero no logró volver a los mercados internacionales de crédito hasta 2016. Dos años después se recurrió al Fondo Monetario Internacional pero el programa no logró resultados que superaran la prueba electoral. Nuevamente volvimos a la imposibilidad de pagar.³⁶

33. Schumpeter (1918): op. cit. p: 183.

34. Las consecuencias fueron muy graves. Pero cabe rescatar un aspecto positivo. Austria –también Alemania- aprendieron a cuidarse de la inflación. La experiencia les ayudó a crear un valor político-cultural de defensa del valor de la moneda que ayudó significativamente a su prosperidad posterior.

35. Este artículo se terminó de escribir el 25 de enero de 2020. La velocidad con que se desarrolla nuestra situación fiscal del momento hace que puedan haber quedado desactualizadas algunas de las cosas escritas.

36. Un tema que quedará para el futuro es si el programa acordado con el FMI hubiera producido buenos resultados, muy probablemente con algunas correcciones, si hubiera tenido “tiempo político” o si era inviable porque el deterioro económico no era un costo transitorio del ajuste sino una imposibilidad del sistema económico con causas estructurales. La súbita e importante alza del riesgo país luego del resultado de las PASO en agosto de 2019 da argumentos para la primera tesis. El estancamiento con inflación de los últimos 10 años, al menos, indica la existencia de razones más profundas.

El nuevo gobierno argentino anunció su estrategia para tratar el actual problema de la deuda. Los anuncios, hasta el momento de escribir este artículo, enero 2020, no son precisos y las medidas tomadas hasta ahora han sido parciales. No obstante, los funcionarios responsables señalaron las ideas generales que orientan tal estrategia: imposibilidad de pagar los compromisos en sus términos actuales, voluntad de pago, negociación de buena fe, condiciones para un acuerdo que sean consistentes con que “Argentina crezca” a fin de asegurar la sostenibilidad del programa de pagos que se acuerde.^{37,38}

La principal medida tomada ha sido la aprobación de la ley 27.541, denominada *Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva* en el Marco de la Emergencia Pública. Las principales disposiciones consisten en un aumento tribu-

tario significativo³⁹, una importante delegación de facultades legislativas al poder ejecutivo que incluyen autorizaciones que eventualmente, podrían dar lugar a aumentos adicionales de impuestos y también, a reducir el gasto público en términos reales. En qué medida la ley producirá un “ajuste” que mejore las cuentas fiscales depende, por un lado, de cuánto recaude el aumento de gravámenes que la ley establece (lo cual, a su vez, depende de cómo afecten a la actividad económica) y del uso de las facultades tributarias delegadas a la discrecionalidad del poder ejecutivo y, por otro, de cómo evolucione el gasto público en general, dado que no hay precisiones porque no se ha confeccionado aun el proyecto de presupuesto para 2020.

Una segunda medida ha sido la elevación al Congreso de un proyecto de ley denominado *Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa* cuyas principales disposiciones se refieren a las facultades de quienes tendrán a cargo las negociaciones pero no contienen normas ni datos económicos y fiscales que muestren que el arreglo que se proponga será sustentable ni, menos aún, disposiciones que aseguren un comportamiento fiscal responsable, que impida posteriores desequilibrios fiscales que lleven a nuevas crisis de deuda.

El gobierno parece dar muestras de una actitud seria: insinúa un ajuste fiscal, manifiesta su voluntad de evitar un default y de lograr que la economía vuelva a crecer. Pero no se presenta un plan integral que incluya condiciones macroeconómicas compatibles con tales deseos (políticas fiscales, monetarias y cambiarias consistentes) y un orden económico con incentivos para que la actividad privada vuelva a invertir, innovar, asumir riesgos y de ese modo hacer que la economía crezca. Recordemos a Schumpeter: el estado fiscal sólo se nutre de la riqueza que las personas producen voluntariamente.

Pareciera que el gobierno espera solucionar el problema de la deuda para elaborar ese plan integral. Pero no puede haber un acuerdo sustentable sobre la deuda sin contar con un plan

37. Guzmán, Martín, José Antonio Ocampo y Joseph Stiglitz (2016). *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, Columbia University Press, contiene un desarrollo de este enfoque sobre los problemas de deuda soberana.

