

de
mía
/a

Colección Política, Políticas y Sociedad

Notas de economía plebeya

Alejandro López Accotto,
Carlos Martínez y Martín
Mangas (compiladores)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

NOTAS DE ECONOMÍA PLEBEYA

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez
y Martín Mangas (compiladores)

Notas de economía plebeya

Hugo Andrade, Roxana Carelli, Juan Fal, Irene Grinberg,
Alejandro López Accotto, Martín Mangas, Carlos Martínez,
Alejandro Otero, Ricardo Paparas, Alejandro Robba, Horacio Rovelli,
Marcelo Saín y Rubén Seijo

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Notas de economía plebeya / Hugo Andrade ... [et al.] ; compilado por Alejandro López Accotto ; Carlos R. Martínez ; Martín Mangas. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

148 p. ; 21 x 15 cm. - (Política, políticas y sociedad ; 26)

ISBN 978-987-630-258-6

1. Economía Argentina. 2. Finanzas Públicas. 3. Sistemas Tributarios. I. Andrade, Hugo II. López Accotto, Alejandro, comp. III. Martínez, Carlos R., comp. IV. Mangas, Martín , comp. CDD 330.82

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS

Diseño de tapa: Franco Peticaro - Ediciones UNGS

Diagramación: Marcelo Gianola - Ediciones UNGS

Corrección: Gustavo Castaño



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Prólogo	
<i>Eduardo Rinesi</i>	11
Agradecimientos.....	17
Presentación	19
Capítulo I: Economía y política fiscal	
Apuntes necesarios para un futuro gobierno nacional y popular	
<i>Juan Fal</i>	33
La vuelta a una política fiscal regresiva	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	37
Impuesto a las ganancias: una reforma necesaria	
<i>Foro Universitario de Estudios Fiscales</i>	40
Una reforma a medida de los ricos	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	42
Una marca de identidad	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	44
¿Como hace quince años?	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	46
¿Un buen negocio?	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	48
Un impuesto a los altos ingresos	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	51

Votar por más para los que menos tienen <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	54
La universidad como derecho <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	57
Caída record de los hogares con NBI <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	60
Los mitos de la inflación <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	62
Un impuesto progresivo <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	65
Capítulo II: Federalismo fiscal	
De qué se trata el federalismo fiscal en la Argentina contemporánea <i>Horacio Rovelli</i>	69
Fondo del Conurbano, ¿miramos para adelante o para atrás? <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	80
Una expresión unitaria <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	82
Un fallo contra los recursos de la Anses <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	85
El que necesita o el que aporta <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	88
El reclamo cordobés y el federalismo previsional <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	91
El poder económico local tiene coronita <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	94
Burguesías provinciales <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	99

La crisis del federalismo fiscal <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Rubén Seijo</i>	102
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Capítulo III: Finanzas provinciales y municipios

A la dirigencia política bonaerense no le importan los temas fiscales <i>Marcelo Fabián Saín</i>	107
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Presupuesto, revalúo e impuesto inmobiliario <i>Foro Universitario de Estudios Fiscales</i>	111
------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

No aclaren que oscurecen <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	114
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

No le firmaron un cheque en blanco <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	117
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

El presupuesto bonaerense esconde las cartas <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	119
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

La inversión pública municipal en el norte <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	122
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Una combinación peligrosa <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	124
----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Las provincias y el impuesto inmobiliario <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	127
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Sobre huelgas y finanzas <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	131
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Las cosas por su nombre <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	134
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

La mezquindad de la corporación agropecuaria y sus socios <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas e Irene Grinberg</i>	137
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Punto de partida <i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas e Irene Grinberg</i>	139
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Reparto desigual	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas</i>	
<i>e Irene Grinberg</i>	141
Contrastes y disparidades	
<i>Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas</i>	144

Prólogo

*Eduardo Rinesi**

Siento una gran admiración por el tipo de trabajo intelectual que llevan adelante, desde hace ya una punta de años, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, y esto por más de una razón. En primer lugar, por el modo en que ese trabajo logra articular una sostenida, inteligente y necesaria discusión teórica con los discursos en los que se expresa la hegemonía de una visión ortodoxa sobre los problemas de la economía, y muy especialmente sobre los problemas que conciernen a las dimensiones fiscales y presupuestarias de la administración del Estado, con el rigor de la investigación empírica que caracteriza y que sostiene siempre los trabajos de nuestros tres amigos, con la sistematicidad de su tarea de búsqueda y recolección de datos, y con la capacidad con la que logran volver significativos esos datos y hacerlos “hablar” con pertinencia y claridad en sus argumentaciones.

