

COPARTICIPACION

LO CENTRAL ES LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

RESUMEN

Este trabajo presenta una serie de reflexiones vinculadas al tema de la coparticipación federal de impuestos y de las relaciones financieras entre el Estado nacional y los Estados provinciales. Obedece a la preocupación por una tendencia histórica, y que se viene agravando desde hace casi dos décadas (a partir de la sanción de la actual ley, en el año 1988), donde el Estado central avanza peligrosamente sobre los recursos que les corresponden a las provincias, más allá incluso de lo que dispone la legislación vigente. Tendencia que se contrapone con el hecho de que el Estado nacional, en ese mismo período, presta cada vez menos servicios a la población.

El texto trata de fundamentar a lo largo de 48 puntos, que el debate sobre la pendiente ley de coparticipación que debe reemplazar a la actualmente vigente, debe centrarse en cómo se distribuyen los recursos entre Nación y Provincias, esto es, la llamada distribución primaria. Sucede que muchos trabajos relacionados a esta problemática, se ocupan de estudiar y proponer alternativas a la distribución secundaria, pero es poco lo que dicen de lo que se considera como esencial en este tema.

Asimismo, se llama la atención acerca de las causas profundas que han llevado al Estado nacional a avanzar sobre los recursos provinciales, y se concluye que si no se visualizan y atacan esas causas, es imposible pensar en una salida decorosa, que refuerce el régimen federal de gobierno en la Argentina.

Finalmente, se sugiere la necesidad de definir el modelo de sociedad al cual se aspira, y las funciones y responsabilidades a asumir por los distintos niveles de gobierno (nacional, provinciales y locales), antes de discutir las modalidades de distribución de los recursos provenientes de la recaudación tributaria.

Estos dos planos que abarcan las reflexiones del texto (diagnóstico y propuestas) se resumen luego en dos gráficos síntesis incluidos en un Anexo.

Aclaración: como el trabajo procura llamar la atención y generar un debate sobre dos o tres aspectos básicos del tema de la coparticipación federal de impuestos (la crisis del Estado en la Argentina, su relación con el modelo neoliberal aplicado, y el conflicto de la distribución de los fondos con las provincias), se optó por una modalidad de realizar reflexiones que sólo contienen fundamentos generales que facilitan la lectura, dejando para el final la mención de la bibliografía utilizada para quienes deseen profundizar cada uno de los múltiples aspectos involucrados en el texto. Por esa misma razón (de priorizar esos temas), no se profundiza el tratamiento de otros que, como se menciona, son de tratamiento esencial (y en algunos casos previos), ya que ello requeriría un espacio que supera ampliamente al que se dispone en esta oportunidad.

COPARTICIPACION

LO CENTRAL ES LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

Ø CRISIS FISCAL DE LOS ESTADOS PROVINCIALES, Y ROL DEL ESTADO NACIONAL

1.- La crisis fiscal que vienen atravesando desde hace varios años los Estados provinciales, genera graves consecuencias económicas y sociales, de fuerte impacto negativo sobre los pueblos del interior. A la profundidad sin precedentes de la crisis social y económica que vivió la Nación, que generó desempleo, caída de ingresos del grueso de la población, marginalidad y pobreza extrema generalizada; se sumó la carencia de prestaciones de servicios básicos elementales por parte de las provincias, como los de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, promoción del empleo y del crecimiento económico, etc.

Gran parte de estos problemas que afecta a la gran mayoría de los entrerrianos, continúan vigentes hoy, y sin demasiadas perspectivas de una mejora sustancial.

2.- En el último cuarto de siglo, y a medida que el Estado nacional fue llevando adelante reformas profundas en relación con su función histórica (de promotor de un proyecto nacional de industrialización sustitutiva, y redistribuidor de los ingresos a escala regional para mantener la integridad de su territorio), se fue desentendiendo de la suerte de las sociedades provinciales y de la situación de sus finanzas públicas.

Progresivamente fue transfiriendo a los niveles provinciales la prestación de servicios básicos (como los de la educación secundaria), sin los correspondientes recursos para financiarlos. Y a la vez le fue quitando a las provincias recursos que legítimamente les correspondían en virtud de la legislación vigente sobre la coparticipación federal de impuestos.

¿Cómo y por qué sucedió todo esto?

Ø LA CRISIS DE LA ARGENTINA Y DEL ESTADO NACIONAL, COMO FACTORES GENERADORES DE LA CRISIS ACTUAL DE LAS FINANZAS PROVINCIALES

3.- La situación planteada, es una más de las nefastas consecuencias que ha generado el proyecto de concentración, saqueo y genocidio, iniciado en la Argentina a mediados de los años '70 por la dictadura militar, y profundizado desde comienzo de los años '90 por el menemismo. La sociedad argentina muestra enormes desigualdades y una fuerte polaridad. Frente a un reducido núcleo de privilegiados, la gran mayoría de la población se encuentra en un estado de deterioro de su calidad de vida, producto de sucesivas crisis que luego de superadas dejan la situación peor que antes, aún con las reactivaciones que se producen a posteriori.

