

Estado actual del Federalismo Fiscal y sus consecuencias sobre las Políticas Públicas

Por Gerardo Otero*

El Federalismo Fiscal de Argentina ha tenido una fuerte involución desde principios de la década pasada. En ese período ocurrió un inédito proceso de centralización en la apropiación de los impuestos nacionales que se recaudan, conjuntamente con transferencias de servicios a las provincias sin el financiamiento necesario para solventarlos.

Las relaciones fiscales tal cual están hoy diseñadas, producen una reducción dramática de la capacidad de los gobiernos provinciales para formular, generar y administrar políticas públicas sustentables. Todo esto tiene un impacto directo en la población y en los servicios que se prestan.

Al inicio del período de post convertibilidad, las relaciones fiscales entre la nación y la provincia venían heridas y respondían a la lógica de las políticas de los '90; esto no se modificó en el período que siguió y se ha agravado en los últimos años. En los '90, el retroceso de las provincias en la participación de la distribución de los recursos nacionales, respondió en gran medida a la reformas del sistema previsional nacional con la semiprivatización del régimen y la decisión que las provincias pasaran a cofinanciar el sistema nacional de jubilaciones y pensiones, cediendo parte de su participación en la distribución de los recursos nacionales.

La situación luego fue empeorando con sucesivos pactos fiscales que se firmaron hacia el final de la convertibilidad, cuando ésta ya constituía un esquema agotado. La manera de lograr credibilidad ante el mundo para conseguir financiamiento, fue asumir compromisos como el de "asegurar" el déficit cero; el blindaje y otras medidas que surgieron en esa época. En ese marco, y en función de sostener la convertibilidad, las provincias cedieron más recursos.

Otro ítem importante de los '90 fue la transferencia que se hizo desde el orden nacional de servicios educativos sin el correspondiente financiamiento. También influyó el intento de reforma del sistema tributario provincial, reflejado en el Pacto Fiscal Federal para la Promoción, el Empleo y el Crecimiento. Este perseguía la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos, lo que no se llegó a concretar pero debilitó fuertemente a las provincias, que resistieron la medida, a medias, pero quedaron con un sistema tributario más frágil.

A partir del año 2002, y hasta 2008, el único cambio cuantitativo importante en la relación fiscal de la nación con las provincias fue el establecimiento de las retenciones, que volcaron la distribución más a favor de nación. En el 2008 se produce un hecho que reafirma el problema estructural del federalismo: la estatización de los aportes que iban a las AFJP. Esto fue un hito que consolidó el cambio del años '90, cuando las circunstancias eran absolutamente distintas: en la actualidad el sistema previsional tiene superávit y también el estado nacional.

A su vez, se han tomado decisiones que dificultan aún más los cambios hacia futuro, por ejemplo las jubilaciones (1,6 millones) que se otorgaron a quienes no habían hecho aportes suficientes para acceder al beneficio. El Estado necesariamente tiene que tener políticas para cumplir con quienes no pueden llegar a la vejez dignamente, pero esto no

* Autor Invitado: Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor.

se debería financiar con recursos del ANSES, sino con el presupuesto de la administración nacional. La cuestión central es plantear una discusión de fondo relacionada con la manera en que el país asigna los recursos inter-temporalmente.

Argentina, para producir cambios profundos, tiene que apostar a la educación, a la salud y a una serie de funciones que cumplen las provincias. La situación de pobreza en Argentina se expresa de una manera más cruda y con una incidencia mayor hacia el futuro en la niñez. Por supuesto no hay que dejar de atender a los ancianos, pero se debe discutir de qué forma se asignan los recursos entre las diferentes funciones del estado: educación, atención de la pobreza, salud, jubilaciones, infraestructura básica.

El sistema previsional, entonces, es un actor adicional en el régimen de distribución de impuestos nacionales lo cual implica que, frente a modificaciones en la distribución del financiamiento del estado, debe considerarse la interdependencia existente entre todos los partícipes de la recaudación de impuestos nacionales: el propio estado nacional, el sistema previsional y las provincias.

