

FEDERALISMO FISCAL: HACIA UNA VISION INTEGRAL DEL SECTOR PUBLICO¹

Lic. Jorge Sarghini

Aprovecharé la invitación que me han realizado, para expresar mi punto de vista sobre el Federalismo Fiscal. En particular haré referencia al proceso de reforma del Estado realizado en los `90, a los elementos que deberían tenerse en cuenta en la discusión de los temas pendientes y plantearé algunas cuestiones particulares sobre la Coparticipación Federal.

1. Privatización y Descentralización del Gasto

Sin lugar a dudas, nuestro país ha avanzado durante los `90 en reformas importantes; pero el tema del Federalismo Fiscal, la coordinación entre la Nación y las provincias, es una de las asignaturas pendientes. La nueva organización económica construida a lo largo de esta década, en particular en la primera mitad, ha tenido un componente importante de reformas, pero circunscriptas básicamente a los aspectos institucionales y macrofiscales. En la parte institucional se han hecho significativos esfuerzos para establecer los límites entre el sector público y el sector privado, y también, principalmente por el lado del gasto, entre los diferentes niveles de gobierno.

Las privatizaciones fueron claramente una política vinculada a la reforma del Estado. Hace una década el 40% del gasto consolidado nacional lo hacían las empresas públicas, hoy el Estado empresario desapareció. Otra reforma importante fue la descentralización. Mientras que diez años atrás el 16% del gasto público argentino consolidado estaba en manos de las provincias, hoy esa proporción es del 35%. Esto no se explica diciendo que los gobiernos provinciales incrementaron irresponsablemente el gasto más que el

¹ Exposición en la Mesa Redonda "Relaciones fiscales Nación- Provincias", en las Cuartas Jornadas de Federalismo Fiscal y Economías Regionales", Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, 4 de Junio de 1999.

nivel nacional, sino porque hubo una real transferencia de servicios de la Nación a las provincias. De esta forma se cambió también la estructura de las erogaciones del sector público argentino; el gasto social que era menos de la mitad del total del gasto de aquella época, hoy es el 75% del gasto total del sector público argentino.

Con respecto al financiamiento, no se ha avanzado al mismo ritmo, a pesar de que se han realizado dos grandes reformas. Una de ellas fue erradicar el impuesto inflacionario como mecanismo del financiamiento del gasto público. Hace una década, uno de cada cuatro pesos que gastaba el nivel nacional de gobierno se financiaba mediante emisión monetaria. Hoy no sólo el sector público se financia casi exclusivamente con tributos, sino que también los impuestos coparticipables que representaban el 50% de lo recaudado a nivel nacional, hoy tienen una participación del 80%. Por lo tanto se empezó a financiar el Estado con tributos y, además, con tributos básicamente coparticipables. Esta es la razón de por qué en los pactos fiscales las provincias fueron cediendo participación primaria a favor de la Nación. El impuesto inflacionario lo recaudaba exclusivamente la Nación y sólo distribuía a las provincias una parte, a través de aportes discrecionales.

Pero estas importantes reformas no deben hacer perder de vista un sincero diagnóstico de la situación. Si en la actualidad se analiza el sistema que vincula a la Nación con las provincias, se observa que se ha puesto parche sobre parche, que además es inequitativo, es ineficiente, que no está apoyado en parámetros objetivos, y que se ha transformado en un verdadero laberinto.

2. Hacia una Visión Integral del Sector Público

Teniendo en cuenta lo hecho y la situación actual, ahora se debe determinar hacia dónde ir y qué hacer. Es una tarea difícil en la cual se deben tener en cuenta los siguientes elementos.

En primer lugar, hay que rescatar la visión del sector público argentino como un todo. Desde hace mucho tiempo nos encontramos encerrados en la discusión de la relación de la Nación con las provincias y de las provincias entre sí. Este camino es equivocado y es hora de tratar de enfocar la resolución de este problema con una visión integral del sector público. Esto implica reconocer que no hay buenos y malos. No hay que tener la perspectiva simplista de considerar que las provincias son las malas de la película. Esto no lo digo porque tengo responsabilidad de gobierno en la esfera provincial desde hace más de diez años, sino lo hago desde la objetividad que demuestran los datos. En 1998, mientras el 58% del gasto lo realizaban la Nación y el 42% las provincias, el 70% del déficit consolidado en ese año se concentraba en la Nación y sólo el 30% en las provincias. Si se considera el stock de deuda en relación al gasto en cada nivel de gobierno, se observa que esta relación es 2,5 para la Nación contra 0,5 para las provincias.

