

Nación y provincias en la mira del FMI

El régimen de coparticipación y la ley de Responsabilidad Fiscal

*Plan Fénix**

Los compromisos asumidos con el FMI incluyen, entre sus metas “estructurales”, la reformulación total de las relaciones fiscales entre la administración nacional y las provincias. Estos cambios se plantean a través de dos vías :

- a) Reforma de la ley de Coparticipación (Nº 23.548 y modificatorias).
- b) Una ley de Responsabilidad Fiscal, que se presenta como complementaria de la anterior

La importancia de este tema amerita un análisis pormenorizado acerca de las relaciones fiscales entre nación y provincias.

* Proyecto estratégico de la Universidad de Buenos Aires

Antecedentes

La autonomía provincial es un tema nacional tan sensible que, entre las modificaciones que introdujo la Convención Reformadora en 1994, el artículo 75º fue el más discutido, extenso y detallista de todos los votados.

La efectiva limitación de las facultades tributarias de los gobiernos locales y la inadecuada prestación de servicios que sufren sus habitantes tienen un doble origen: las distorsiones históricas sufridas por el régimen rentístico dispuesto por la Constitución y las falencias de las administraciones locales. Los servicios de seguridad y justicia (salvo en la Capital Federal), de salud pública, de educación primaria y secundaria e incluso los programas de viviendas y hasta las obras de infraestructura a cargo del sector público, son atendidos en alta proporción por los estados provinciales y, en menor medida, por los municipios.

Los sucesivos negociadores de la deuda externa argentina, siempre funcionarios del gobierno nacional, usaron con frecuencia ante los organismos internacionales el argumento de que eran ellas las que dilapidaban los recursos públicos, contribuyendo a instalar una visión sesgada del problema fiscal federal. No por casualidad el Banco Mundial ya proponía, en 1990, medidas que no reparaban en violar normas constitucionales y tenían por único objetivo disminuir el gasto público para eliminar el déficit. Poco después de emitido este dictamen la Nación transfirió unilateralmente a las provincias en 1992 todas las escuelas secundarias, además de la provisión de agua y hospitales que todavía tenía bajo su responsabilidad. Así pasaron automáticamente al personal de las provincias y la Capital Federal 219.000 agentes nacionales.

En cuanto a la cuestión de los recursos, el artículo 4º de la Constitución Nacional establece que los impuestos al comercio exterior son exclusivos de la Nación y que sobre los restantes, con algunos matices diferenciales entre directos e indirectos, rigen facultades concurrentes. Pero la administración nacional tomó, a partir de la crisis y la consecuente ruptura institucional de 1930, la iniciativa de ejercerlas en plenitud, a costa de los gobiernos locales: en 1932 incorporó el Impuesto a las Ventas -hoy IVA- y a los Réditos -hoy Ganancias- y luego (1935) se estableció un esquema unificado en materia de impuestos sobre consumos específicos (Internos). Por tal causa - y como consecuencia de un proceso histórico posterior que acentuó severamente el centralismo tributario que puso en marcha el golpe de 1930- las provincias y la Capital Federal ejercen hoy una "soberanía fiscal" casi residual que tiene como compensación la transferencia -cada vez más retaceada- de los recursos de su propiedad que son gestionados por la administración nacional, de acuerdo con lo establecido en los regímenes de coparticipación y otros modos de remisión de recursos.

Ello explica que durante la década 1991-2000 hayan ejecutado el 31.9% del gasto público total consolidado y el conjunto de municipios un 9.8% adicional; mientras que la administración nacional asigna destino final a sólo el 50.3% de aquel gasto. En cambio, esta última recaudó el 78.4% de los ingresos consolidados de las tres jurisdicciones, durante el mismo período.

En muchas oportunidades, la dependencia de las transferencias de la administración nacional disimula la renuencia a la eficaz percepción de sus propios ingresos, en una política clientelística que acentúa el poder de sus gobiernos. En efecto, algunos gobier-

nos locales constituyen verdaderos feudos, en los cuales prevalecen caudillos que se eternizan y cuyos ciudadanos son víctimas de deleznable manipulación y trampas electorales. Todas éstas resultan rémoras que deben ser progresivamente erradicadas en un proceso de reconstrucción institucional, que no debería ser bloqueado por un uso espurio de las “banderas federales”. Y el mero ahorro fiscal no es por cierto el camino adecuado a tal fin.