38. La provincia de Buenos Aires, que tiene una importante deuda en moneda extranjera, anuncia que posterga el vencimiento del principal hasta el 1 de mayo próximo y sólo el pago de intereses el día del vencimiento 26 de enero. No explica por qué podrá pagar en esa fecha en vez de cuando correspondía. El gobierno nacional informa que no asistirá a la provincia y comenta que la no aceptación por parte de los acreedores complicará la renegociación de toda la deuda, con perjuicios para todos, incluyendo a la nación y sus acreedores. Con esto da indicios de una conducta acordada entre ambos niveles de gobierno. Es razonable que en una negociación de este tipo las partes sean cuidadosas en mostrar sus estrategias, pero da la impresión de que Argentina tiene muchas generalidades y pocas precisiones en su pretendida voluntad de pagar luego de una negociación de buena fe. La situación crea incertidumbre porque la nación continua abonando sus compromisos y, en cambio, la provincia los suspende. Algunos economistas han señalado que la situación se parece a un *chicken game*. Se trata de un juego de altísimo riesgo y que no se caracteriza por lo que habitualmente se denomina “negociación de buena fe”.

39. Aumento que para Schumpeter afectaría el “motor del crecimiento”.

que cree las condiciones y la confianza para que la economía crezca y haya una conducta fiscal responsable que asegure que el arreglo se sostendrá. ¿No estaremos ante la situación del perro que intenta morderse la cola?

4.3 El funcionamiento del sistema económico-político-fiscal

En este punto, cabe señalar la importancia de la necesidad de consistencia interna del estado fiscal con el sistema económico, como subraya Schumpeter. La crisis que vivió Austria en 1918 no es igual a las que ha sufrido Argentina en las últimas décadas ni a la que actualmente atravesamos. Austria necesitaba una suma dada de recursos para pagar su deuda. Argentina necesita ahora cerrar una brecha fiscal. Pero, de cualquier forma, necesita terminar con la necesidad de tomar, en forma creciente, deuda que los mercados financieros voluntarios son renuentes en brindar. Ésa es la urgencia y Schumpeter enfatizaba la importancia de tener conciencia clara de la gravedad del problema y de la fuerza política que se necesita para la solución. Superada la urgencia, escribió Schumpeter, viene la tarea de la reconstrucción y el requerimiento de coherencia de lo que se reconstruye, es decir entre el régimen fiscal y el sistema económico-político.

Una nota final merece una afirmación de Alberdi en la que relaciona la política fiscal irresponsable con la debilidad institucional. Escribió que *“el país ha vivido en esas crisis desde que dejó de ser colonia”* y que fueron originadas por una política fiscal irresponsable que, a su vez, fue causada por *“instituciones débiles”*.⁴⁰ Schumpeter escribió hace 100 años conceptos que nos sirven hoy. Alberdi había adelantado en décadas anteriores ideas que hubieran servido en 1918 y hoy.

4.4 Los cambios en el sistema económico-político

Como hemos visto, cuando hay crisis importantes suelen abundar las propuestas que

afirman que “no hay solución sin cambios del sistema”.

En Austria 1918 Goldscheid sostenía que la solución a la cuestión de la deuda exigía el cambio del orden económico hacia un capitalismo estatal. Schumpeter, por su parte, argumentaba que la deuda era un problema circunstancial causado por la guerra y que la solución perdurable requería un esfuerzo fiscal, también circunstancial y con el instrumento que menos daño causara al crecimiento económico. Y, además, había que reconstruir el capitalismo competitivo de mercado que había dado la prosperidad que Austria disfrutó hasta antes de la guerra.

¿Hay que cambiar el sistema de la Argentina actual para que un acuerdo perdurable sobre la deuda tenga fundamento económico o es suficiente lograr un acuerdo momentáneamente satisfactorio para que vuelva a funcionar el orden económico predominante de las últimas décadas?

