

CONFERENCIA INAUGURAL: EXPOSICION DEL MINISTRO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Lic. Jorge Sarghini

Completar y Complementar las Reformas para poder aplicar Políticas Activas

La Coyuntura y el Contexto Externo

En estos días es difícil sustraerse de la tentación de discutir cuestiones que hacen a la coyuntura, caracterizada por las sucesivas crisis ocurridas en el mundo y su especial impacto en Argentina. Principalmente resulta complejo debatir si las condiciones exógenas y endógenas van a permitir salir de la situación recesiva en este segundo trimestre, o si ello ocurrirá en el tercero o en el cuarto.

Sin embargo es bueno reflexionar más allá de estas crisis -entendiendo finalmente que las mismas no hacen más que poner de manifiesto las cuestiones pendientes- y este tipo de jornadas son muy útiles para elevar la perspectiva y discutir cuestiones más estructurales.

En esta última década el capitalismo ingresó en una fase de globalización de los mercados de bienes y de servicios que se puede asimilar a la vivida entre 1870 y la Primera Guerra Mundial. Sin embargo hay algunas diferencias. El mercado financiero no es el mismo, la globalización se da en un espacio más amplio. Hoy el mercado es el mundo y seguramente es absolutamente inédita la revolución tecnológica en cuanto a la informática y las telecomunicaciones que son la gran causa de la expansión de la producción mundial de esta década.

El capital ha sido el elemento más dinámico de éstos tiempos y, sin duda alguna, este dinamismo no ha sido acompañado por un desarrollo de las instituciones que lo regulan. Por lo tanto, es absolutamente necesario avanzar hacia una nueva arquitectura del sistema financiero internacional.

Las reglas de juego de esta globalización no han ido a la misma velocidad que los propios cambios de la globalización; pero sería erróneo creer que la resolución de estas instituciones también globales,

automáticamente traería soluciones a los problemas de nuestras economías, a su vulnerabilidad, a la inestabilidad de los mercados.

En alguna medida -y como dice Felipe González- discutir si está bien o está mal la globalización es como ponerse a discutir si está bien o mal el descubrimiento de América. No hay otro tiempo que el que nos ha tocado vivir; estas son las reglas de juego y sobre ellas se tienen que plantear qué es lo que se quiere hacer.

En este contexto es útil reflexionar sobre los problemas de Argentina y la forma de solucionarlos:

Los Problemas de Argentina y las Reformas en los Noventa

Esta claro que las economías emergentes en general y Argentina en particular tienen problemas. Estos pueden definirse básicamente como de competitividad y de distribución del ingreso.

Las políticas aplicadas, que Williamson denominó el Consenso de Washington, posibilitaron a las economías emergentes ingresar en este mundo global. Hoy algunos -los menos- buscan la razón de los problemas precisamente en ese proceso de ajuste estructural que se realizó en Argentina a lo largo de esta década y fundamentalmente en la primera mitad. La consecuencia de este pensamiento los lleva a decir que la solución de los mismos es revisar algunas de las cuestiones que caracterizaron a la reforma estructural que generó la nueva organización económica interna.

Otros buscan las causas de los problemas en que este ajuste estructural ha sido incompleto. Por lo tanto la profundización, afianzamiento y consolidación del mismo llevará a la solución de los inconvenientes que subsisten.

En esta exposición se sostiene que si bien es necesario profundizar y consolidar las reformas realizadas, porque en muchos casos son incompletas y hasta desorganizadas, esta es solo una condición necesaria. Además de afianzar y consolidar estas reformas se debe avanzar en una profunda reforma de gestión del Estado que sea capaz de aplicar políticas activas, políticas sociales, para resolver las cuestiones de distribución del ingreso y de competitividad.

Consolidar las Reformas: Una condición necesaria

¿Qué se debe hacer para afianzar las reformas estructurales realizadas?. Respecto de aquellas medidas que llevaron a la *estabilidad de precios*, nada. En la actualidad algunos se animan a discutir la propia convertibilidad o la paridad cambiaria. No se debe hacer nada, no porque no se sepa hacer otra cosa, sino por la profunda convicción de las consecuencias negativas que tendría otra política al respecto.

