

MESA REDONDA SOBRE FEDERALISMO FISCAL

LIC. ROGELIO FRIGERIO*

LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACION

Desde sus comienzos la administración del Presidente, Dr. Carlos Menem, debió enfrentar la necesidad de concentrar las tareas del gobierno en la resolución de los problemas heredados de muchos años de inestabilidad económica.

Ello dio lugar a un conjunto de medidas que provocaron un fuerte cambio en las estructuras y en la organización de la economía argentina. Ellas recibieron la denominación de "las reformas de primera generación" y estuvieron compuestas, principalmente, por: a) la reforma monetaria, b) la reforma fiscal, c) la reforma del sector público, d) la reforma de la seguridad social, e) la reforma comercial y f) la integración regional.

a) la reforma monetaria

Tras largos años de inestabilidad económica caracterizados por altísimas tasas inflacionarias, se diseñó un esquema de convertibilidad de la moneda nacional. Este programa comenzó a regir durante el año 1991, y generó un rápido reacomodamiento del comportamiento de los agentes económicos, en respuesta a las exigencias planteadas por un nuevo escenario con precios estables.

Un punto central para el nuevo sistema monetario fue la decisión de otorgar total independencia del Banco Central de la República Argentina. Con la autoridad monetaria ajena a los avatares de la política económica cotidiana y comprometida en defender el valor del Peso, se brindó un marco de confianza en cuanto a la solidez del nuevo sistema monetario.

* Subsecretario de Programacion Regional. Ministerio de Economia y Obras y Servicios Publicos.

b) la reforma fiscal

Resulta claro que el éxito del esquema de convertibilidad se explica en que las cuentas del sector público fueron ajustadas, de modo tal que no existieran exigencias para financiar en forma espuria al Tesoro Nacional.

La reforma fiscal tuvo su piedra angular en los profundos cambios instrumentados en materia de administración tributaria. Los mecanismos de: simplificación en la estructura tributaria, eliminación de tributos distorsivos, ampliación del padrón de contribuyentes y, muy especialmente, el fuerte ataque a la evasión; posibilitaron un crecimiento incesante en los niveles de recaudación tributaria nacional.

Por otra parte, es importante resaltar que el presupuesto nacional volvió a convertirse en una herramienta básica para la planificación económica. En efecto, el presupuesto ha sido presentado en los tiempos establecidos legalmente y sometido al mecanismo de aprobación legislativa, permitiendo el debate democrático sobre los caminos que llevará adelante el Gobierno Nacional para el cumplimiento de sus funciones y la forma en que serán utilizados los recursos públicos.

c) la reforma del sector público

No menos importante ha sido la definición del rol que le compete cumplir al Estado en la economía. Se ha puesto énfasis en la necesidad de que el mismo sea el proveedor de un entorno macroeconómico estable, que favorezca el desarrollo de las actividades productivas, sin dejar de lado su obligación de asegurar los principios de equidad, que posibilitan la igualdad de oportunidades entre los distintos actores económicos.

En tal sentido, se ha procedido a la privatización y concesión de empresas y servicios públicos, conservando el Gobierno Nacional el poder regulatorio de las actividades transferidas al sector privado.

Los resultados alcanzados por esta política, en términos de la calidad y la eficiencia en la prestación de tales actividades, son claros indicativos de que el camino seguido ha sido correcto. Esto es válido tanto por la mejor situación en que actualmente se encuentra la comunidad, tanto en términos de consumidores, como de ciudadanos y contribuyentes. En efecto, no sólo se ha ampliado la gama de provisión de los bienes y servicios transferidos, sino que ha desaparecido la carga que debía enfrentar el Tesoro Nacional por los déficits de las empresas que revistaban en la órbita del sector público y el Gobierno Nacional ha podido concentrar sus esfuerzos en la prestación de actividades propias e indelegables (como son salud, educación, seguridad, defensa y justicia).

d) la reforma de la seguridad social

Otro frente de preocupante que debió atenderse era el proveniente del sistema de seguridad social, caracterizado por un mecanismo de reparto altamente deficitario. Sumado a ello, la economía argentina se venía caracterizando por su escasa capacidad de generación de ahorro interno. Ambos aspectos fueron abordados en un esquema de reforma estructural al régimen previsional.