Argentina ha tenido un sistema institucional con los rasgos predominantes del capitalismo de mercado a partir de la Constitución Nacional de 1853-60.⁴¹ Este sistema dio lugar a que Argentina creciera a una tasa significativamente mayor que el promedio mundial hasta alcanzar un puesto entre las diez naciones con más alto ingreso por habitante del mundo. Mantuvo esta posición hasta la crisis de 1930, durante la misma y hasta el fin de la segunda guerra mundial.

A partir de entonces ha crecido a una tasa sustancialmente menor al promedio mundial y

41. Alberdi escribió *“la Constitución Federal Argentina contiene un sistema completo de política económica ... libre acción del trabajo, del capital y de la tierra como principales agentes de producción, ratifica a la ley natural de equilibrio que preside el fenómeno de la distribución de la riqueza y encierra en límites duraderos y justos lo que tiene que ver con el fenómeno de los consumos públicos”*. La cita proviene de su libro *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina* según la Constitución de 1853, publicado en 1854. La cita de Alberdi y otras referencias han sido tomadas de la re-edición del libro, Emecé, Buenos Aires, 2010

40. Alberdi, Juan Bautista (1895). *Escritos Póstumos*, Tomo I, Buenos Aires.

por consiguiente, ha retrocedido mucho en las comparaciones internacionales. Durante este período de declinación han cambiado rasgos de nuestro sistema económico con la introducción creciente de instituciones y políticas de mayor intervención estatal. La tendencia comenzó en la década del 30, aumentó durante la segunda guerra mundial y se intensificó en líneas generales en las décadas que siguieron. Puede sostenerse que el sistema económico original de Argentina ha evolucionado hacia una forma de capitalismo estatal. No es la intención ni el momento para un análisis profundo de la declinación argentina, pero la correlación entre sistemas y resultados económicos es tan notoria en el largo plazo que podemos relacionarla con nuestro análisis de las crisis fiscales y los sistemas subyacentes a las mismas.

4.4.1 El sistema económico del capitalismo de estado

La literatura sobre sistemas económicos destaca dos tipos “polares”: capitalismo y economía con dirección central (socialismo o comunismo, si se quiere). Los dos casos polares se analizan como sistemas ideales o puros y se reconoce que los ordenamientos reales contienen elementos contradictorios provenientes de ambos. Los sistemas reales no son blancos o negros sino grises y lo relevante son los matices de esos grises.

Últimamente se ha procurado definir un tercer sistema denominado capitalismo de estado o capitalismo estatal. El estudio de un sistema con tal nombre es antiguo⁴² pero principalmente luego de la crisis de 2007-2008 ha surgido interés por el sistema actual de capitalismo de estado Ian Bremmer⁴³, uno de los expositores principales del tema, ha caracterizado los rasgos principales del nuevo sistema. La diferencia fundamental con el capitalismo de mercado es el importante avance del estado en la toma de decisiones económicas: las decisiones voluntarias del mercado son sustituidas o dominadas por decisiones públicas

42. Goldscheid, por ejemplo usó ese nombre como así también la literatura germana de su época.

43. Bremmer, I. (2010). *The End of Free Markets: Who Wins the War between State and Corporations?*, Portfolio, New York.

que expresan los objetivos de quienes ejercen el poder político. Los principales aspectos son:⁴⁴

- Empresas propiedad del estado: tienen monopolio legal o un status muy favorable frente a potenciales competidores privados. Si generan recursos la hacienda pública se vuelve al “estado patrimonial”.
- Empresas privadas “líderes”: tienen patrocinio del gobierno mediante créditos, contratos y subsidios, protección contra la competencia externa y ayuda para exportar; implica contraprestaciones políticas. No suponen recursos directos para el tesoro público, pero crean una “fiscalidad implícita”⁴⁵ dado que generan transferencias coactivas de recursos y financian de manera indirecta objetivos políticos del estado.
- Se crean Fondos Soberanos de Riqueza: están formados por activos públicos, generalmente en monedas extranjeras, gestionados por el estado por razones estratégico-políticas más que para finalidades fiscales (aunque en algunos casos han cumplido funciones anticíclicas).
- En varios casos los países que adoptan el sistema tienen algún recurso natural (generalmente petróleo) que asegura ingresos públicos de modo similar al estado patrimonial.