Respecto de la *apertura*, sin lugar a dudas **hay que profundizar el Mercosur** que constituye una estrategia acertada. Más allá de los debates que genera la reciente crisis, en particular a partir de mediados de enero con la devaluación brasileña.

Esta crisis ha enfrentado, de un lado, a quienes dicen que el Mercosur es simplemente un juego que lleva al proteccionismo y, del otro lado, los que habiendo aprovechado las ventajas del Mercosur, en la actualidad demandan protección porque estas ventajas no están tan claras.

Este pragmatismo se encuentra a menudo en los debates económicos. Algunos asimilan la globalización a posiciones absolutamente neoliberales y tienden a un Estado mínimo. Mientras que otros argumentan que la globalización exige tener políticas que los defiendan. Por último están los que cuando las condiciones del contexto le son favorables no quieren escuchar hablar del Estado y solicitan más mercado; pero cuando las condiciones se les vuelven desfavorables corren rápido hacia el Estado en busca de protección.

• Esta diversidad de ideas no puede hacer perder de vista que en términos de apertura la idea del Mercosur es una cuestión estratégica. El regionalismo es absolutamente indispensable para ubicarse en el contexto que ofrece la globalización y hay que profundizarlo. Pero no mediante medidas unilaterales o bilaterales de quienes integran el Mercosur, como la propuesta de dolarización, sino a través de la coordinación de políticas macroeconómicas que al final del camino lleven a una moneda única regional, y a la posibilidad de tener un banco regional, prestamista de última instancia, que pueda ejercer la política monetaria. Se debe afianzar la apertura desde esta perspectiva regional.

Respecto a la **reforma del Estado** que fundamentalmente en esta etapa se caracteriza por las regulaciones y privatizaciones, también es necesario consolidarla, afianzarla. Quedan cuestiones por hacer, como, por ejemplo, la incorporación de instrumentos vinculados con la disciplina fiscal.

El primero de esos instrumentos, en las actuales circunstancias, es resolver definitivamente el **problema del déficit fiscal**. Una herramienta como la Ley de Convertibilidad Fiscal o de Solvencia Fiscal -que pone un techo a la presión tributaria, que es una forma de poner un techo al gasto en término del producto- es necesaria para avanzar en el camino correcto.

Un segundo instrumento, que también hace falta en las provincias (desde fin del año pasado la provincia de Buenos Aires lo tiene) y en el orden nacional, es **contar con fondos anticíclicos**. Fondos que permitan -en este comportamiento cíclico de nuestras finanzas que van copiando la evolución de la economía global- no tener que hacer ajustes duros en momentos en que los mismos lo que único que logran es agudizar aún más las consecuencias del ciclo. El Fondo Anticrisis o Anticíclico, es indispensable; y se tiene que avanzar hacia él.

Otro de los grandes temas pendientes respecto del plano fiscal, es discutir definitivamente el **modelo de federalismo fiscal**. La reforma tributaria nacional y provincial, y la Ley de Coparticipación deberían discutirse en forma conjunta: porque todas se relacionan con la forma de financiamiento del sector público argentino.

Algunas razones de urgencia hicieron avanzar con mayor rapidez sobre la reforma tributaria nacional. Mas allá de discutir sobre las bondades de la misma, que en algunos casos representa un avance, siguen quedando pendientes la discusión de las reformas financieras provinciales y del modelo de federalismo fiscal.

Respecto de la reforma financiera, es una de los pocos cambios que se realizaron en la segunda mitad de esta década. También en ella falta avanzar en eficiencia, **falta reducir los costos del sistema**. Pero sin ninguna duda este tipo de medidas ayudan a consolidar y fortalecer las instituciones que fueron dando base a la nueva organización económica.

La Gestión del Estado: Una Reforma Pendiente

Sin embargo, también es necesario avanzar en una reforma de **gestión del Estado**. Sobre esta reforma generalmente se hace referencia al lado del gasto y hay mucha coincidencia en decir que se debe avanzar en la reforma microeconómica, hay que analizar con detenimiento el gasto público y mejorar en eficiencia. Es necesario que, con lo que hoy se gasta en educación, se tenga

más y mejor educación; con lo que se gasta en seguridad, se logre más y mejor seguridad; y así en cada una de las funciones esenciales del Estado.