El diseño de un sistema de seguridad social basado en la capitalización de los aportes individuales ha fomentado el surgimiento de una importante vía para la canalización de ahorro doméstico. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones se han convertido en inversores institucionales de primer nivel y permiten consolidar el proceso de desarrollo del mercado de capitales argentino. Si bien se requerirán varios años para completar el proceso de reforma al sistema previsional argentino, los cambios que se han vivido en estos últimos años nos permiten anticipar que los resultados que provendrán del nuevo esquema serán cruciales para sustentar el proceso de crecimiento de la economía argentina en las próximas décadas.

e) la reforma comercial

Por otra parte, Argentina venía sufriendo las secuelas de un largo período de tiempo sin haber alcanzado una inserción seria y perdurable en materia de comercio internacional. Las consecuencias de esta economía cerrada se advertían claramente en cuanto al retraso tecnológico del aparato productivo nacional y en la baja capacidad competitiva de la industria doméstica.

La decisión de avanzar hacia la apertura de la economía facilitó el flujo de inversiones y la incorporación de modernas maquinarias y técnicas de producción. Más aún, se posibilitó una vinculación más fluida de las empresas locales con los mercados externos, lo que se posibilitó un fuerte crecimiento de nuestras exportaciones.

En este sentido, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias actuaron como instrumentos eficientes a la hora de acentuar los vínculos comerciales internacionales.

f) la integración regional

Un aspecto de singular importancia en este proceso de internacionalización de la economía Argentina ha sido el fuerte impulso otorgado al Mercosur, cuyos resultados concluyentes se advierten en la gran ampliación que han tenido los negocios desarrollados en los mercados de los países miembros.

Más aún, la integración se ha fortalecido a través de la complementación productiva que llevan adelante diversas industrias y el surgimiento de asociaciones de empresas de los distintos países, todo lo cual ha posibilitado el fortalecimiento de la competitividad de las economías miembros del Mercosur.

RESULTADOS ALCANZADOS POR LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACION

De esta manera, las primeras reformas estructurales llevadas a cabo por el Gobierno Nacional han permitido:

- Generar un ordenamiento jurídico básico, que sienta las nuevas reglas de juego correspondientes a una economía abierta y dinámica, donde el rol productivo recaerá básicamente en las empresas privadas, mientras que el Estado se concentra en sus funciones de regulador del funcionamiento de la economía y proveedor de bienes y servicios públicos indelegables.
- Mantener un entorno de políticas no distorsivas que favorecieron el crecimiento y la estabilidad, sin que se produzcan situaciones de inequidad manifiesta entre los agentes económicos.
- Destinar mayores recursos a proyectos de infraestructura y servicios sociales básicos, al desaparecer actividades deficitarias que antes estaban en manos del Estado, exigiendo el aporte permanente de recursos que podrían recibir un mejor destino desde el punto de vista de la sociedad.
- Destinar mayores recursos para proteger a grupos vulnerables. En línea con lo indicado anteriormente, el Gobierno Nacional ha recuperado capacidad para implementar políticas redistributivas destinadas a eliminar o paliar situaciones de desigualdad social.

LA REFORMA PROVINCIAL

A este contexto de reformas estructurales llevadas a cabo por el Gobierno Nacional, se sumaron los estados provinciales, que a partir de la firma de los Pactos Fiscales avanzaron en:

- La privatización de los bancos provinciales.
- La concesión y privatización de empresas públicas provinciales.
- El traspaso de las cajas previsionales provinciales y la derogación de los regímenes previsionales provinciales.
- La desregulación de las actividades económicas

(comerciales, transporte y servicios profesionales) en el ámbito de cada provincia.

- La eliminación de impuestos distorsivos (por ejemplo: ingresos brutos a las actividades primarias, sellos, etc.).

De esta manera quedó conformado un nuevo mapa de las funciones distribuidas entre los distintos niveles de gobierno. Esta situación ha quedado reflejada en la nueva estructura de gastos de la Nación y las provincias, que muestra claramente que, en la actualidad, las funciones básicas de la Nación son aquellas que se encuentran vinculadas a:

- Seguridad social
- Defensa y seguridad interior
- Justicia
- Educación superior
- Regulación de los servicios públicos
- Servicios de la deuda

Asimismo, la Nación ha garantizado a las provincias un nivel creciente de los recursos que les envía a través de la coparticipación federal de impuestos y de transferencias presupuestarias.