Estos datos demuestran que las provincias no son las que más aportan a estos problemas, casi podría decirse lo contrario. Pero tampoco eso serviría. La idea es empezar a solucionar el tema desde una visión integral, donde se puedan ver cuáles son las responsabilidades de cada nivel de gobierno y cómo se financian.

Esto tiene que ver con los roles y es una cuestión dinámica. Las demandas de la sociedad están cambiando. Los requerimientos por mayor educación, más salud, mayor seguridad, o más justicia, van creciendo porque, por suerte, hemos superado la etapa en que la petición era “paren la inflación, ordenen el sector público”. Las funciones que dan respuestas a estas demandas, que no sólo exigen mayor cantidad (de educación, salud, seguridad) sino también mayor calidad, están bajo la responsabilidad de las provincias. Si no se tiene en cuenta una visión integral del Estado, si se castiga en demasía a las provincias, porque son malas y gastan mal, ese castigo podría terminar afectando a toda la sociedad. Cambian las demandas, se modifican los roles y

en la etapa que viene, es necesario tener en cuenta que las provincias tienen un papel muy importante.

La idea de una visión integral del sector público debe prevalecer también en la resolución del tema de la coparticipación y el análisis de las estructuras tributarias provinciales. Las modificaciones previstas en los Pactos Fiscales quedaron incompletas. Existe una reforma tributaria pendiente en las provincias; el impuesto sobre los ingresos brutos es un impuesto muy distorsivo. Esta reforma se encuentra en una situación peor que al comienzo, ya que se aplicó sólo parcialmente. Hoy en día, no sólo este impuesto es perjudicial por los conocidos efectos piramidación y cascada, sino también por estar distribuido de una manera absolutamente desigual entre provincias.

De todas maneras, el estado parcial de avance de esta reforma, se debe a que se ha privilegiado la disciplina fiscal, que no es un tema menor. En la actualidad, tanto los productores como las familias, lo que no pagan mediante impuestos, lo terminan abonando a través de mayores tasas de interés, vía el componente riesgo país, que es una variable muy relevante en estos tiempos de globalización. Esto hace que el déficit fiscal deba solucionarse inmediatamente.

Coparticipación: algunos aspectos

Para finalizar quiero plantear algunos aspectos sobre una de las tareas pendientes en la reforma del Estado: el financiamiento. Sin lugar a dudas que hay que discutir las potestades tributarias entre la Nación y las provincias, pero teniendo en cuenta el criterio de correspondencia fiscal.

La masa de recursos coparticipables debe estar integrada por todos los impuestos, excluyendo únicamente a los tributos vinculados al sistema de seguridad social y los de comercio exterior. Se debe apuntar a un régimen único. Cada vez son menos defendibles algunos regímenes, tipo FONAVI.

En cuanto a la distribución primaria, la Constitución Nacional es bastante clara, y aunque es complicado definir y medir las responsabilidades, servicios t funciones, hay que dirigir la atención a esos objetivos. Respecto a la distribución secundaria se tiene que resolver el conflicto de equidad-eficiencia, porque dentro del problema de distribución que tenemos en la Argentina, que es el de la distribución del ingreso, también se encuentra a nivel regional. En la distribución también hay que tener presente el concepto de eficiencia, ya que esta se ve afectada se si aleja la decisión de gastar con la responsabilidad de recaudar.

Y, finalmente, creo que debemos tener un organismo que no sólo como la actual Comisión Federal de Impuestos, se dedique a ver si se litigia o no contra tal o cual decisión provincial o nacional, sino que sea un verdadero organismo federal que tenga en cuenta la coordinación de la administración tributaria. Tenemos Comisión Federal de Impuestos, Comisión Arbitral, Consejo Federal Vial, Consejo Federal de Educación, Consejo Federal de Deportes, Consejo Federal de Inversiones, y no tenemos un Consejo Federal que coordine la administración tributaria. Siendo que en la actualidad, la evasión no sólo es una traba importante para resolver los problemas fiscales que tiene el país, sino también es la principal restricción para solucionar los dos problemas centrales que en materia económica tenemos, como son la falta de competitividad y la desigual distribución del ingreso.