No hay dudas que es fundamental mejorar la eficiencia del gasto público. En este sentido la Universidad debe participar también, considerando que en muchos casos la restricción de recursos humanos impide llevar a cabo esta reforma microeconómica.

Hay que reconocer que no es adecuado el camino que -en general- han elegido la Nación y las provincias en cuanto a la voluntad política de avanzar en esta reforma de gestión del Estado. Hace muchos años que el sector público en su conjunto se encuentra entrampado en usar la tecnología y el financiamiento de los organismos internacionales para avanzar en esta reforma llamada de segunda generación. Hace tiempo que se vienen utilizando fondos que se deben devolver y a la hora de concretar es muy poco lo que se ha hecho. Se ha equivocado el camino y es necesario una revisión de esto.

Mas allá del lado del gasto, otro tema sobre el que hay que poner mucho énfasis cuando se habla de la reforma de gestión del Estado, es la necesidad de avanzar en la **eficiencia en la administración tributaria**.

No existen dudas que la evasión es hoy una de las restricciones fundamentales para lograr una mayor competitividad y una mejor distribución del ingreso. La evasión es la restricción que no permite, si de competitividad se habla, sustituir los malos impuestos, aquellos que son distorsivos.

¿Quién puede dudar que se debe ir desandando este camino de políticas tributarias que gravan al trabajo?. Los impuestos al trabajo son distorsivos y atentan contra la competitividad y contra la generación de empleo. Pero se cuentan con serias restricciones para avanzar en la disminución de estos tributos y siempre se busca la forma de que el gasto ofrezca la salida. La evasión es una fuerte barrera para eso.

¿Quién puede discutir que los impuestos sobre los Ingresos Brutos o los impuestos a los Sellos que cobran las provincias, los cuales en el caso de Buenos Aires representan el 60% de los recursos propios (30 % de la totalidad del financiamiento del presupuesto), son impuestos distorsivos e indefendibles?

Pero, ¿cual es la forma de reemplazar hoy estos impuestos?. Una salida es la propuesta del IVA compartido que se está realizando desde el Ministerio de Economía de la Nación. Sin embargo esta no parece una alternativa adecuada, las provincias y la ciudad de Buenos Aires recaudan en

la actualidad, por impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos, 7 mil millones de pesos, lo que equivale a siete puntos de IVA. ¿Se puede pensar seriamente en un IVA al que se le agregue siete puntos?

Sin lugar a dudas que la principal restricción para avanzar en la sustitución de estos tipos de impuestos se debe buscar en la eliminación de la evasión.

Lo mismo ocurre en materia de presión tributaria. El nivel existente de evasión ha puesto en la paradoja de contar con alta presión legal y baja presión real, en donde cuesta hacer política tributaria. En consecuencia, tanto para incrementar la competitividad de la economía, como para poder llevar a cabo un conjunto de políticas que son muy importantes, como las políticas activas para apoyar a las PYMFS y para apoyar a la exportación, es necesario eliminar la evasión.

Si se puede mejorar la competitividad, la economía crecerá más y mejor, y se elevará el nivel de empleo, que es uno de los factores que influye en la distribución del ingreso.

En este último aspecto, el sistema tributario argentino es regresivo. No porque exista la decisión de hacerlo regresivo o porque se crea que los impuestos al consumo son mejores. Ocurre, simplemente, porque la mala administración tributaria ha sesgado y ha hecho que se ponga énfasis en aquellos tributos que son más fácil de recaudar. Por eso lo primero que se propone en las reformas tributarias es aumentar algún punto adicional al IVA, o recurrir a impuestos sobre los combustibles o a otro tipo de impuestos de rápida recaudación.

En consecuencia una mala administración tributaria conlleva -en forma indirecta- una política tributaria que se vuelve regresiva y que es nociva para la distribución del ingreso, que es uno de los grandes problemas de nuestra economía. Una mejor distribución del ingreso, no sólo es importante para la sustentabilidad de lo hecho. Es fundamental para tener un modelo de sociedad que sea más justo que el que se tiene actualmente.