El capitalismo estatal es criticado en base a ciertas cuestiones importantes.⁴⁶ En primer lu-

44. En el debate sobre este tema se cita alrededor de 20 países que actualmente tienen sistemas que podrían considerarse “capitalismos de estado”. Abarcan países muy disímiles: Noruega, Corea del Sur, China, Rusia, Angola, Venezuela y varios países petroleros. Usan formas variadas pero las que mencionamos son las que la literatura sobre el tema presentan como las más relevantes.

45. Fiscalidad implícita se denomina al conjunto de medidas de políticas públicas, principalmente controles y regulaciones, que no cumplen con los requisitos institucionales de los impuestos y de los gastos públicos (especialmente, leyes tributarias y de presupuesto) pero que tienen efectos similares a las medidas fiscales explícitas: producen transferencias coactivas de recursos.

46. Aligica y Tarko (2012), pp. 357-379, presentan un buen análisis de estos temas.

gar, su eficiencia económica. Esta crítica se refiere principalmente a los resultados de la gestión de las empresas públicas. Es cierto que la versión moderna del sistema incorpora empresas privadas con objetivos “acordados” con el estado. Ello permite superar la ineficiencia interna (la ineficiencia X de Harvey Libenstein) porque los dueños privados de las empresas están personalmente interesados en que no exista. Sin embargo, subsisten las ineficiencias asignativas. Pero aún las disposiciones públicas para inducir decisiones de las empresas privadas tienen un sesgo hacia la ineficiencia. Tales disposiciones se basan en el cálculo de los beneficios y los costos políticos y, con mucha frecuencia, tales costos no coinciden con lo que resulta del cálculo de costos y beneficios económicos.⁴⁷ El sesgo es claro: en ausencia de externalidades si la decisión fuera eficiente la empresa la hubiera tomado. Si es eficiente y la empresa no la toma hay que conocer por qué. El gobierno podría remover obstáculos (por ejemplo, información) o corregir las externalidades por medio del proceso fiscal pero ¿por qué sustituir al propietario como decisor?⁴⁸

El capitalismo de estado concentra el poder y aumenta la discrecionalidad del gobierno central. La mayor discrecionalidad genera mayor incertidumbre. Douglass North ha mostrado que la principal función de las instituciones es limitar la discrecionalidad y de esa forma reducir la incertidumbre, lo que es clave para el crecimiento económico.

Además, y muy importante, poder y discrecionalidad abren el camino a “la sociedad de búsqueda de rentas”: el empresario privado no

obtiene sus ingresos principales conformando a sus clientes sino consiguiendo el favor político. Se sustituye la competencia del mercado de bienes por la competencia por un favor estatal. La conciliación entre los intereses particulares y el interés general que la competencia logra, según expuso inicialmente Adam Smith, se sustituye por una competencia por decisiones públicas que sólo tendrá éxito para el bienestar general bajo los exigentes –y algo ingenuos– supuestos de gobiernos omniscientes, benevolentes y eficaces en la gestión.⁴⁹ Un segundo inconveniente de esta sociedad de búsqueda de rentas es el derroche de recursos (talento y tiempo) que se sus traen a las actividades productivas y se aplican al “lobismo”: la búsqueda del favor político.

Una tercera crítica se refiere a que el capitalismo de estado multiplica las oportunidades para el “aprovechamiento particular” de la gestión pública. Tal aprovechamiento incluye el uso de recursos públicos para el fortalecimiento político particular en la competencia electoral y las oportunidades para la corrupción. El capitalismo de estado tiende a evolucionar hacia el *crony capitalism* (que se puede traducir como capitalismo de amigos o de compinches).

Finalmente, la hacienda pública del capitalismo de estado, en su versión actual, se modifica hacia una mezcla, en proporciones diversas, de “estado patrimonial, estado fiscal y fiscalidad implícita”. Esta combinación acentúa el poder del estado –como recomendaba Goldscheid– y logra una menor dependencia del sector privado. Salvo en el caso de algunos países petroleros con buena gestión, los recursos que genera el nuevo “estado patrimonial” no son significativos. Cuando lo son la “calidad institucional” de la política disminuye. La función fiscal, en cambio, se efectúa por medio de controles y regulaciones. Estos instru-

47. Weingast B., Shepsle K. y Johnsen C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs", *Journal of Political Economy*, 89(4).