En segundo lugar, por el tipo de acciones de vinculación con diversos actores exteriores a los claustros universitarios (en especial con los que ocupan los distintos niveles de la propia administración del aparato del Estado) en el marco de los cuales la mayoría de los trabajos de investigación que López Accotto, Martínez y Mangas han desarrollado desde el inicio de su fructífera colaboración fueron concebidos y encontraron su lugar. Si algo nos ha enseñado

* Político y filósofo, autor de una docena de libros de teoría social y filosofía política y profesor en diversas universidades públicas del país. Desde hace quince años investiga y enseña en la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde se ha desempeñado como director del Instituto del Desarrollo Humano entre 2003 y 2010 y como rector entre 2010 y 2014, y donde actualmente dirige la Carrera de Especialización en Filosofía Política.

la experiencia de los grupos de investigación más activos de la UNGS (entre los que sin duda debe computarse el que integran los autores de este libro) es que con frecuencia no se trata, para la Universidad, de investigar primero, siguiendo una agenda propia de preocupaciones, y de comunicar después, a otros, los resultados de lo que se investigó, porque a menudo es la relación y el diálogo, el trabajo compartido con esos mismos “otros”, lo que nos indica, ni más ni menos, qué cosa es necesario investigar.

En tercer lugar, por la capacidad que tiene el tipo de escritura de los textos de López Accotto, Martínez y Mangas para intervenir con eficacia, a través de un registro accesible a los legos de las dimensiones más específicamente técnicas de las ciencias económicas, en las grandes discusiones colectivas. El formato, el tono y el lenguaje de los textos incluidos en las notas recogidas en este volumen son particularmente eficaces, en efecto, para el logro del propósito que los anima: aportar elementos consistentes para la crítica de las situaciones de injusticia y de desigualdad que es necesario corregir, para la impugnación de los discursos y de las políticas públicas que, por complicidad, por comodidad o por ceguera, apuntalan esas situaciones o incluso contribuyen a agravarlas, y para la elaboración de estrategias gubernamentales diferentes, orientadas a disminuir las asimetrías, desigualdades e injusticias.

Tienen razón Alejandro, Carlos y Martín cuando señalan, en sus amables “Agradecimientos”, nuestra coincidencia en cuanto a la necesidad de que la universidad intervenga activamente en los debates que se libran en el espacio público de las grandes discusiones colectivas. No hay democracia sólida ni república virtuosa sin esas discusiones, sin el intercambio de proyectos y razones en ese espacio público que la universidad y sus investigadores deben nutrir y ayudar a mejorar. En la UNGS nos gusta sostener, en línea con lo que expresó la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior reunida en Cartagena de Indias en el año 2008 (que se retoma en uno de los artículos que integran este libro), que la universidad es un derecho. Si lo es, y si ese derecho no es solo de los individuos, sino también del pueblo, eso quiere decir entre otras cosas que ese pueblo debe poder apropiarse de los resultados del trabajo que se desarrolla en las universidades, como puede hacerlo gracias al enriquecimiento del debate público que promueve la puesta en circulación de artículos como estos que aguardan al lector.

En ellos se analizan un conjunto de hechos, decisiones e iniciativas de los gobiernos nacional y provinciales durante los últimos diez años, una serie de discusiones promovidas por actores diferentes de la vida política del país y una cantidad de representaciones que suelen colarse en nuestros debates cotidianos,

periodísticos, públicos, sobre los problemas de la economía, y que muchas veces expresan prejuicios ideológicos que es necesario desmontar o intereses sectoriales que es preciso combatir. Las discusiones giran, entre los diversos asuntos que importan a una mirada general sobre los procesos económicos, en torno a la cuestión fiscal y a los problemas de la administración presupuestaria, pero la mirada que los autores echan sobre esos asuntos es una mirada atenta, por sobre cualquier discusión técnica, procedimental o administrativa, a las consecuencias de las orientaciones de las políticas públicas sobre la distribución de los bienes y de los servicios, de la riqueza y de las posibilidades vitales de todos los habitantes del país.

La perspectiva que anima estos ensayos, entonces, es una perspectiva de economía política, en el preciso sentido en que esta última palabra alude a una preocupación por la justicia en (y por la propia integración de) la sociedad de la que se habla. El conjunto de artículos que integran este libro tiene como preocupación fundamental, en efecto, la crítica de las formas de segmentación, de diferenciación, de desigualación de las posibilidades de desarrollo de las vidas individuales o colectivas que resultan de la aplicación de medidas de política fiscal o de administración presupuestaria que, en lugar de buscar revertir desde el Estado las asimetrías y las desigualdades del mundo económico y social, no hacen más que reforzarlas y profundizarlas, limitando severamente las posibilidades de lo que todo el tiempo los autores declaran como el objetivo que los gobiernos de ese Estado deberían procurar: un desarrollo inclusivo y con integración social.

Que es un objetivo (tal es quizás la primera idea fuerte de este libro) que los gobiernos no solo deben procurar asignando de tal o cual manera el gasto público: contra lo que la hegemonía de los paradigmas económicos más convencionales nos tiende a hacer pensar, el combate en pos de una mayor justicia distributiva no tiene por qué esperar a ese momento de la aplicación del gasto, porque es en realidad en el momento anterior de la acción del Estado, en el momento del cobro de los impuestos, en el que se empieza a bregar en favor o en contra de la ampliación de las desigualdades entre los distintos actores de la vida económica y social. La idea fundamental de los autores de este libro es, sobre este punto, una tan razonable como que la búsqueda de una sociedad más justa debería partir del principio de que deben pagar más los que más tienen. El tema de la mayoría de los artículos que lo integran es que, sin embargo, ese no suele ser el caso entre nosotros, y –peor todavía– que las tendencias que pueden observarse en una mirada de mediano y largo plazo son tendencias hacia la profundización, y no hacia la reducción, de esta injusticia.