4.- Las políticas nacionales han provocado una creciente concentración del ingreso y las riquezas, en manos de los grandes grupos empresariales y financieros, locales y extranjeros. Este fenómeno se da en todos los campos de la realidad económica: propiedad de la tierra, producción primaria, producción industrial, sector financiero, comercio exterior, comercialización minorista, servicios públicos, etc. Confirman esta tendencia los datos sobre la creciente incidencia de las 200 mayores empresas argentinas sobre el total de las ventas, brindados periódicamente por el INDEC.

5.- De la mano de la mayor concentración se produjo un fenomenal proceso de saqueo, que implicó una enorme transferencia de riquezas hacia el exterior por medio de diferentes mecanismos. A la creciente transferencia de divisas por remesas de utilidades de empresas extranjeras y por el pago de intereses a los acreedores externos, se sumó un inédito proceso de fuga masiva de capitales, que lleva a casi 150 mil millones de dólares el valor de los bienes en el exterior de residentes argentinos.

6.- La contracara de ambos fenómenos (concentración y saqueo) ha sido el proceso de genocidio que viene soportando la sociedad argentina, que comenzó a través de la represión abierta y feroz que desató la última dictadura militar, y continuó con el fuerte y constante deterioro económico y social. Basta con señalar que desde 1975 a hoy, la población total creció en poco más de 12 millones, pero los pobres pasaron de dos millones de entonces a más de 13 millones en la actualidad. El PBI por habitante es similar al de hace tres décadas, con una acentuada desigualdad en la distribución del ingreso (la más elevada de los últimos treinta años). Y los niveles salariales están hoy a menos de la mitad del que tenían a comienzo de los años setenta.

De ser la sociedad más igualitaria de América Latina, con una extendida clase media y significativos avances en la vida social y laboral, producto de décadas de movilidad social ascendente; se pasó a una regresión inédita de todas las variables representativas de la calidad de vida de la población: desempleo y subempleo masivos, trabajo precario, deterioro salarial, pobreza e indigencia generalizadas, abandono de numerosos sectores de la población al acceso de servicios elementales (incluyendo los segmentos más débiles y vulnerables, como los niños, los ancianos, los enfermos, etc), con una pronunciada movilidad social descendente, que destruyó el tejido social existente.

7.- El Estado central jugó un papel fundamental en este proceso, ya que garantizó con diferentes medidas la mencionada transferencia de ingresos y riquezas hacia la cúpula del poder económico, se endeudó con el exterior para mantener este proceso y posibilitar la enorme y constante fuga de capitales, y cambió drásticamente sus prioridades y su lógica de funcionamiento.

El Estado nacional, cooptado por los sectores económicos más poderosos, se ocupó de asegurar la continuidad del esquema descrito todo el tiempo que fuera posible. Lo hizo a costa de generar su propia y profunda crisis de desfinanciamiento, que tuvo como factores explicativos fundamentales a: I - la deuda pública, II- el déficit del sistema previsional, y III - el bajo nivel relativo de recaudación tributaria.

8.- Ante el creciente desfinanciamiento del Estado central, se fueron tomando medidas que (sin alterar las partidas claves –pago de intereses y transferencias al sistema jubilatorio-), buscaban incrementar los ingresos y reducir el resto de los gastos “no prioritarios” para el mencionado proyecto.

Entre esas medidas, se afectó fuertemente a las provincias, ya que se les transfirió la prestación de servicios hasta entonces a cargo de la Nación, y se les quitó recursos que hubieran debido recibir según los criterios dispuestos en el texto original de la ley de coparticipación vigente.

9.- Pero las provincias no sufrieron sólo por la pérdida de fondos que les correspondían legítimamente, sino que soportaban también los impactos desfavorables del proyecto de concentración, saqueo y genocidio, a nivel económico y social.

10.- En el sector agropecuario, se impuso un modelo de producción extensiva (depredador y no sustentable, de muy dudosa perspectiva futura), favorable a los grandes inversores (propietarios extraprovinciales y pool de siembras) y expulsor de los pequeños y medianos productores locales, que afectó el destino final de una parte importante de la riqueza generada, la que terminó fuera de las provincias.

11.- En el sector comercial, la llegada de cadenas de grandes firmas en distintos rubros (pero en especial los hipermercados), afectó a miles de pequeños empresarios y sumó una nueva vía de salida de riquezas (hacia el centro desarrollado del país y, casi siempre, hacia el exterior). Además, desplazó la compra de productos locales (frutas y verduras, por ejemplo) por su adquisición desde fuera de la provincia.