48. La respuesta puede estar en que se desea una decisión económicamente ineficiente pero políticamente conveniente o que los funcionarios del gobierno saben mejor que los empresarios cuál es la decisión económica correcta. Hayek ha llamado “fatal arrogancia” a esa pretensión. Juan Carlos de Pablo, con humor e ironía, dice que “los funcionarios públicos quieren enseñar a los taxistas la mejor forma de conseguir pasajeros”.

49. Nótese que la teoría económica convencional muestra que la competencia de mercado puede ser ineficiente si existen externalidades. La competencia del capitalismo estatal por el favor político está esencialmente plagada de externalidades, porque una parte importante de los afectados por las decisiones –los contribuyentes– está ausente de la mesa de negociaciones.

mentos no tienen las mismas garantías constitucionales que fiscalidad “clásica”: no se aplica el principio de legalidad a los tributos y subsidios implícitos, ni el principio de “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas” según el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional, ni la no confiscatoriedad, ni la existencia de capacidad contributiva que limitan constitucionalmente al poder fiscal. Hay un claro debilitamiento de la posición del contribuyente frente al estado. Esto se manifiesta en el aumento de la carga fiscal –explícita e implícita– y sus consecuencias son negativas sobre el “motor” de la prosperidad de la nación.

4.4.2 ¿Cuál es el sistema económico de la Argentina actual?

Si tomamos en cuenta el grado de “tutela económica” (usando la expresión de Schumpeter) de nuestro sistema actual se puede afirmar que Argentina tiene un sistema *sui generis* próximo a un capitalismo de estado. La relación GP/PBI es superior al 40% y se le agrega un sistema de regulaciones y controles –una fiscalidad implícita– lo que, en conjunto, hace que la mayoría de las decisiones económicas dependan de decisiones políticas y esto ocurre, en proporción aún más alta respecto a las decisiones de inversión y de asumir riesgos.

El BCRA ha sido usado como un instrumento fiscal propio de un estado patrimonial. Como consecuencia de la estatización de las AFJP, la ANSeS tiene un Fondo de Garantía de Sustentabilidad que usa para financiar actividades públicas ajenas a la seguridad social o, directamente, al fisco. Las empresas estatales argentinas

no generan recursos para el estado patrimonial. Por el contrario, requieren auxilios fiscales. Son los principales casos de estado patrimonial en Argentina.

La discrecionalidad ha sido usada con frecuencia en contra del crecimiento, presuntamente por razones distributivas: por ejemplo, la política social suele desalentar los incentivos a buscar trabajo; los beneficios a la PyMES (crediticios, tributarios, regulatorios) son para empresas “chicas” que se pierden “cuando crecen”; las “segmentaciones” benefician a actividades hasta un determinado tamaño. En resumen, el incentivo es a “ser chico”, no a “crecer”. La discrecionalidad se usa en contra de las “decisiones hundidas”⁵⁰ y eso lleva a sustituirlas por otras que sean fácilmente reversibles. El corto plazo domina al largo plazo en las decisiones económicas.

Mancur Olson⁵¹ ha mostrado que el uso del poder favorece a la prosperidad si se cumplen dos condiciones. La primera sostiene que las decisiones públicas deben ser abarcativas, es decir apuntar a los intereses generales, para lo cual se requiere limitar el poder político de grupos de interés particular. La segunda requiere que las decisiones se tomen en base a horizontes prolongados de tiempo, es decir que las consideraciones de largo plazo se impongan sobre las urgencias del momento. El capitalismo estatal tiende a decisiones discriminatorias, no abarcativas, y a decisiones de corto plazo, no de horizonte temporal prolongado porque están muy influidas por las razones políticas inmediatas. Por lo tanto, no es un sistema que favorezca el crecimiento sostenido.