Sobre todo cuando se considera el sistema tributario argentino en su integralidad, incluyendo en la mirada los distintos niveles de la administración del aparato del Estado (el de las administraciones nacional, provinciales y municipales), que es la perspectiva que se adopta en este libro y, me parece, uno de los aportes más interesantes y más relevantes que sus autores vienen haciendo desde hace tiempo a toda esta discusión. En la que López Accotto, Martínez y Mangas nos invitan a mirar, además de las tendencias más progresivas o más regresivas del sistema impositivo en su conjunto, las relaciones que en el interior de ese mismo sistema establecen estos tres niveles de la administración, que con mucha frecuencia son dejadas de lado en los análisis sobre estos problemas que, en un contexto signado por la tensión entre una creciente centralización de la recaudación y una creciente descentralización del gasto, adoptan perspectivas más convencionales o menos dispuestas a echar luz sobre los intereses que están en juego cuando se discuten estos temas.

Así, por ejemplo, los autores no solo señalan la tendencia general a una reducción del componente de impuestos sobre el patrimonio en la estructura impositiva general de la Nación, sino que llaman la atención sobre la desigual evolución de la relación entre estos impuestos progresivos y los impuestos regresivos al consumo, o trasladables al consumo, en los distintos niveles de la administración pública, destacando en particular el leve aumento de la progresividad del sistema tributario nacional durante los años de la experiencia kirchnerista frente a una creciente regresividad de los esquemas tributarios provinciales. Sobre esa base, López Accotto, Martínez y Mangas impugnan la tendencia de los gobiernos provinciales a reclamar una mayor “ayuda” de la administración central vía un aumento de las transferencias de los fondos “coparticipables” y destacan en cambio la necesidad de que esos gobiernos subnacionales, en lugar de evitar enemistarse con los actores económicos más ricos de sus territorios, realicen un mayor esfuerzo recaudatorio gravando sus riquezas con alícuotas más altas.

A esa discusión fundamental, que ocupa varios de los artículos recogidos en el libro, están asociadas otras dos. Una se refiere a la contraposición entre dos criterios diferentes para el cálculo de las alícuotas más justas y adecuadas para la distribución de esos fondos coparticipables. En este punto, los autores contraponen a la tesis “devolucionista”, que suelen sostener los voceros de los gobiernos provinciales más ricos (y muy en particular los de la provincia de Buenos Aires), la tesis “distribucionista”, que mira a la conquista de mayores niveles de justicia y de igualdad en las posibilidades de desarrollo y de bienestar de todos los ciudadanos y de todas las regiones del país. La otra se refiere a una

segunda forma de coparticipación, que en las discusiones sobre el tema suele aparecer mucho menos destacada: la que se opera entre las propias administraciones provinciales y los municipios a los que esas administraciones giran parte de los recursos que recaudan, con criterios que, por intencionada falta de revisión durante demasiado tiempo, se revelan (en particular en la mayor provincia del país) particularmente inapropiados.

Los artículos cuya publicación original está más cerca de nosotros en el tiempo abordan las tendencias que ya pueden vislumbrarse en la orientación de las políticas fiscales y presupuestarias del gobierno asumido a fines de 2015. A la constatación del refuerzo de las tendencias regresivas del sistema impositivo del país (que venían siendo muy visibles, como queda dicho, en la dinámica de los sistemas provinciales) y de la reversión de las señales de una tímida pero sistemática reforma en el sentido de una mayor progresividad que se venía operando en el nivel de la administración central, se suman en esta serie de artículos más recientes algunas consideraciones sobre ciertos problemas que algunas de las decisiones adoptadas por el nuevo gobierno nacional y por algunos de los nuevos gobiernos provinciales, así como por los otros dos poderes del Estado, han puesto en el centro de la atención pública y de los debates a los que en estos últimos tiempos hemos asistido, y entre los que me gustaría referirme, ya para terminar, a tres.

Primero, la decisión del gobierno del ingeniero Macri de cumplir a pie juntillas las exigencias del juez norteamericano Thomas Griesa en relación con el reclamo de un puñado de tenedores de bonos de la deuda del país, y de alentar en esa dirección un conjunto de decisiones que fueron prestamente adoptadas por el Parlamento nacional, por un lado, y por otro lado las discusiones que se generaron a partir de la presentación y del posterior tratamiento del presupuesto que el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires elevó a su Legislatura a fines de 2015, y muy especialmente de la propuesta de un endeudamiento tan significativo como injustificado del Estado provincial, pusieron en el centro del debate el problema, fundamental, de la deuda externa. Varios de los artículos que siguen aportan elementos muy valiosos para la discusión sobre la improbable conveniencia de la adopción de la estrategia de aumentarla como camino para la obtención de fondos por parte del Estado.