El FMI y los regímenes de coparticipación

El planteo del FMI tiende a forzar la reducción de la proporción de los recursos coparticipados que les corresponde a los gobiernos locales, de acuerdo con el esquema vigente (ley Nº 23.548 y sus modificatorias), en la denominada “distribución primaria” (la que divide la masa recaudada en dos partes: una para la administración nacional y otra para el conjunto de las provincias). Cabe recordar que el régimen de coparticipación vigente fue dictado con carácter provisorio (por sólo dos años, prorrogables) hasta que se dictase el definitivo (ya pasaron 16 años de “provisoriedad”). La cláusula provisoria 6º de la Reforma Constitucional de 1994 previó, luego, que se dictara un nuevo régimen antes del final del año 1996.

Dado que, de acuerdo con la Constitución, ninguna jurisdicción puede ser obligada a percibir menos que lo que hoy recibe, el necesario acuerdo ha sido y seguirá siendo -en el presente contexto- virtualmente imposible. Por ello, cabe estimar que el objetivo del FMI de reservar -mediante una reforma del régimen de coparticipación-

una mayor proporción de recursos para la administración nacional, a los efectos de generar disponibilidades adicionales para atender, como se ha señalado, los pagos de la deuda externa, tiene escasa o nula viabilidad.

Al existir una cláusula constitucional “cerrojo”, ni en éste ni en los años futuros parece previsible que la mayoría de las provincias se avenga a resignar lo que la Constitución y el actual régimen les otorga. Máxime si, además del intento de restarles fondos con destino a la administración nacional, la provincia de Buenos Aires continúa reclamando, con argumentos en principio atendibles, una mayor proporción de recursos (lo que, de ser concedido, se traduciría en una merma para la propia administración nacional y/o las restantes jurisdicciones).

El proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal

Amparado en que se encuentra aún pendiente la sanción de la nueva Ley de Coparticipación Federal, el FMI ha resuelto impulsar una Ley de Responsabilidad Fiscal, que patentiza su verdadero propósito: **acumular recursos para maximizar el pago de servicios de la deuda a los acreedores privados, una vez asegurado su rol de acreedor privilegiado.**

El artículo 10º de esta iniciativa, que ya tiene media sanción del Senado de la Nación*, es el centro de la cuestión: básicamente dispone que la tasa de incremento nominal del gasto primario no podrá superar la tasa de incremento nominal del PBI nacional prevista en el marco macrofiscal.

El objetivo buscado no es la aplica-

* La ley de Responsabilidad Fiscal quedó aprobada en la madrugada del jueves 5 de agosto de 2004 (N. de RE).

ción de criterios de "responsabilidad fiscal", sino que se trata de restringir el gasto público corriente y ampliar el superávit primario, lo que fija un techo al crecimiento del gasto público cuya relación con el PBI Nacional se mantendría (en el mejor de los casos) en los bajos niveles a los que se ha reducido actualmente.

Este objetivo prioritario lleva al organismo internacional a despreciar, en los hechos, todo intento de poner el acento en optimizar la gestión para que los servicios de seguridad, justicia, salud y educación se presten con calidad y eficiencia, y aseguren una adecuada cobertura de las necesidades de la población. Consideran necesario disciplinar a las provincias restándoles recursos y obligándolas a que recauden mejor sus propios impuestos.

Esta pretensión es totalmente ilusoria, además de equivocada. Resulta de imposible concreción si las atribuciones tributarias de los distintos niveles de gobierno no se redistribuyen previamente. Un buen número de provincias, aun si se removieran las limitaciones legales vigentes y sus fiscos recuperaran el poder para establecer sus propios impuestos, no estarían -por varios años- en condiciones de administrar instrumentos tributarios más complejos que los que hoy gestionan.

Esto sólo sería posible después de una profunda transformación. De otra manera, se correría el riesgo de dar un verdadero salto al vacío. En el año 2000 las provincias y la Capital Federal afrontaron el 76.4% del gasto en educación; el 70.1% del correspondiente a salud; el 68.1% de las erogaciones para seguridad y el 56.6% las destinadas a vivienda e infraestructura. Si se limitasen sus recursos tal co-

mo propone el FMI, las hoy muy precarias e insuficientes prestaciones se resentirían -con total seguridad- aún más.