50. Las recientes modificaciones a los derechos de exportación (retenciones) aumentan los valores para el agro y los disminuyen para petróleo o minería. Las decisiones más importantes de siembra ya están tomadas, las inversiones en petróleo o minería están por venir. ¿Casualidad u oportunismo? Nótese que el oportunismo puede dar al gobierno una ventaja fiscal inmediata, pero a costa de generar desconfianza para las nuevas decisiones. ¿Qué puede pasar si “hundo” una decisión y mañana se cambian las reglas “porque he ganado mucho”? (sigue a continuación)

(cont.) Por eso es buena una decisión pública que asegure la perduración de las normas tributarias y regulatorias con las que se hundan las inversiones. Esta modalidad se otorga en algunos casos sin explicar por qué no se generalizan. ¿Son convenientes sólo para algunos pero no para todos? ¿Por qué?. La generalidad que asegura el artículo 16 de nuestra Constitución fue una ayuda al crecimiento, pero lamentablemente las excepciones la han desnaturalizado.

51. Olson M. (2000). *Power and Prosperity*, Basic Books, New York.

La variante argentina de capitalismo estatal ha sido predominante en las últimas décadas y ha acompañado la declinación relativa en las comparaciones internacionales. En este período nuestra economía creció a una tasa promedio cercana a dos tercios del crecimiento mundial. Estábamos entre las diez primeras naciones del mundo según el producto por habitante y retrocedimos a un puesto próximo al 60. Teníamos tres veces el promedio de ingresos de países comparables de América Latina (Uruguay, Chile, Brasil, Perú, Colombia y México) y hoy estamos por debajo de ese promedio. Nuestras crisis son recurrentes, cada vez con secuencias graves y en menos de 10 años hemos tenido 5 recesiones. Durante la última década la situación ha empeorado: el PBI argentino no ha crecido y por ende el ingreso por habitante ha disminuido aproximadamente un 15% por el aumento de la población.

4.4.3 ¿Qué hacer?

Las cuestiones básicas que en su momento planteó Schumpeter, a mi entender, siguen vigentes. La coherencia entre los sistemas económico-político y fiscal es condición para una solución a las crisis fiscales que aspire a cierta perdurabilidad. Esta afirmación vale, aunque haya diferencias en los casos particulares.

Si aplicamos esas ideas a evitar nuestras crisis recurrentes el enfoque schumpeteriano aconsejaría una corrección fiscal que asegure el cumplimiento de los compromisos futuros de la deuda y un sistema económico que induzca a la actividad privada a retornar a tasas de crecimiento que nos vuelva a la prosperidad perdida. Ambas cosas están relacionadas estrechamente. En resumen, reconstruir un estado fiscal para el financiamiento de las erogaciones y un sistema económico que lo respalde. Para ello se requiere una reforma profunda del actual capitalismo estatal en su modalidad argentina. La pregunta crucial es la misma que Schumpeter planteó en 1918: ¿cuál es el motor de una economía para lograr la prosperidad de una nación? ¿la iniciativa de los privados o la gestión de la economía administrada por funcionarios públicos? La reconstrucción de este escenario consistente no es tarea fácil, ni en Argentina ni en otros países del

mundo. Las crisis fiscales no son un problema exclusivo de nuestro país, aunque cabe afirmar que en Argentina ha adquirido una gravedad por encima del promedio.

El estado fiscal, desde su nacimiento que puede remontarse a la *Carta Magna* de 1215, planteó la cuestión de quién es el responsable del manejo de los recursos que los contribuyentes ceden obligatoriamente al tesoro público. La solución de entonces fue que esa facultad y responsabilidad correspondía a los mismos contribuyentes. Por obvias razones de número, la tarea pasó después a sus representantes. Allí está el primer antecedente de la disposición constitucional que exige una ley para aprobar tributos y decidir el uso de los mismos. Con el transcurso del tiempo, la ampliación de las funciones del estado, la extensión de transferencias directas e indirectas que implican beneficios diferenciales ha hecho crecer la importancia política de los beneficiarios y, por consiguiente, la aparición de sus representantes. El gasto público es ingreso privado. Este ingreso, por sus características diferenciales, interesa a sectores específicos con capacidad para constituir grupos de interés y, de ese modo, adquieren influencia política. No es el caso de los contribuyentes que, por las razones que explicó Mancur Olson, tienen dificultades para convertirse en un grupo de presión política. Si a esto se agrega que los representantes políticos usan el gasto estatal para mejorar su posición electoral, llegamos a la conclusión de que el poder legislativo ha invertido su rol original: está más interesado en gastar que en cuidar al aportante de los recursos públicos.⁵² Pero como