Segundo, el polémico fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que declaró inconstitucional la deducción del 15 por ciento de la masa de impuestos coparticipables con destino al financiamiento del sistema previsional, y que obligó al Estado nacional a restituir esos fondos a tres provincias argentinas, por un lado, y por el otro lado la no menos controvertida aprobación

de una ley de blanqueo de capitales cuyos fundamentos pretextaban favorecer a los jubilados, sobre los que sin duda caerán sus efectos más devastadores, instalaron en el corazón de nuestras discusiones el tema, igualmente decisivo, de la sustentabilidad presente y futura de nuestro sistema de seguridad social. Varios de los artículos de este libro plantean muy adecuadamente la cuestión, sobre el telón de fondo de un tratamiento muy sistemático del problema más general del conjunto de los ingresos y los gastos del Estado y de una consideración muy informada sobre el funcionamiento de los sistemas previsionales en todo el mundo.

Tercero, para terminar, y para hacerlo con el mismo tema con el que comenzamos, me gustaría destacar, entre los distintos temas que abordan los autores de este libro, el de las dificultades que atraviesan hoy, como consecuencia de las decisiones adoptadas por el gobierno nacional, nuestras universidades públicas. En efecto, el trastocamiento de las grandes variables de la economía en estos meses de gobierno de la alianza PRO-UCR, el significativo incremento de las tarifas de los servicios públicos y el recorte de las transferencias del Estado a las universidades nacionales ha puesto a estas en gravísimos problemas para poder funcionar sin grandes sobresaltos y cumplir —como lo venían haciendo— con su misión. Como a todo eso se suma un discurso oficial sobre la cuestión universitaria lleno de prejuicios, recelos e ignorancia, la discusión sobre este tema debe darse al mismo tiempo en distintos frentes y niveles. Aquí se lo hace mostrando, muy convincentemente, el efecto socialmente progresivo (y no, como a veces se pretende, regresivo) de esa asignación del gasto de los recursos del Estado.

No me ocupo, en estas rápidas palabras introductorias, de otros problemas que tratan en este libro, en todos los casos con sensibilidad, conocimiento de causa y espíritu crítico, López Accotto, Martínez y Mangas: el de la inflación, el de la polémica en torno a la cuarta categoría del impuesto a las ganancias, el del carácter fuertemente regresivo de las decisiones de política fiscal ya adoptadas —y de las anunciadas— por el actual gobierno nacional. Sobre todos estos temas, como sobre los que he apuntado con un poco más de extensión, los aportes de este libro son muy importantes y muy apreciables. Si no tuviéramos otra razón para defender la universidad pública (pero tenemos) que su capacidad para producir, cada tanto, libros iluminadores como este, ya tendríamos razones suficientes. Si no pudiéramos entender de otra manera (pero podemos) por qué los enemigos de la justicia y de la igualdad la atacan como lo hacen, ya podríamos entender bastante.

Agradecimientos

Queremos agradecer en primer lugar a quien nos propuso encarar esta publicación y nos acompaña con su prólogo: Eduardo Rinesi. Compartimos con él la necesidad de que la universidad intervenga activamente en los debates públicos, su permanente apelación a que la formación universitaria de calidad se logra necesariamente con masividad e inclusión, y su aguda crítica a los investigadores-docentes e integrantes del sistema científico-tecnológico por su apego a la trayectoria, carrera y desarrollo exclusivamente individual del currículum académico. Todas esas, y otras tantas razones, hacen que ocupe un lugar destacado en este libro.

También merecen un agradecimiento destacado los directores y editores del diario *Página/12*. Han sido ellos, con mucha generosidad, quienes han decidido publicar los artículos de opinión que forman parte del presente libro. En especial, nuestra sincera gratitud al jefe de la sección Economía y del suplemento Cash, Alfredo Zaiat, y a un entrañable amigo, periodista de ese diario y docente universitario, Fernando Krakowiak.

Queremos reconocer también a los que se sumaron a esta modesta iniciativa, aportaron su tiempo y esfuerzo y contribuyeron con sus ideas a analizar y desentrañar los temas que recorren estas notas de opinión: el economista y coordinador de la Licenciatura en Economía Política de la UNGS, Juan Fal, el economista y docente de la Universidad de Buenos Aires, Horacio Rovelli, y el especialista en políticas públicas, investigador-docente de la Universidad Nacional de Quilmes y exdiputado provincial bonaerense, Marcelo Saín.

Asimismo, cabe destacar el aporte de quienes integraron durante algunos años nuestro equipo de trabajo y participaron en la elaboración de algunos de los artículos que aquí se compilan: Rubén Seijo, actual subsecretario de Administración de la Universidad Nacional de Quilmes, docente en esa casa de altos estudios y en la Universidad de Buenos Aires, e Irene Grinberg.

Por último, gracias a la institución que nos cobija: la Universidad Nacional de General Sarmiento. Allí podemos desplegar sin ningún tipo de condicionamiento, como corresponde a una universidad democrática, gratuita, abierta, plural, participativa, de calidad y masiva, nuestras tareas de investigación, docencia y servicios y acciones con la comunidad. Especialmente, destacamos la labor del equipo de la editorial de la UNGS, del equipo de la Dirección General de Prensa y Promoción Institucional de la Secretaría General, a cargo de Brenda Liener, y del director del Instituto del Conurbano, Gustavo Kohan.