12.- También el sistema financiero sufrió fuertes cambios, con un marcado proceso de concentración y extranjerización, que afectó negativamente a las economías provinciales. Por un lado, por la privatización de gran parte de la banca pública, y por el otro, por la desaparición de segmentos de la banca cooperativa y la banca privada regional. Todo esto puso límites al financiamiento de las actividades productivas de las provincias, y aceitó los mecanismos de transferencias de recursos monetarios hacia las zonas más desarrolladas del país.

Ø DESFINANCIAMIENTO Y CRISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES

13.- Si bien el déficit público del conjunto de las provincias argentinas es un hecho histórico conocido, a partir de los años '90 se producen cambios cualitativos en esa situación, que van a desembocar en la profunda crisis fiscal de principios del siglo XXI (coincidiendo con la implosión de la convertibilidad a nivel nacional). A la continuidad de la situación deficitaria provincial, se suman dos hechos significativos que ponen en evidencia los cambios profundos del contexto.

Uno de ellos, el rol depredador del Estado nacional antes mencionado, que quita recursos y transfiere gastos a las provincias, agravando sus penurias fiscales en momentos críticos.

El otro, las políticas neoliberales del gobierno nacional en materia monetaria y crediticia, que les impiden a los Estados provinciales continuar con las tradicionales fuentes de financiamiento, y las obligan a endeudarse con el sistema bancario privado y a tomar créditos del exterior, en condiciones más gravosas.

14.- La relación entre la Nación y las provincias será un capítulo más del proyecto concentrador y excluyente que se impulsa desde mediados de los '70, y que se profundiza en los '90. Dos elementos centrales explican la fuerte tendencia del Estado nacional a apropiarse de una parte creciente de los recursos provinciales.

Por un lado, la necesidad de cumplir con los compromisos de la deuda externa, que demanda aumentar los ingresos y achicar otros gastos; y por otro lado, la caída de los recursos que se produce con las modificaciones al régimen previsional, que promueve Cavallo en 1994, y que representan una pérdida de fondos para el fisco nacional de entre ocho y diez mil millones de pesos anuales.

En este marco se inscribe el avance del poder central sobre los legítimos intereses de las provincias argentinas, que va a dar como resultado la mayor captación nacional de fondos coparticipables, y la transferencia de servicios a las provincias.

15.- La distribución de los recursos coparticipados entre la Nación y las provincias constituyó históricamente un capítulo de permanentes disputas. En el año 1973 se llegó a un acuerdo que unifica el tratamiento de los diferentes tributos (Ley 20221), y que otorga a cada parte un 50 % del total, como porcentaje de distribución primaria, lo que constituye un valioso antecedente para analizar la situación actual y las alternativas hacia el futuro.

Una ley posterior del año 1988 (Ley 23548 que rige actualmente), modifica dichos porcentajes, aumentando la participación de las provincias en la distribución primaria en 8 puntos, lo que sucede como compensación por el hecho de que en el tiempo transcurrido la Nación había transferido a las provincias los servicios de salud y educación primaria.

16.- La Ley 23548 aún vigente, y que rige desde 1988, contó con la aprobación no sólo del Congreso Nacional, sino de todas las Legislaturas provinciales. La misma contempla una distribución primaria de los ingresos tributarios coparticipados, de un 57,66 % para el total de las provincias, y del 42,34 % para la Nación.

Desde entonces, y principalmente a lo largo de la década del '90, la Nación vino modificando esos porcentajes en perjuicio directo de las provincias (con leyes, decretos de necesidad y urgencia, y sucesivos pactos fiscales). Diferentes esquemas alternativos se fueron sumando (y alterando) a la ley vigente, lo que llevó a estimar al Instituto de Estudios Fiscales y Económicos una pérdida de recursos para las provincias de alrededor de 20 mil millones de pesos (o dólares equivalentes) en el período 1991-2001.

17.- También durante la década del '90, la Nación transfirió a las provincias los servicios de educación y de salud que aún quedaban en su jurisdicción (principalmente la educación media). Lo hizo con el compromiso de aportar los recursos correspondientes, pero para ello modificó la coparticipación primaria de las provincias, perdiendo éstas parte del ingreso que legítimamente habían acordado por la ley en 1988 (es decir que los recursos que les daba por un lado, se los quitaba por el otro).

18.- Pero lo grave del caso no es sólo la pérdida de los 20 mil millones de pesos (que les quita la Nación a las provincias), y la transferencia de los servicios sin su correspondiente financiamiento.

A esos factores, que generan un fuerte desequilibrio fiscal provincial, se suman las modificaciones impuestas desde la convertibilidad, que obligan a buscar otras formas de financiamiento del déficit, mucho más onerosas y con efectos futuros no sustentables.