52. Respecto al peso electoral de beneficiarios y contribuyentes en Argentina es ilustrativa el número relativo de los mismos entre los ciudadanos incluidos en el padrón electoral. En las elecciones de 2003 hubo 7 millones de contribuyentes y 6,1 millones de beneficiarios. La relación fue de 1,15 contribuyentes por beneficiario. En 2015 hubo 8.500.000 contribuyentes y 19.600.000 beneficiarios por lo cual la relación cayó a 0,41. Estos datos no tienen en cuenta que hay personas que son a la vez contribuyentes y beneficiarios, pero el cambio en poco más de una década es tan grande que pone de manifiesto el problema del sesgo político a favor de un aumento de los gastos públicos.

nos enseña Schumpeter, el estado fiscal tiene un límite. El incentivo político a gastar lleva a recurrir al déficit y, si no se tiene en cuenta que la deuda pública tiene “una aritmética no placentera” según la expresión de Sargent y Wallace, la posibilidad de llegar a una crisis es alta. El poder ejecutivo, a quien originalmente el parlamento debía controlar en sus gastos, debe asumir, entonces, la tarea de cuidar la responsabilidad fiscal porque es el que paga el costo político de las crisis.

Este tema ha llevado a la rediscusión general de la relación entre las instituciones fiscales y las políticas. El análisis tiene características particulares en la Argentina actual. El Congreso tiene un poder decisivo en las correcciones fiscales. Más aún, por el “peso” del Senado y la existencia de un número mínimo de diputados que beneficia la representación de las provincias de baja población, hay sobre representación de provincias que son “rentísticas” por la coparticipación impositiva. Las consecuencias negativas de esto han sido mostradas por Mariano Tommasi y Carlos Gervasoni. Queda, entonces, por resolver la cuestión esencial de la coordinación entre las instituciones de la hacienda pública y el sistema económico-político, de manera de restaurar la función institucional de “un guardián de la hacienda pública”⁵³ que pueda aplicar responsabilidad fiscal a largo plazo y, al mismo tiempo, tener “sustentabilidad política”.

La estrategia del gobierno actual, según la información disponible, sería lograr un acuerdo que postergue el cronograma de pagos y, eventualmente, alguna quita. A partir de este acuerdo el gobierno, consolidada su posición política, elaboraría un programa económico con un ordena-

miento macroeconómico integral.⁵⁴ Schumpeter criticaría esta estrategia. No puede haber una propuesta seria de renegociación de la deuda sin una perspectiva de marcha de la economía consistente con los pagos que se prometen para el arreglo. Tampoco es posible trazar un horizonte de la evolución económica sin establecer las pautas de conducta de las finanzas públicas. Finalmente, y más importante, no hay posibilidad de arreglo perdurable sin reconstruir un sistema económico-político-fiscal coherente con el crecimiento sostenido a mediano plazo.

Las reformas profundas, por cierto, requieren poder político. Si lo tiene quien debe tomar las decisiones o si puede ir construyéndolo en el proceso es una cuestión contrafáctica que no tiene, a priori, una respuesta indiscutible. Pero sí puede afirmarse que “soluciones” incompletas pueden producir una reactivación transitoria pero no un crecimiento sostenido

5. Una reflexión final

La historia no muestra casos de países que hayan conseguido vivir en prosperidad permanente y sin crisis. Esto no ha sucedido en regímenes de democracia liberal y capitalismo predominantemente de mercado, ni con ningún otro sistema económico-político. También es cierto que el crecimiento económico sostenido por dos o más siglos es un fenómeno excepcional de la historia económica. Hace 10.000 años que el hombre abandonó la economía de subsistencia basada en la caza o la recolección y comenzó a elaborar una economía productiva. Desde entonces sólo a partir del siglo xvii ha habido países con economías crecientes, con oscilaciones, pero con tendencia ascendente. Tales países han adoptado regímenes políticos con instituciones que ponen límites al poder del estado, que establecen el gobierno de la ley y el estado de derecho para resolver los conflictos y un sistema económico fundado en la propiedad privada, en intercambios libres y voluntarios y en mercados razonablemente competitivos. Con tal ordenamiento institucional no se ha logrado evitar las crisis, pero sí espaciarlas, reducir las en intensidad y consecuencias negativas y superarlas para retornar al crecimiento.