Las provincias retrocedieron, desde 1994, más de diez puntos en la distribución de los recursos federales. La situación de Buenos Aires es aún peor; disminuyó su participación un 35% mientras el conjunto de jurisdicciones lo hizo "sólo" en 24%.

El sistema tributario provincial es más débil que a principios de los '90 y también perdió participación en el total de la recaudación nacional.

El Sector Público Nacional, desde el punto de vista cuantitativo, muestra resultados positivos inéditos en los últimos 45 años; sin embargo su calidad no es la mejor, debido a su dependencia del superávit del sistema previsional, de un mal impuesto como el que se aplica sobre Débitos y Créditos Bancarios y de un instrumento que debe tener mucha flexibilidad y tender a disminuir en el mediano plazo como las retenciones a las exportaciones.

Las provincias después de una notable recuperación entre 2003 y 2005, muestran una declinación de su resultado primario y financiero a partir del 2006 y tendrán un marcado déficit en el presente ejercicio.

La provincia de Buenos Aires encabeza el deterioro fiscal con resultados primario y financiero negativos importantes a partir de un esquema fiscal inconsistente, lo cual determina que haya ingresado en una curva de déficit que se considera irreversible en ausencia de reformas estructurales.

La Ley de Responsabilidad Fiscal, al no prever las inconsistencias de base en la situación de las provincias, no contribuye a promover un comportamiento fiscal responsable por parte de las mismas ya que los objetivos planteados se tornan cada vez más utópicos.

Ello, conjuntamente con políticas inducidas por el propio gobierno nacional en función de la Ley de Financiamiento Educativo o la exención que el propio PEN logra para cumplir con algunos de los parámetros exigidos por aquella, tornan ineludible el dictado de normas que "disfrazan" el comportamiento fiscal responsable.

El Programa de Financiamiento Ordenado, luego denominado Programa de Asistencia Financiera, no tiene objetivos estructurales y sólo constituye un instrumento de financiamiento de corto plazo que tampoco logra inducir modificaciones en la gestión de las provincias o resolver cuestiones de fondo, como el de la deuda pública provincial.

La pérdida de capacidad de los gobiernos provinciales de generar y sostener políticas públicas en relación a los servicios bajo su responsabilidad y de encontrar soluciones a

las demandas de la población conlleva efectos negativos desde el punto de vista institucional y político que exceden los resultados económicos financieros negativos.

Estos últimos son los más visibles en el corto plazo pero aquellos producen daños más perdurables ya que afectan la capacidad de los gobiernos de generar condiciones para alcanzar un desarrollo económico más competitivo, a través del incremento de la productividad, y una sociedad más inclusiva y equitativa en la distribución del ingreso.

Es condición necesaria para iniciar la indispensable reforma del Sistema de Distribución de Recursos Federales la convicción política del Poder Ejecutivo Nacional de llevar la a cabo con perspectivas de mediano y largo plazo.

La reforma estructural no debe contemplar sólo la relación nación-provincias, sino que debe incluir al sistema previsional e involucrar la reforma tributaria pendiente. Debe ser paulatina en el tiempo y preservar el resultado primario superavitario del gobierno nacional.

Con reforma estructural global o sin ella la situación de Buenos Aires debe ocupar un lugar prioritario en la agenda nacional. Aún a riesgo de postergar aspectos políticos que hacen a la recuperación de la autonomía provincial para generar sus propias políticas públicas, un camino posible para disminuir la brecha entre las necesidades sociales y la capacidad de resolución por parte del estado provincial consiste en la implementación de un Programa Federal para la Región Metropolitana, con especial énfasis en los aspectos educativos, de salud y de infraestructura en agua y cloacas y de transporte.

En definitiva, el estado actual del Federalismo Fiscal constituye una restricción importante para avanzar en un proceso de desarrollo económico y social que garantice la igualdad de oportunidades, que sea equilibrado regionalmente y además que sea sustentable en el largo plazo, por lo cuál es imperioso iniciar una reforma integral del mismo