El nuevo contexto macro y las nuevas medidas de política económica, les impiden a las provincias utilizar viejas formas de financiamiento, como el recurso de la licuación de deudas por inflación, la prohibición de realizar giros en descubierto contra el Banco Central, la limitación del financiamiento monetario de los déficits fiscales, y las presiones para llevar adelante la privatización de la banca provincial.

19.- Como resultado de este perverso movimiento de pinzas de la Nación sobre el conjunto de los tesoros provinciales, el persistente y creciente déficit de éstos (generado principalmente por la quita de sus recursos legítimos), debió ser cubierto por la vía del endeudamiento con la banca privada y con organismos financieros internacionales – OFI- (ya que la Nación les quitó también otras alternativas menos onerosas), con el agravante de que esta nueva deuda contaba para su cobro con la garantía de los fondos de la coparticipación.

20.- Consecuencia de ello, se fue generando un creciente endeudamiento de los Estados provinciales con la banca privada y los OFI, que van a significar adicionalmente una mayor carga de gastos por intereses, que engrosarán luego las cifras de la deuda total, e implicarán mayores amortizaciones futuras. Este círculo vicioso llevará a un crecimiento explosivo del pasivo de las provincias, que se multiplicará a posteriori con la devaluación de comienzos del año 2002.

21.- Diversos estudios sobre la marcha de las finanzas provinciales, ponen en evidencia que su creciente situación deficitaria obedece principalmente a factores ajenos a su manejo, ya que sus gastos operativos no tuvieron un crecimiento importante a valores reales, pero sufrieron los costos de la pérdida de recursos coparticipables y la creciente carga del endeudamiento provocado por las condiciones antes descriptas.

Por un lado, el crecimiento en pesos constantes del gasto en Personal, fue poco significativo para el conjunto de las provincias; en tanto la planta (número de empleados) si bien creció un 25 %, hay que considerar que en 1992 se pasaron de Nación a provincias el servicio de educación secundaria y otros menores.

También se observa que el promedio mensual cobrado por empleado a pesos constantes se redujo a lo largo de la década del noventa, y el salario medio mensual por empleado muestra una clara caída hasta el fin de la convertibilidad. Esa tendencia a la baja (y el deterioro salarial) se aceleró notoriamente luego debido a la inflación.

22.- Ante cambios en el contexto internacional y la menor afluencia de capitales del exterior a la Argentina, se iniciará desde 1998 una prolongada recesión. El mantenimiento por el Estado nacional de las políticas de ajuste, sumado al rígido corset impuesto por la convertibilidad (agravado por la nueva realidad mundial), van a producir un sostenido proceso recesivo en la economía argentina desde entonces, que se traducirá en marcadas bajas de la recaudación tributaria (tanto nacional como provincial).

23.- La recesión es la culminación de un modelo económico no sustentable, que se apoyó artificialmente en un mayor endeudamiento externo como base de la expansión productiva, y que fue paralelo a una fuga de capitales por un monto similar. El esquema estalló hacia fines del año 2001.

Esta evolución negativa de la economía nacional se vio reflejada en un agravamiento de las finanzas provinciales, que en los años 2001 y 2002 se encontraron con la falta de recursos genuinos para financiar sus gastos operativos, y con la imposibilidad de incrementar su endeudamiento para cubrir el déficit fiscal.

24.- El Estado nacional no recibió el impacto de forma similar. En el caso de la Nación, sus finanzas fueron mejorando a lo largo del año 2002, en gran parte a costa de las provincias.

Tanto la mayor recaudación por el impuesto a las transacciones financieras (débitos y créditos bancarios), que hoy sólo se coparticipa un 30 %, pero en un principio fue en su totalidad para la Nación, como por las retenciones a las exportaciones, que no se coparticipan; la situación fiscal nacional mejoró sustancialmente.

25.- Los cambios en la estructura tributaria nacional llevaron a alterar la importancia relativa de los impuestos, y la participación de las provincias en su distribución.

Mientras los impuestos coparticipables entre la Nación y las provincias en el 2001 representaban el 67 % del total recaudado, en el 2002 dicha proporción se redujo al 58 % del total, es decir, hubo una caída de nueve puntos porcentuales. En valores nominales, esto representó menores ingresos de coparticipables con las provincias por una suma de \$ 1.155.- millones, frente a un aumento de \$ 6.228.- millones de los recursos exclusivos para la Nación.

Visto de otra manera, las provincias sufrieron en el 2002 una caída del 12 % de los fondos de la coparticipación (en relación al año anterior), en tanto que la Nación registró un aumento del 11 % en sus recursos.