Presentación

*Alejandro López Accotto, Carlos Martínez
y Martín Mangas*

Nos gustaría decir algo acerca de nuestro ámbito de trabajo académico: la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Eso puede dar una idea de por qué y cómo llegamos a publicar en el diario *Página/12* las notas de opinión que aquí se reproducen.

Cuando se fundó la Universidad, allá por el año 1992, arreciaban las políticas neoliberales. Pese a ese contexto de época, un conjunto de intelectuales y pensadores de la educación superior, encabezados por el entonces rector normalizador, Roberto Domecq, decidieron poner en marcha una Universidad con una estructura científico-académica innovadora, respecto de las instituciones que formaban parte del sistema universitario público. Se organizaron los aspectos sustantivos de la UNGS (investigación, docencia y servicios y acciones con la comunidad) en institutos que abordaban de manera transversal y multidisciplinar los problemas y desafíos que se pretendían estudiar.

La organización de la Universidad buscaba atender la demanda local en torno a orientaciones centradas en la producción, en lo social y en la formación humanística, además de áreas no cubiertas por las carreras y la investigación existentes en otras casas de altos estudios de la región. En ese sentido, los estudios orientados a definir las necesidades locales y regionales no contempladas en la oferta académica existente permitieron identificar al principio dos grandes núcleos: la industria y el conurbano.

El Instituto del Conurbano (uno de los cuatro que forman parte de la UNGS) buscaba investigar la problemática moderna de las ciudades, en particular de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Se asumió de entrada el tratamiento de la problemática urbana, con el objetivo de contribuir a la formación de profesionales para la gestión y fortalecer la capacidad y eficiencia de las organizaciones y redes económicas y sociales.

Investigar, reflexionar, estudiar y enseñar sobre un conjunto de asuntos relacionados con la zona metropolitana que involucra a un tercio de la población del país era algo altamente desafiante y complejo. Requería de aproximaciones que integraran diferentes dimensiones: política, social, económica, ambiental y territorial. Y, en esos planos, abordar los temas referidos a la organización del Estado, la economía urbana, las políticas sociales y los temas urbanísticos y ambientales era una forma de aproximarse a los dilemas, conflictos y desafíos que implica vivir en una ciudad. Por esa razón, la mirada debía ser transversal, y en ella debían participar expertos provenientes de diversos campos del conocimiento y de distintas disciplinas.

Fue así que se conformó un área de investigación llamada “Estado, Gobierno y Administración Pública”, en la que al sector público se lo estudiaba desde el plano político, institucional y de gobierno y gestión. Además, en 1993 se puso en marcha la primera carrera de grado en Argentina que forma profesionales en ese campo: la Licenciatura en Administración Pública. En un primer momento, en la carrera tuvieron un peso importante las dimensiones urbana y regional, materializado en un sesgo hacia la administración pública local. Posteriormente, se priorizó una formación en administración pública “general”, a partir de la cual la orientación se refirió a cuestiones que hacían a la problemática habitual y amplia del sector público.

Con el transcurrir de los años se incorporaron al área varios profesionales provenientes de las ciencias económicas, y fue entonces que, sin dejar de lado el aspecto general del Estado, se constituyó un equipo de trabajo que decidió abordar de una manera más sistemática lo que podemos denominar como “Economía y Finanzas del Sector Público”. Desde hace al menos diez años se desarrolla dicha línea de investigación, a través de sucesivos proyectos referidos a los temas de política fiscal, administración financiera del sector público, federalismo fiscal, finanzas subnacionales (de nivel provincial y municipal) y presupuesto participativo.

Esos proyectos, y las diversas actividades realizadas de asistencia técnica, acciones con la comunidad y divulgación permitieron darle un contexto que excede la ciencia económica, y siempre asumieron la característica de pensar

un rol activo del Estado como factor relevante para el desarrollo de los países. Actualmente, además de los autores de este libro, participan también de esta línea de investigación Ricardo Pappas y Fernando Santiago.

Hay otras dos cuestiones que nos interesa destacar de este recorrido: la relación fecunda entre la investigación académica, la divulgación y la participación en los debates públicos, y el trabajo encarado no como producción individual sino colectiva. Siempre hemos pensado nuestros proyectos de investigación teniendo en cuenta, dentro de las finanzas públicas, el momento político y la contribución que podíamos hacer al debate público sobre esos temas. Nunca compartimos la idea de que la academia debía estar encerrada en los claustros, alejada de los hechos políticos y económicos del país y la región. Esto no significaba que debíamos correr detrás de la agenda marcada por el gobierno, los medios de comunicación hegemónicos o los agentes económicos dominantes, sino que teníamos que estudiar aquellas cosas que eran socialmente relevantes, y en determinados momentos opinar, dando cuenta de nuestro parecer sobre asuntos concretos, amparados siempre en estudios empíricos relevantes. Gran parte de las notas de opinión publicadas en *Página/12* fueron avances de investigaciones y/o estudios, o el resultado final de ellos.