Por su parte, las provincias han asumido su responsabilidad en cuanto a la provisión de los servicios de:

- Educación inicial
- Salud
- Promoción y asistencia social
- Seguridad y justicia

LA SEGUNDA GENERACION DE REFORMAS

De esta manera, se está conformando en Argentina un nuevo entorno económico, siendo las principales prioridades que debe atender el Gobierno Nacional:

- La consolidación de la estabilidad macroeconómica
- La aceleración del crecimiento

- La inversión en capital humano
- La reducción de la pobreza

Para poder alcanzar estos objetivos, se requiere mejorar la administración del gasto público (nacional, provincial y municipal), perfeccionar el sistema tributario y mejorar el esquema de relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las provincias. Este conjunto de políticas implica continuar en el sendero de transformación iniciado con la administración del Presidente, Dr. Carlos Menem, es conocido como “las reformas de segunda generación”.

Los dos grandes ejes sobre los cuales pivotean los actuales esfuerzos del Gobierno Nacional para poner en marcha estas reformas son la reforma tributaria y el diseño de un nuevo régimen de coparticipación de recursos a las provincias.

La reforma tributaria

La reforma tributaria tiene un objetivo central: promover una disminución en el costo laboral.

De este modo, será posible no sólo incentivar la generación de empleo, sino que posibilitará obtener una mejora en el frente comercial, a través de un incremento en la competitividad de las exportaciones.

Si bien no es necesario detenerse demasiado en explicar las bondades que posee la creación de puestos de trabajo en una economía, debe comprenderse la gran importancia que tiene permitir que las mejoras tengan sustentación a mediano y largo plazo mediante incentivos competitivos a nivel internacional.

Para entender con mayor profundidad los alcances de la reforma propuesta por el Gobierno Nacional, es preciso diferenciar el impacto de las medidas sobre las personas físicas y sobre las empresas.

Personas físicas:

- Se reduce la imposición sobre el trabajo
- Se traslada al empleador del 3% de aporte personal al

PAMI

- Se incrementa el salario de bolsillo del 85% de los asalariados
 - Se reduce la alícuota del IVA sobre productos de la canasta familiar, a cambio de mayores impuestos sobre consumos no esenciales
- Empresas:
- Se reduce el costo laboral
 - Se eliminar el incentivo al endeudamiento y a la baja capitalización
 - Se bajan los aranceles sobre los bienes de capital
 - Se evita que las preferencias impositivas se trasladen a los accionistas
 - Se amplía la base imponible del IVA y Ganancias y se eliminan exenciones.

A partir de este conjunto de medidas, será posible mejorar la distribución de ingresos, promoviendo la equidad horizontal entre todos los habitantes del país. Más aún, estas reformas serán posibles con total neutralidad recaudatoria y distributiva.

La neutralidad recaudatoria significa que la reforma tributaria ha sido diseñada a partir de un cambio en los pesos relativos de los distintos impuestos, pero sin que ello signifique una mayor presión tributaria global. El objetivo es que la redistribución de recursos a favor de los sectores menos pudientes sea financiada por los sectores más adinerados. En este sentido, es evidente que la neutralidad sólo se refiere al aspecto de la cantidad de recursos recaudados, pues desde el punto de vista social deben valorarse muy positivamente todas aquellas políticas que promuevan una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso.

Por otra parte, la neutralidad distributiva hace referencia a que se han previsto los mecanismos que garanticen que la distribución de recursos entre la Nación y las provincias no se verá alterada por la reforma tributaria. En efecto, la Nación asume el compromiso de garantizar que los montos transferidos a los estados provinciales no se verán afectados por eventuales variaciones que pudiera tener el ritmo recaudatorio de los impuestos involucrados en la reforma.