Ø EVOLUCIÓN POSTERIOR, ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS

26.- A partir del 2003 se asiste a un alivio relativo de las finanzas públicas de la Nación y las provincias, basado principalmente en la licuación inflacionaria de los gastos fijos (centralmente salarios y jubilaciones) y en el incremento nominal de la recaudación (por la inflación acumulada desde la devaluación y por la reactivación económica).

27.- No obstante ello, las dificultades de fondo persisten, y las provincias en su conjunto se enfrentan a una difícil coyuntura y a peores perspectivas.

En la coyuntura, existe una fuerte restricción de fondos en las finanzas provinciales, para poder continuar con la provisión normal de bienes y servicios en sus jurisdicciones; y su financiamiento está supeditado al previo descuento automático del pago de sus deudas.

Y en el futuro, por el peligro de sufrir fuertes recortes en los envíos de la coparticipación, debidos al endeudamiento acumulado, y nuevas modificaciones que pueda imponer el Estado nacional.

28.- La deuda de los Estado provinciales acumulada durante la convertibilidad, se multiplicó luego de la devaluación: una parte por dos (ya que estaba en dólares pero dentro de las leyes locales, por lo que fue pesificada a \$ 1,40 + CER e intereses), y otra parte por tres (ya que se trataba de acreedores internacionales, incluyendo los OFI). Este enorme endeudamiento, tiene el agravante que está garantizado por fondos de la coparticipación futura.

Además, parte de los gastos operativos que no sufrieron una suba en la post devaluación, soportan la presión de los afectados por lograr alguna mínima recomposición. Y todo ello en medio de un profundo deterioro en la prestación de los servicios públicos básicos, que han quedado bajo la órbita y la responsabilidad de las provincias: salud, educación, seguridad, justicia, etc.

29.- Son significativas las manifestaciones de funcionarios del área económica de algunas provincias, que expresan comunes preocupaciones sobre la marcha de las relaciones Nación-provincia, la evolución de las finanzas públicas provinciales y los posibles acuerdos para la nueva ley de coparticipación.

Por un lado, sostienen que cualquier fórmula futura que congele la actual distribución a partir de establecer pisos fijos, con cambios en los incrementos futuros de la recaudación, trae el gran riesgo de que cualquier inflación que suceda en los próximos años (por mínima que sea) licuará las sumas fijas y perjudicará la participación de las provincias por esa vía.

Por otro lado, y como contrapartida de esa posible pérdida de recursos reales, las provincias se enfrentarán a gastos crecientes, ante la necesidad de incrementar y mejorar la prestación de sus servicios, por los mayores costos de insumos y otros gastos, por la necesaria recomposición salarial, etc.

Adicionan a estas preocupaciones, el hecho de que a partir del año 2005 comenzaron a pesar en la coparticipación las deducciones automáticas que se hacen, por deudas refinanciadas de las provincias, lo que lleva a agravar el desfinanciamiento y las difíciles condiciones actuales.

Estos elementos le dan al Gobierno central, una cuota creciente de poder para condicionar la voluntad y autonomía de los gobiernos provinciales.

30.- Frente a esta realidad, que demanda un aumento urgente y sostenido de los recursos provinciales, contrasta la persistente tendencia de la Nación por reducir aún más los recursos que les corresponden a aquéllas, y los intentos por provocar cambios permanentes que cristalicen tal tendencia.

Por el contrario, y desconociendo las penurias y urgencias de las sociedades del interior, también desde los OFI (en especial el FMI) se ha procurado profundizar el camino iniciado por Menem-Cavallo, buscando mayores ajustes en el gasto de las provincias (y paralelas disminuciones en los fondos que reciben), pero poniendo en riesgo la

sustentabilidad futura de los Estados provinciales, la paz social y el bienestar de la gente, y amenazando con la desintegración del territorio nacional.

31.- A pesar del discurso oficial, donde el actual presidente pretende demostrar su voluntad de revertir los nefastos efectos del modelo neoliberal aplicado en la Argentina, en materia de la crisis de las provincias su comportamiento está más cerca de la continuidad que de la ruptura del esquema anterior, ante la ausencia de una propuesta superadora.

A partir del piso del 2002 y con mayores o menores ritmos, en los últimos tres años se viene dando una recuperación en el nivel de la actividad económica, un aumento persistente de la producción industrial, una suba en la cantidad de empleos, mayores exportaciones, etc. También, incluso, ha subido la suma que reciben las provincias en las remesas de la coparticipación (dado el crecimiento en la recaudación de los impuestos correspondientes).

Pero en lugar de buscarse una solución permanente a la situación crítica que viven las provincias, garantizando una adecuada percepción de recursos que les permitan llevar adelante sus actividades y cumplir con sus funciones; se habla en cambio de la necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación, que convalide los avances de la Nación a costa del deterioro provincial, y que permita en el futuro captar mayores recursos al Estado central, en perjuicio del interior. Simultáneamente, se viene demostrando en la práctica la continuidad del centralismo y del manejo discrecional de los fondos hacia las provincias.