53. La expresión pertenece a Giovanni Sartori. Véase *La democracia después del comunismo* (1993), Alianza Editorial, y *¿Qué es la democracia?* (2003), Taurus, especialmente los capítulos XII, XIII y apéndice.

54. Esta estrategia tiene puntos de contacto con las decisiones de Mauricio Macri al comienzo de su gestión. El “gradualismo” financiado con deuda pública hubiera permitido, según esa visión, mejorar la situación económica y consolidar la posición política que era minoritaria en el Congreso.

Si esto continuará o no en el tiempo dependerá de los comportamientos humanos. Pero la experiencia de estos tres siglos nos sirve para orientarnos en la solución de las crisis que soportamos. Las ideas de Schumpeter se inscriben dentro de este panorama histórico.

Argentina ha tenido una trayectoria declinante por casi un siglo y en el último medio siglo cinco crisis económico-políticas serias. Cuatro de ellas fueron superadas más por la propia dinámica de la realidad que por la voluntad de decisiones políticas que llegaron, podríamos decir, después del colapso. La quinta la estamos viendo. Sin embargo, no hemos tenido cambios institucionales importantes en esta materia.

No se trata sólo de resolver una crisis si luego creamos los mismos desequilibrios que la originaron y repetimos la historia. Esta secuencia ha contribuido decisivamente a nuestra decadencia de las últimas décadas.

El momento histórico actual reclama recrear condiciones para volver a crecer por encima de los promedios mundiales, como ya alguna vez lo hicimos. Para ello necesitamos un reordenamiento institucional. Espero que las ideas que Schumpeter ha vertido en su trabajo *La Crisis del Estado Fiscal* nos ayuden en la tarea.

6. Referencias bibliográficas

- Alberdi, J. B. (1854). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*. Las referencias han sido tomadas de la re-edición del libro, Emecé, Buenos Aires, 2010.
- Alberdi, J. B. (1895). *Escritos Póstumos*, Tomo I, Buenos Aires.
- Aligica, P. D. y Tarko V. (2012). "State capitalism and the rent-seeking conjecture", *Constitutional Political Economy*, 23 (4)
- Bremmer, I. (2010). *The End of Free Markets: Who Wins the War between State and Corporations?*, Portfolio, New York.
- Bremmer, I. (2009). "State capitalism comes of age", *Foreign Affairs*, 88 (3)
- Cerro, A. M. y Meloni O. (2003). "Crises in Argentina: 1823 – 2002. The Same Old Story?", XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, noviembre.
- De Pablo, J. C. (2005). *La Economía Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XX*, To.II, Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Gerloff W. y Neumark F. (1961). *Tratado de Finanzas Públicas*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Goldscheid (1958). "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", en *Classic in the Theory of Public Finance*, Richard Musgrave y Alan Peacock (eds), Macmillan.
- Guzmán M., Ocampo J. A. y Stiglitz J. (2016). *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, Columbia University Press.
- Musgrave, R. (1980). "Theories of the Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology", publicado en *The Economics of Taxation*, Henry Aaron y Michael Boskin (eds), The Brookings Institution. Versión en castellano en *Hacienda Pública Española*, n° 83.
- Olson M. (2000). *Power and Prosperity*, Basic Books, New York.
- Sartori, G. (1993). *La democracia después del comunismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Buenos Aires,
- Schumpeter, J. (1918). "La Crisis del Estado Fiscal", *Hacienda Pública Española*, n° 2, Madrid.
- Weingast B., Shepsle K. y Johnsen C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs", *Journal of Political Economy*, vol, 89, n° 4.