La reforma del régimen de coparticipación: Pautas generales para el diseño de un nuevo esquema de relaciones fiscales y financieras entre el Gobierno Federal y las provincias

En líneas generales podemos decir que el nuevo esquema de relaciones fiscales y financieras entre el Gobierno Federal y las provincias debería contemplar los siguientes objetivos:

1. Elevar la correspondencia entre las decisiones de gasto y su financiamiento en los diferentes niveles jurisdiccionales,
2. Diseñar un sistema de transferencias simple y transparente, que modere las características procíclicas de los regímenes de coparticipación federal, y que le otorgue mayor flexibilidad fiscal al Gobierno Federal.
3. Procurar que las provincias más pobres y/o aquellas con costos de provisión de bienes públicos más altos puedan garantizar un nivel básico de bienes y servicios públicos con una presión tributaria similar a la que tienen las provincias más ricas y que asegure la igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Nación,
4. Y, por último, establecer mecanismos de incentivos para la persecución de sanas políticas fiscales, es decir, mecanismos que promuevan la eficiencia en el gasto y un mayor esfuerzo tributario.

En este sentido, el nuevo régimen de transferencias intergubernamentales debería ser diseñado de manera tal que las provincias puedan financiar con recursos propios una mayor proporción de sus erogaciones, incrementándose, en este sentido, el grado de correspondencia fiscal al nivel de los gobiernos provinciales.

Con relación a este último aspecto es preciso indicar que el conjunto de provincias y la Ciudad de Buenos Aires financian el 42,4% de sus erogaciones con recursos propios. Sin embargo, se observa en relación a este indicador que en varias provincias -en general las más rezagadas- los recursos propios representan menos del 10% de los gastos provinciales.

Esto significa que en los próximos años se debería discutir en Argentina y, con las provincias, una reforma tributaria de largo alcance que tenga como premisa fundamental alcanzar una estructura tributaria más descentralizada.

Con una distribución de potestades tributarias más equilibrada aumentará la responsabilidad política de las autoridades de los gobiernos locales, al vincular más directamente las decisiones sobre el tamaño del gasto público provincial y los recursos para su financiamiento.

La correspondencia fiscal es, por otra parte, un principio fundamental para incrementar la eficiencia del gasto público, al existir un mayor control ciudadano de la expansión del gasto por la incidencia directa que éste tiene sobre el nivel de impuestos que los contribuyentes pagan.

Un segundo aspecto a considerar es la necesidad de diseñar un sistema de transferencias del modo más sencillo y transparente posible. Un esquema en el cual los programas federales (FEDEI, FET, FONAVI, etc.) no estén asociados a la recaudación de un impuesto específico, ni supeditados a los cambios en la política tributaria, sino que los fondos sean asignados presupuestariamente teniendo en cuenta las necesidades sociales de cada una de las jurisdicciones provinciales.

De esta manera, los impuestos se subirán o bajarán por su aptitud tributaria y no en función de si son o no coparticipables. Y, cuando hablamos de aptitud tributaria, queremos vincular las variaciones impositivas a circunstancias objetivas. Es decir, a los aspectos referidos a la equidad, la eficiencia y la localización y no al rendimiento para el Gobierno Federal de cambios en la política tributaria.

Además, es importante tener en cuenta la relación entre los ingresos tributarios y el ciclo económico. En general, se señala que dada la estructura del gasto público provincial, es recomendable que los ingresos de las provincias gocen de un mayor grado de estabilidad, y por consiguiente, no estén atados a las fluctuaciones del ciclo económico. Sin embargo, cuando las transferencias se realizan en base a un esquema de coparticipación, éstas transmiten el carácter procíclico de los impuestos que componen la masa coparticipada.

Los aumentos en los ingresos de las provincias originados por un alza de la recaudación coparticipable, cuando la economía se halla en la fase ascendente del ciclo, generan un incremento en el gasto público provincial que luego, en la fase descendente, se convierte en inflexible a la baja (efecto *flypaper*). Este fenómeno se observó durante el año 1995 en muchas provincias

cuando los ingresos propios de dichas jurisdicciones se vieron afectados por los efectos de la crisis mexicana y las erogaciones continuaron en muchos casos con una tendencia creciente.

Otro elemento que no debería ser descuidado en el nuevo esquema es el establecimiento de mecanismos de intercambio de información del uso de los fondos, principalmente de aquellos que son asignados en base a criterios redistributivos.

Tanto las provincias como el Gobierno Federal deberían contar con los instrumentos y las instituciones que aseguren que las provincias más beneficiadas con el nuevo esquema utilicen con responsabilidad los fondos asignados por el sistema y que brinden un nivel de bienes y servicios públicos que cumpla con ciertos estándares mínimos.