32.- Está en juego no sólo la coparticipación de impuestos y el régimen federal de gobierno, sino el bienestar de la población a través del desarrollo equilibrado y equitativo de la Nación. Un proyecto de país que nos incluya a todos, debe poner prioridad en la gente y su calidad de vida. Procurar eliminar las asimetrías regionales, y erradicar los grandes males que azotan a la sociedad argentina, como la desocupación, la pobreza y la miseria.

33.- Como cualquier esquema de coparticipación, según nuestra Constitución, debería considerar las responsabilidades y funciones de cada nivel jurisdiccional, lo que condiciona los gastos correspondientes, es lógico plantearse qué servicios prestan la Nación y las provincias en la realidad argentina. A partir de tales definiciones, efectuar una redistribución equitativa de acuerdo a los servicios que presta cada una.

En el caso de la Nación, son pocos los servicios que quedan en sus manos, ya que el grueso de los mismos está a cargo de las provincias. También la Nación dejó de tener la propiedad y gestión de los servicios públicos (que históricamente le demandaban fuertes desembolsos para cubrir déficits de sus empresas). Es escasa la participación de la Nación en la inversión pública, concentrada igualmente en las provincias.

34.- Urge entonces impulsar una propuesta alternativa, que plantee que cualquier modificación a realizar sobre la situación actual, debe implicar necesariamente una mayor cantidad de recursos en forma urgente y permanente para las provincias, para evitar que continúe o se profundice el genocidio.

En ese rumbo, deberán analizarse en profundidad las causas generadoras de la crisis fiscal nacional, que lleva al Estado central a intentar descargar los costos de su crisis sobre las provincias, a saber: la enorme deuda externa, el deficitario sistema previsional, y el regresivo sistema tributario.

35.- El camino de continuar con la profundización de las crisis provinciales y del esquema impulsado por el menemismo, viene motorizado por el establishment local y los OFI, quienes coinciden a la hora de descargar los costos de las reformas sobre los sectores más vulnerables y desprotegidos, y sobre los Estados provinciales.

El predominio en nuestro país de una cúpula empresarial fuertemente transnacionalizada (no sólo en lo relativo a los capitales extranjeros sino también en lo referente a los grupos de capital local con fuertes inversiones financieras, comerciales y productivas en el exterior), explica la relevancia que para ésta comporta el mantenimiento de buenas relaciones con los organismos internacionales, y las coincidencias básica de intereses.

Está claro para el establishment que en este camino, el esfuerzo para el pago de las obligaciones con el exterior y para la cobertura del déficit previsional, debe provenir de los mismos sectores mayoritarios que se han perjudicado con el modelo neoconservador (lo que implica además el mantenimiento del regresivo sistema tributario actual y su eventual profundización).

36.- Por el contrario, para poder aspirar a un nuevo modelo de país, más equitativo e incluyente, en el marco de una democracia profundizada y fortalecida, con un federalismo auténtico, los partidos políticos populares deben impulsar una propuesta diferente, un cambio radical.

La ruptura del actual esquema menemista de las relaciones Nación-provincias aparece como una necesidad y una herramienta central, a los efectos de mejorar la situación de las sociedades del interior, del grueso de la población argentina, e iniciar un camino de recomposición de la integridad territorial nacional, con un desarrollo más equilibrado y armónico del conjunto de sus provincias.

37.- Se requiere, en consecuencia, replantear un drástico cambio en la visión y el tratamiento de los tres factores claves que vienen condicionando las finanzas públicas nacionales (deuda externa, sistema previsional y régimen tributario), y que por intermedio del Estado central, afecta a las finanzas provinciales.

38.- Respecto del tratamiento de las obligaciones externas, debería reformularse el camino iniciado por el actual presidente frente a los acreedores, separando del total a los montos ilegítimos que no deben abonarse, porque no corresponde. Por el resto de la deuda, efectuar desembolsos que no pongan en riesgo nuestro desarrollo.

A la vez, adoptar las medidas necesarias para que los sectores que se beneficiaron de ese mayor endeudamiento, sean quienes deban realizar los mayores aportes para el cumplimiento de las obligaciones que lleguen a acordarse con los acreedores. También debían asumir parte de su culpa los OFI, que avalaron la conformación fraudulenta de la deuda y apoyaron sin limitaciones los desmanejos de los gobiernos anteriores; y que son tratados como acreedores privilegiados, percibiendo el ciento por ciento de sus acreencias.