Así, entendemos como una función propia de la *actividad de investigación* la incidencia que esta pueda tener en el desarrollo, implementación y cuestionamiento de las políticas públicas, más aún cuando esa actividad teórica se despliega en una universidad pública, es financiada con recursos públicos y el objeto de estudio es, como ocurre en este caso, el propio Estado. Trabajamos *en y para* el Estado y nos sentimos en la grata obligación de contribuir, desde nuestro punto de vista, a tener un mejor Estado.

Con respecto al rol colectivo en el proceso de investigación, tenemos que decir que es una *buena práctica* y una tradición en la UNGS (extendidas a todos los institutos) que las actividades se desarrollen en equipos amplios y multidisciplinarios, por las razones que mencionábamos al principio. Si bien, en sí mismo, esto no constituye una novedad, porque un sinnúmero de universidades públicas funcionan de esa manera, sí lo son dos aspectos que nos interesa resaltar: a) la decisión de hacer partícipes plenamente a los estudiantes, becarios y graduados, a la par de los investigadores-docentes; y b) que los investigadores-docentes se integren, debatan, estudien, opinen y escriban sin ataduras a las jerarquías y categorías determinadas por la carrera académica. Ambas decisiones fueron una política deliberada en nuestro equipo de trabajo. Existen numerosas publicaciones, ponencias y actividades desplegadas en todos estos años que dan cuenta de ese accionar.

Lamentablemente, el sistema universitario argentino y algunas de las políticas públicas que se despliegan ininterrumpidamente desde los años noventa, como el llamado Programa Nacional de Incentivos a Docentes Investigadores,^{*} premian el carácter productivista de la investigación y el desempeño académico individual. Una forma modesta, pequeña, de contribuir a romper con esa lógica siempre ha sido para nosotros publicar de manera colectiva (sean libros, ponencias o notas de opinión).

Está tan arraigado el “individualismo académico” que, en muchas oportunidades, colegas y amigos nos han hecho algunas de estas preguntas: ¿en serio que esto lo escribieron entre varios? ¿Cómo y por qué lo hacen? En efecto, es una escritura colectiva. Alguno de los integrantes dispara la idea y esboza los primeros trazos, los otros se suman, aportan, critican, reescriben y, después de varias idas y vueltas, se llega a la versión final de un artículo, nota de opinión, ponencia o, incluso, libro. Lo hacemos así porque nos resulta más valioso el resultado que obtenemos de esta forma.

Incluso, para fortalecer y ampliar esta orientación colectiva, en agosto de 2016, fruto de una relación que venía de antes pero se consolidó cuando organizamos una jornada de debate sobre la cuestión fiscal en la UNGS el 1º de julio de ese año, constituimos el Foro Universitario de Estudios Fiscales, integrado por Hugo Andrade, Roxana Carelli, Alejandro Otero y Alejandro Robba, todos ellos investigadores-docentes de la Universidad Nacional de Moreno, a los que se sumaron Juan Fal y Ricardo Paparas (UNGS), además de nosotros tres, y funciona como un espacio de reflexión y debate para contribuir e intervenir en las discusiones públicas (y políticas) que se están desarrollando en nuestro país en torno a las finanzas públicas.

En ese marco produjimos dos documentos de trabajo, uno en torno al tema de la necesaria reforma progresista que necesitaba el impuesto a las ganancias, y el segundo sobre el impuesto inmobiliario bonaerense. Ambos, en formato reducido, fueron publicados por *Página/12* y forman parte del presente libro.

Ahora sí, entrando al contenido concreto de este libro. Decidimos revisar la treintena de artículos publicados en el diario *Página/12* durante el período 2008-2016 y agruparlos en orden cronológico (del más reciente al más antiguo) dentro de tres bloques que siguieran una lógica de asuntos específicos dentro del amplio temario de las finanzas públicas.

^{*} La orientación del Programa y una mirada crítica la podrán encontrar en el libro de Eduardo Rinesi *Filosofía (y) política de la Universidad*.

El primer capítulo contiene aquellos artículos relacionados con la economía y la política fiscal. Son un puñado de notas de opinión que versan sobre diferentes asuntos. Hacen eje en la necesidad de otorgarle al sistema tributario un rol central en el proceso de redistribución del ingreso. Los que adhieren a las teorías (y políticas) neoliberales, habitualmente relacionadas con la escuela neoclásica, le asignan al sistema tributario un lugar neutral. Es decir, consideran que la redistribución del ingreso debe hacerse exclusivamente con el gasto público y no a través de la detracción impositiva. En este marco, lo que más preocupa es la llamada “equidad horizontal” (deben pagar lo mismo aquellos que están en igual situación). En nuestro caso, sin descartar la función de la equidad horizontal, nuestra mayor preocupación gira en torno a lo que se conoce como la “equidad vertical”, que se preocupa porque paguen proporcionalmente más impuestos los que más tienen. Sostenemos la necesidad de tener una política redistributiva del ingreso en el primer momento de la acción estatal: cuando se cobran los impuestos. Un sistema tributario progresivo (y que grave con más fuerza las manifestaciones directas de la riqueza, como son las ganancias y el patrimonio, que las indirectas, como el consumo) potencia e incrementa la acción redistributiva del gasto social.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 y la llegada al cargo de presidente de la Nación de Mauricio Macri, en una alianza conformada por el PRO y la Unión Cívica Radical, se ha iniciado un proceso de marcada regresividad tributaria: eliminación de los derechos de exportación a la actividad minera, quita de retenciones a los principales cultivos agropecuarios y reducción para la soja, disminución de la carga tributaria para los más ricos (reducción del impuesto a los bienes personales y eliminación del impuesto a la ganancia mínima presunta) y nuevos bríos a la renta financiera (títulos, bonos, acciones y dividendos) con la exención otorgada a las sociedades comerciales, en el contexto de una gran (y muy regresiva) devaluación. Toda esa batería de medidas, en poco más de seis meses, demuestra una orientación clara del gobierno nacional para reducir el peso de los impuestos patrimoniales en el sistema tributario argentino. Existen fuertes indicios para pensar que incluso van más lejos, buscando lisa y llanamente la desaparición de la tributación sobre la riqueza.