Por último, el nuevo régimen debería procurar que las provincias aprovechen su capacidad tributaria potencial. Es decir, el régimen debe, mediante un sistema de premios y castigos, generar los incentivos para que las autoridades provinciales realicen el máximo esfuerzo posible en materia de política y administración tributaria.

Deberíamos entonces pensar en dos tipos de transferencias:

- La primera, de libre disponibilidad, asignada entre todas las jurisdicciones en base a indicadores demográficos y económicos, en el cual prime para su distribución un criterio devolutivo. Esto significa que las provincias recibirían una porción de los fondos de coparticipación en relación a lo que cada una aporta.

- El segundo tipo de transferencia, que podríamos llamar de equiparación territorial, deberá ser destinada específicamente al financiamiento de las funciones básicas y asignada solamente a las provincias menos desarrolladas. Dicha transferencia debería permitir cubrir la brecha fiscal que persistirá en muchas jurisdicciones, entendida ésta como la diferencia entre el nivel de gasto mínimo anteriormente mencionado y los ingresos que la provincia obtenga de las transferencias de carácter devolutivo y de los ingresos propios.

Cabe destacar que, con relación a los ingresos propios, debería considerarse la capacidad tributaria potencial de cada jurisdicción y no la recaudación efectiva. De esta manera, el régimen brindará a las autoridades

provinciales incentivos para mejorar la recaudación propia, ya que aquellas jurisdicciones que obtengan recursos por debajo de su capacidad tributaria potencial se encontrarán con una necesidad de financiamiento de su presupuesto, obligándolas ineludiblemente a redoblar sus esfuerzos por disminuir la brecha entre su recaudación y la capacidad tributaria potencial.

Desde ya que una reforma como la señalada no puede instrumentarse de un día para el otro. Su diseño requerirá de un profundo análisis y amplio consenso, a la vez que su implementación exigirá un período prolongado de transición.

En la agenda existen puntos en común con la propuesta del Banco Mundial, particularmente la idea de que resulta imprescindible para obtener un esquema de relaciones fiscales y financieras entre el Gobierno Federal y las provincias duradero y superador realizar, al mismo tiempo, una reforma tributaria de largo alcance.

La reforma demandará un importante esfuerzo intelectual y, seguramente, su discusión excederá los límites de un mero esquema de distribución de recursos interjurisdiccionales.

Es así que en los próximos meses serán muchos los temas que deberíamos tratar. Entre los aspectos más relevantes podríamos mencionar, la necesidad de establecer un mecanismo coordinado con las provincias de estabilización macroeconómica, la reforma integral de los programas con financiamiento vía impuestos específicos, el análisis de la capacidad tributaria potencial en las provincias, la necesidad de incrementar la correspondencia fiscal al nivel provincial, una definitiva asignación de funciones entre el Gobierno Federal y las provincias, el financiamiento de la reforma previsional, las nuevas instituciones del federalismo, y por último, el diseño de un esquema para la transición. A continuación se discute brevemente algunos de estos tópicos.

Asimismo, el mandato constitucional establece, como fue señalado, la necesidad de realizar acuerdos entre el Gobierno Federal y las provincias para consensuar los principales aspectos para conformar un nuevo régimen de relaciones fiscales y financieras con las provincias.

La reforma se debe constituir en una política y estrategia consciente,

coordinada y orgánica, que implique la participación de los gobiernos en su formulación y ejecución, guiada por objetivos comunes y que incluya una negociación política permanente y consecuente.

Debemos encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de asegurar la eficiencia y la equidad del nuevo régimen y el grado de autonomía de las partes involucradas, lo que sólo, se puede alcanzar mediante un pacto federativo integrador que reúna a todas las voluntades políticas. Del Pacto deberá surgir un nuevo contrato fiscal federal, así como también los compromisos que asumirán las provincias y el gobierno federal para poner en marcha el nuevo régimen en los tiempos que marque la ley.

A su vez, como se mencionó anteriormente, es sabido que una reforma como la propuesta no se puede realizar de un día para otro, sino que necesita de un tiempo razonable para su maduración. La nueva ley de coparticipación debería diseñar un esquema para la transición. Es decir, se deberían establecer metas graduales y automáticas hasta que el nuevo régimen opere plenamente.