De esta manera, el impacto de la deuda pública nacional sobre las finanzas provinciales debe ser mínimo, ya que la sociedades del interior, los sectores mayoritarios del pueblo argentino, no fueron responsables ni se beneficiaron con el proyecto de concentración, saqueo y genocidio; y necesitan más bien recibir un fuerte apoyo, antes que aportar recursos con mayores sacrificios a los ya realizados.

39.- Respecto del sistema previsional y su situación deficitaria, urge una reforma que termine con la sangría actual y el enriquecimiento inmoral de un reducido grupo de bancos propietarios de AFJP, que percibiendo las comisiones más elevadas del mundo por el servicio que prestan, han llevado a la quiebra del tesoro nacional.

Habría que plantear el retorno al sistema de jubilación básica estatal, sin desechar el aporte voluntario a las AFJP de quien desee realizar un ahorro mayor como complemento de su retiro laboral.

40.- La otra medida que aliviaría al sistema previsional, sería el de incrementar los aportes patronales sobre los estratos empresariales, excluyendo de este aumento a las micros y pequeñas empresas (cuya caracterización debería incluir una combinación razonable de variables, que contemplen la facturación, cantidad de personal, rubros en que actúan, ubicación geográfica, etc).

41.- El tercer factor clave en la situación de las finanzas nacionales (y que afecta a las provinciales), es la estructura del sistema tributario. El mismo presenta en la actualidad un perfil regresivo, con baja presión tributaria relativa, y la existencia de algunos impuestos distorsivos sobre la actividad económica.

La recaudación total como porcentaje del PBI es muy baja. Representa en la Argentina apenas un 22 %, en tanto que en Brasil es del 34,4 %, en España del 34,2 %, en el conjunto de los países de la OCDE del 37 %, y algunos con una presión muy superior, como Italia del 42,7 %, Francia del 45,2 %, y Suecia del 52 %.

Pero además, el grueso de los impuestos proviene de tributos sobre el consumo, y terminan pagando los que menos tienen. Por el contrario, es muy poco lo que pagan de impuestos los sectores más concentrados. De acuerdo con un informe del FMI, para el 10% de los hogares más ricos de la Argentina, la tasa efectiva que pagan es inferior al 10% de sus ingresos, mientras que en Estados Unidos es de casi 40% teniendo en cuenta los impuestos estatales y federales.

42.- Desde el punto de vista empresarial, la falta de equidad se reproduce notablemente. La estructura tributaria argentina es tan regresiva, que las pequeñas empresas deben evadir para preservar su sustentabilidad económica. Las grandes empresas, en cambio, como poseen más recursos y poder político, eluden, es decir, buscan legalmente el modo de pagar menos impuestos o no hacerlo del todo, ya sea consiguiendo exenciones, trasladando la producción a áreas donde se pagan menos impuestos, etc.

Por su parte, las empresas de nivel medio no cuentan con los recursos ni el poder político de las grandes para eludir y, al mismo tiempo, su riesgo de ser atrapadas si evaden es mucho mayor que el de las pequeñas. Por lo tanto, deben cumplir con sus obligaciones. De esto resulta un sistema tributario sumamente inequitativo verticalmente.

43.- Tal vez sea éste el elemento más complicado a la hora de proponer una reforma integral. Pero más allá de los detalles, de las exigencias de los OFI, de las presiones de los distintos grupos de poder, de los condicionamientos externos, es necesario señalar que el sistema tributario argentino debe revertir su fuerte regresividad, con impuestos que graven fundamentalmente a las manifestaciones de mayores ingresos y riquezas, intentando captar una porción significativa de la renta generada por los recursos naturales de la Nación, y disminuyendo la presión sobre quienes tiene menores recursos.

44.- Es indudable que para debatir a fondo el tema de la coparticipación, se requiere previamente consensuar qué proyecto de país queremos, qué tipo de democracia y gobierno, y cuáles son las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles jurisdiccionales, para llevar a cabo las tareas que demanda un proyecto de desarrollo integral, sustentable y equilibrado.

45.- También aparece como necesario, en la coyuntura actual, y en el marco de los consensos mencionados, definir un tratamiento integral para las cuestiones claves que condicionan la situación de las finanzas públicas. Esto es, qué hacer con el pago de las obligaciones externas, con el sostenimiento del régimen previsional, y con la configuración del sistema tributario.

46.- No se ignora, en este análisis, que el manejo discrecional de los recursos públicos en algunas jurisdicciones provinciales, repercute desfavorablemente y perjudica a los más necesitados. Como tampoco se ignora que la mayor concentración de los fondos en la Nación no sirvió para revertir esos cuestionables manejos, sino que muchas veces se usaron para consolidarlos.

47.- Pero sin desconocer las necesidades previas a definir y consensuar, ni los desmanejos existentes que deben revertirse, se puede sostener sin embargo que la grave crisis vivida por las provincias argentinas, que se traduce en dramáticas consecuencias sociales y económicas para sus pueblos, demandan una postura clara con definiciones urgentes, que tiendan a llevarles mayores recursos que alivien la situación de sus finanzas.