Nuestro país debe adoptar una política impositiva totalmente diferente a la propuesta por el actual gobierno nacional. Una política tributaria altamente progresiva (sostenida en el plano nacional por un mayor peso del impuesto a las ganancias) como la que existe en muchos países, en los que, como consecuencia de esta decisión, sus habitantes gozan de un mayor y mejor bienestar económico. Por esa razón, algunas de las notas de este capítulo se refieren a ello.

El tema de la deuda pública también ha sido un aspecto de sumo interés, analizado en los artículos publicados. Después de las políticas de desendeudamiento de los tres gobiernos kirchneristas, que permitieron una reducción impactante de la deuda pública, tanto medida como porcentaje del PBI como en su composición en moneda extranjera, el primer proyecto de ley que envió al Parlamento el gobierno nacional de la alianza PRO-UCR fue para acatar el fallo del juez estadounidense Thomas Griesa y proceder a cancelar la deuda con los llamados “fondos buitres”. Esa decisión, acompañada por los gobernadores peronistas, ha significado nuevamente subordinar a la sociedad argentina al arbitrio de los acreedores internacionales y al poder financiero global, lo que ha dado inicio a lo que algunos economistas llaman (y con la que nosotros coincidimos) “la tercera ola de endeudamiento externo”.

En octubre de 2015, días después de la primera vuelta electoral, nos pareció oportuno analizar algunas de las propuestas fiscales de los dos candidatos presidenciales que competirían en el *ballotage*. Las declaraciones en campaña del actual presidente mostraban una inclinación por ampliar privilegios y recortar derechos, como ha sucedido en estos meses de gobierno, mientras que el candidato del Frente para la Victoria proponía, a grandes rasgos, sostener los avances de los gobiernos kirchneristas e incluso profundizar algunos de esos logros.

Otro asunto tratado ha sido el efecto real sobre la reducción de la pobreza y la indigencia gracias a las políticas públicas desplegadas por el kirchnerismo durante el período 2003-2015. Con datos elocuentes del último censo nacional (2010) se demuestra cómo la Asignación Universal por Hijo, los programas federales de vivienda y las políticas educativas, solo por citar tres entre muchas otras políticas, han tenido un efecto muy significativo en todo el país, en particular en el conurbano bonaerense, para mejorar las condiciones de vida de la población.

El conurbano, que no es solo una categoría geográfica sino también política, ha tenido además un fuerte impulso con la creación de nuevas universidades, un mecanismo decisivo para ampliar y convertir a la educación superior en un “derecho humano universal”, tal como establece la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe celebrada en junio de 2008 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia. Solo con mirar alrededor nuestro, en la UNGS se puede apreciar cómo la expansión del sistema universitario ha servido para torcer el destino de miles de jóvenes y asegurar un mecanismo incuestionable de movilidad social ascendente. Discutir con aquellos que tienen una mirada economicista sobre la educación superior nos parecía un aporte relevante para poner de relieve el conjunto de políticas

públicas y asignaciones presupuestarias de la última década, que demostraron una clara vocación política de ubicar al sistema universitario a la altura de tamaño desafío. Aquí, nuevamente, el cambio de orientación gubernamental a partir del 10 de diciembre de 2015 puso en alerta a la comunidad universitaria sobre la cuestión del presupuesto universitario. Las demoras en la transferencia de fondos a las casas de altos estudios, sumado a la decisión vía el Decreto N° 336/16 de revisar las contrataciones hechas por el Estado nacional a las universidades, en el contexto de un exorbitante aumento de tarifas, han dejado en el primer semestre del año al sistema universitario público con la única función de abonar salarios y prestar un conjunto básico de servicios. Da la impresión de que las nuevas autoridades de la cartera educativa piensan dejar de lado el desarrollo y la equidad social asfixiando presupuestariamente los programas institucionales y las políticas de becas.*

Otro tópico ha sido discutir la mirada simplista de la corriente “monetarista” sobre la inflación. Esta vertiente enfatiza el papel del gobierno en controlar la cantidad de dinero circulante para contener el nivel de precios. Se asimila *política monetaria* con *control de la oferta monetaria*. Eso se engarza con la idea de otorgarle al Banco Central una total independencia para fijar la política monetaria, sin considerar el otro conjunto de variables que integran la política económica. Esta visión, que forma parte de la “nueva economía clásica” promovida por la Escuela de Chicago, se contraponen con lo que establece el artículo 3 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, reformada en 2012 por la Ley 26.739: “El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”. Los “monetaristas” descartan que el objetivo de la autoridad regulatoria deba incluir las últimas nueve palabras del citado artículo. Esa corriente, además, deja de lado, o minimiza, la teoría de la “inflación estructural”, desarrollada por la escuela estructuralista latinoamericana en los años sesenta del siglo xx. En este sentido, el interés estuvo puesto en debatir, con esa corriente de opinión económica, un tema central en la historia económica argentina de los últimos ochenta años.