Dado que las provincias prestan servicios esenciales (educación, salvo la universitaria; atención de la salud; seguridad; justicia; servicios sanitarios; vivienda e infraestructura vial), el rígido tope propuesto en el proyecto de ley pone en peligro la mejor y mayor prestación de los mismos. En otros términos, aun si el conjunto de los estados provinciales dispusiera de mayores recursos para mejorar la remuneración a los educadores, ello no sería posible; tales recursos deberían ser indefectiblemente destinados al pago de servicios de la deuda. Debe recordarse que el Brasil, también país federal, tiene una relación tributos /PBI del 36.0% (21.3% de jurisdicción nacional y 14.7% bajo gestión de los fiscos locales). En la Argentina esta relación es de sólo 23.4% (y, dentro de ella, la porción de gestión provincial y municipal apenas supera el 3.1%).

Por lo tanto, el planteo del FMI resulta inadmisibles y discriminatorio si se lo compara con lo que ocurre en el Brasil. Pero el aspecto más preocupante es quizás el de las limitaciones que se pretende imponer en materia de endeudamiento, un recurso al que recurren en tiempos normales las provincias -en mayor o menor grado- para financiar parcialmente sus gastos (que en todo el mundo se admite como indispensable para solventar, al menos, las inversiones en infraestructura). No debe olvidarse que ante una eventual caída de la recaudación federal y local -como sucedió en 2001- no se pueden recortar en la misma medida los gastos, puesto que aseguran servicios vitales (poco flexibles a la baja) y que la brecha resultante debe cu-

birse con recursos del crédito. Por otra parte, la necesidad de preservar algunos instrumentos de política fiscal para operar en la fase recesiva de los ciclos económicos, supone preservar alguna flexibilidad en la política de gasto público (aun en nivel subnacional). Tampoco están previstos en el proyecto de ley los problemas que pueden derivar de posibles incrementos en las tasas de interés de mercado, tanto internas como internacionales.

En la actualidad la deuda consolidada total de las 24 jurisdicciones asciende a \$ 70.511,84 millones, de los cuales, el 76.0% tiene como acreedor a la Nación. En el ejercicio en curso hay 10 provincias que están muy lejos de poder cumplir con el tope fijado y por ello, en el tratamiento del Senado, se flexibilizó el texto del artículo 21^º para facilitar un ajuste progresivo.

De todas maneras, los problemas pueden extenderse a casi todas a partir de 2005 pues deberán afrontar la amortización del Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) y empezar a atender la correspondiente al Bono Garantizado 2018. La mayoría probablemente no podrá cumplir. A estos aspectos debe agregarse que casi todas, además de la mencionada deuda pública consolidada, deben afrontar importes muy considerables en concepto de "deuda flotante" cuya estimación más prudente la ubica en alrededor del 14 % del gasto total consolidado. Por lo tanto, el superávit primario consolidado de \$ 3.438 millones (0.9% del PBI) adjudicado oficialmente al año 2003 (el primero positivo en los últimos cuatro años) no refleja el resultado fiscal real del año pasado; ocurre que la mayoría de las jurisdicciones han omitido registrar una proporción considerable de dicha deuda flotante en sus cuentas públicas.

Soluciones adecuadas, no exigencias improcedentes.

Toda modificación racional de las administraciones públicas requiere definir un cuadro actualizado de las funciones y necesidades que deberán estar a cargo de cada fisco. Lo esencial será, sin embargo, lograr mejoras sustanciales en la gestión de la ejecución del gasto, contra lo que conspira la contratación de funcionarios públicos de acuerdo con criterios subjetivos que no otorgan garantía alguna, ni de equidad ni de eficacia.

Será necesario combatir el nepotismo, evitar la concesión de canonjías familiares, injustificados nombramientos de amigos del poder. Estas son las prácticas que han convertido al empleo público en "botín electoral". Reducir el monto del gasto público no constituye una meta racional ni responsable; debe mejorarse de modo sensible su productividad, eficiencia y transparencia. Todos ellos objetivos centrales que no forman parte de la agenda relevante del FMI.

Si bien el proyecto en análisis presenta aspectos positivos en materia de homogeneizar los criterios de elaboración de los presupuestos de cada jurisdicción y asegurar transparencia y publicidad tiene, como se dijo, el claro propósito de maximizar el saldo a favor de los acreedores y congelar el gasto público, de hecho insuficiente para atender las necesidades de la población.

Una vez más, el FMI, organismo del que la Argentina es socia, actúa en consonancia con los intereses de los acreedores del país. Esperamos una respuesta digna por parte de los poderes políticos de la nación y de las provincias.

Buenos Aires, julio de 2004