Las Políticas Activas: un complemento sustancial

Una vez que se hayan consolidado las instituciones de esta nueva organización económica, que se avance en las cuestiones de la reforma de gestión del Estado, tanto las que tienen que ver con el lado del gasto, como las

que mejoren la administración tributaria, sí se estará en condiciones de poder diseñar y aplicar políticas activas de apoyo a las PYMES, políticas activas de apoyo a las exportaciones y políticas sociales que mejoren –unas y otras- la competitividad y la distribución del ingreso.

Las fallas del mercado exigen políticas activas y no se debe temer a la presencia del Estado en su aplicación. También se debe pensar en las situaciones donde la competencia no es perfecta, donde falta un marco regulatorio, donde faltan medidas de defensa al consumidor y de defensa del usuario.

En cuanto a las políticas sociales, seguramente las que tienen que ver con el sistema de seguridad social, constituyen la gran asignatura pendiente. Pero no se puede olvidar que el gasto social, que representa el 65% del total gasto del sector público argentino, es el instrumento redistribuidor más fuerte y más potente de nuestro país. Por eso la eficiencia del gasto es absolutamente indispensable. No hay que olvidar que el quintil más pobre recibe un subsidio a través del gasto público, de aproximadamente el 38 % de sus ingresos propios.

Es necesario no desandar esta idea de afianzar el gasto social, pero también es imprescindible hacerlo mucho más eficiente. Es cierto que en los debates todos tienen algún sesgo. Ustedes deben aceptar que en esta exposición se mire el mundo desde la mirilla de la puerta del Ministerio de Economía de la Provincia, donde cumplo funciones desde hace más de 10 años.

Todo lo dicho es posible ponerlo en práctica. En estos 10 años la deuda de la Provincia se ha reducido notoriamente en valores absolutos y por supuesto en valores relativos –en términos de producto bruto geográfico o del gasto-; y está muy por debajo del stock de deuda promedio de cualquier comparación que se quiera hacer dentro del sector público argentino, tanto comparado por provincia, como por promedio de las provincias equivalentes según el grado de desarrollo.

Se ha reducido la deuda que era de \$2.500 millones en el año 1992 (primer año que se podía medir), a aproximadamente \$2.000 millones, que alcanzará a fin de este año si es que se utiliza la totalidad de la deuda autorizada por la Legislatura Provincial. Con ello, de casi 4 puntos del Producto Bruto Geográfico, se ha pasado la deuda a 1,7 puntos del PBG. Esto es la consecuencia de la disciplina fiscal, pero esta disciplina fiscal ha sido

compatible con poner en marcha -aunque los resultados no se observen hoy en forma tangible- la reforma educativa, la reforma de seguridad y la reforma de justicia, y poder aplicar políticas activas y políticas sociales que mejoran la competitividad y la distribución de ingreso.

Esto se ha logrado acompañando además los pactos fiscales que han llevado a la desregulación y desgravación del sector productivo. Hoy cuando se habla de la necesidad de tener políticas que favorezcan a la producción, se olvida que se ha suspendido la culminación de las reformas propuestas en el Pacto Fiscal, pero se ha desgravado del impuesto a los Ingresos Brutos al sector primario y a un sector de las industrias, las más expuestas por ser productoras de transables; se ha desgravado del impuesto de Sellos al sector financiero, entendiendo que era un componente distorsivo en el costo, un componente más en la tasa de interés.

Todo esto lleva a concluir que la disciplina fiscal y las políticas sociales y activas son absolutamente compatibles.

Por eso y sintetizando esta exposición, en la búsqueda de la solución de los problemas argentinos, no se debe huir de lo que se ha hecho, pero tampoco se debe creer que reforzarlo y consolidarlo es suficiente para resolver los problemas. Es una condición necesaria pero no suficiente, se debe avanzar además en la definición de un nuevo modelo que contemple la forma de ir resolviendo estos problemas.

Para ello la realización de estas Jornadas son muy importante y, si existe la posibilidad, desde el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires se va a seguir apoyando las mismas. También es útil tener en cuenta las palabras de Samuelson que decía que estas discusiones deben emprenderse sin dogmatismo, porque si bien ellos son buenos para defender las viejas ideas, también pueden constituirse en fuertes restricciones para incorporar las nuevas.