48.- Por todo lo anterior, se concluye que en el debate sobre la nueva ley de coparticipación, el elemento clave a debatir por su peso determinante para los recursos provinciales, pasa por la distribución primaria de los fondos entre la Nación y las provincias (y no por la distribución secundaria). Esta distribución condicionará el resto de los acuerdos.

Obviamente, y como se señaló en la última parte, ese debate debe estar precedido por definiciones estratégicas que debe tomar la sociedad en su conjunto, sobre qué tipo de país, de democracia y de economía queremos, y sobre las funciones y responsabilidades a cumplir por los distintos niveles de gobierno.

○ **LUIS LAFFERRIERE (*)**

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA (Y RECOMENDADA)

1) Para los temas vinculados al modelo socioeconómico nacional y sus características más cuestionables (el denominado proyecto concentrador, saqueador y genocida), se recomienda ver los numerosos estudios del grupo de economistas de FLACSO (Aspiazu, Basualdo, Nochteff, Schorr, etc), cuya lista figura en la web de la institución, los estudios del Grupo MORENO sobre el área energética, y los siguientes textos:

- BASUALDO Y KULFAS (2000). “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”. En revista “Realidad Económica” N° 173 (IADE).
- SEVARES, Julio. (2002). “Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal”. Grupo Editorial Norma.
- CAFIERO Y LLORENS (2002). “La Argentina robada”. Ediciones Macchi.
- COMISION ESPECIAL INVEIGADORA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE FUGA DE DIVISAS EN LA ARGENTINA EN EL AÑO 2001. FLACSO-Siglo XXI Edit.
- FORERO, Néstor (2004). “Deuda Externa y Crimen Social en la Argentina”.
- GIARRACA Y TEUBAL (2004). “El campo argentino en la encrucijada”. Editorial Alianza.
- PENGUE, Walter (2005). “Agricultura Industrial y Transnacionalización en América Latina”. GEPAMA-PNUMA.
- LINDENBOIM, Javier (2005). “El Reparto de la Torta - ¿Crecer repartiendo o repartir creciendo?”. Colección Clave para todos. Edic. Capital Intelectual.
- RACHID, Jorge (2005). “El Genocidio Social Neoliberal del Fin de Siglo”. Ed. Corregidor.
- SVAMPA, Maristela (2005). “La Sociedad Excluyente – La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”. Editorial Taurus.

2) En relación a los aspectos vinculados a las relaciones entre la Nación y las Provincias, se recomiendan los siguientes textos:

- CAO Y VACA (1998). “El endeudamiento de las provincias argentinas”. En revista “Realidad Económica” N° 158 (IADE).
- ECONOMIA Y REGIONES (2002). “Boletín Regional” N° 45, del 23-12-2002 al 3-1-2003.
- IMA Instituto para el Modelo Argentino (2002). Jornadas de discusión: “Las cuasi-monedas en la Argentina”, Bs.As., 6-12-2002.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES Y ECONOMICOS (2002). “La Relación Fiscal Nación-Provincias”.
- SCHVARZER Y FINKELSTEIN (2003). “Bonos, cuasi monedas y política económica”. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (Fac. Ciencias Económicas, Univ. Nac. de Bs.As.).
- GAGGERO, Jorge (2004). “Atribuciones tributarias y coparticipación – Nudo gordiano que resiste”. En Suplemento Cash de Página 12, 25-7-2004.
- PON, Matías. “El default provincial que no fue” (2006). Revista “Realidad Económica” N° 217 (IADE).

○ **LUIS LAFFERRIERE (*)**

Contador Público (Universidad Nacional del Litoral) / Master en Dirección de Empresas (Univ. Católica de Córdoba) / Maestría en Sociología Económica –tesis pendiente- (IDAES – Universidad Nacional San Martín –Bs.As.-) / Post Grado en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO Bs.As.) / Titular por concurso de las cátedras de “Economía” y “Periodismo Económico” (Fac. Cs. de la Educación – UNER), y de “Economía Política” (Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales – UN Litoral).

Fue Secretario Gral. De la Facultad de Cs. Económicas (Univ. Nac. Entre Ríos); Director de la Maestría en Administración de Negocios (Univ. Tecnológica Nacional – Regional Paraná); Co-Director del Post Grado en Integración Económica (Fac. Cs. Jurídicas y Sociales – Univ. Nac. Del Litoral); Director de la Diplomatura Univ. En Management y Marketing (FUNDADE-Univ. Nac. San Martín); Director de la Fundación FECREAR; docente universitario en carreras de grado y post grado, investigador, expositor y disertante en cursos, seminarios, conferencias, etc.