El segundo capítulo integra artículos que se ocupan del tema del federalismo fiscal. Sin lugar a dudas, un aspecto con un alto impacto político, que

* Para profundizar en este asunto observar el informe del Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), realizado por Gabriel Martínez.

ha recorrido la agenda de nuestro país casi desde los inicios del Estado-nación allá por mediados del siglo XIX hasta la coyuntura actual.

Un brevísimo recorrido histórico nos muestra que pasamos de un sistema de separación de fuentes hasta 1890, cuando los ingresos aduaneros habían quedado a cargo del gobierno federal, para luego, desde 1890 hasta 1935, transitar la etapa de la “concurrencia de hecho”, en la que tanto la Nación como las provincias recaudaban impuestos sobre los consumos y la producción, lo que generaba un escenario de doble imposición. A partir de 1935, al tiempo que se eliminaron los “impuestos internos”, se estableció el primer mecanismo de reparto de fondos a las provincias con un esquema de coparticipación. Este esquema de coparticipación fue sufriendo variaciones, las más importantes durante los gobiernos peronistas (1946-1955). En 1973 se estableció el primer (y hasta el momento único) régimen integral de coparticipación (Ley 20.221), con criterios de reparto claramente distributivos, que rápidamente fue desarticulado por la última dictadura cívico-militar iniciada en 1976, y que, en definitiva, desembocó en el “régimen transitorio” de la Ley 23.548, de la época de Raúl Alfonsín, al que luego se le adicionaron, en la década del noventa, un serie de “parches” que fueron incorporando complejidades al sistema que desde entonces se define como un “laberinto”.

En varias de las notas que forman parte de este capítulo intentamos confrontar con la visión expresada por la escuela de la “elección pública”, que basa sus análisis en el principio de “correspondencia fiscal”. Según esta visión los gobiernos de los distintos niveles deben financiar sus gastos con sus propias fuentes tributarias. Ese esquema, que podría resultar en principio y en términos teóricos muy interesante, se da de bruces con nuestra realidad porque existe una amplísima brecha de desarrollo y, por lo tanto, de capacidades tributarias entre regiones y provincias de nuestra patria. Usando el producto bruto geográfico (PBG) per cápita, en el año 2005 la distancia entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Formosa era de 7,7 veces a 1. Lamentablemente, eso ha cambiado muy poco en las últimas cinco décadas, ya que en 1968 la brecha existente era de 8,1 a 1 entre Santa Cruz y Santiago del Estero. Esta situación justifica señalar, y lo hemos hecho en un sinnúmero de oportunidades, la diferencia entre aplicar criterios “devolutivos” o “distributivos” en la asignación de los recursos coparticipables. Los primeros buscan que los recursos recaudados en un territorio retornen a él, para que de esa forma los contribuyentes sepan que sus impuestos vuelven a su lugar de residencia. Los distributivos, en cambio, brindan un componente de equidad en todo el territorio nacional, independientemente de las rentas y la actividad económica de cada lugar. Teniendo en

cuenta la enorme brecha regional, es imperiosa la necesidad de contar con un sistema de transferencias intergubernamentales que brinde un piso de recursos para asegurar una cantidad y calidad homogénea de bienes y servicios públicos, más allá del lugar donde viva la población. Eso no se logra con “correspondencia fiscal” ni con criterios “devolutivos”.

Como ya se ha dicho, el último intento serio de un régimen de coparticipación federal, aun con sus imperfecciones en cuanto a los criterios para la distribución secundaria, lo constituyó la Ley 20.221, sancionada en 1973. El régimen vigente (Ley 23.548, de 1988), con todos los “parches” introducidos en la década del noventa, no ha logrado revertir el problema de la desigualdad regional. Difícilmente eso se pueda obtener desde una visión unitaria como la que se manifiesta en las medidas promovidas por el actual gobierno nacional, otorgándole, por ejemplo, mayores fondos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dado que el sistema previsional tiene un impacto muy alto en las cuentas públicas consolidadas, y afectan a la distribución de recursos entre la Nación y las provincias debido a las detracciones realizadas de la masa coparticipable durante la década del noventa, algunos de los textos afrontan este asunto, así como también las tensiones que se generan por esos fondos. Es un tema de relevancia política e inmensa actualidad producto del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de fines de 2015, que le devuelve a tres jurisdicciones (Córdoba, Santa Fe y San Luis) los fondos descontados por la Nación para financiar la seguridad social. Se ha sumado a ello un reciente acuerdo entre la Nación y las provincias, ratificado en junio de 2016 por el Parlamento, para realizar esa devolución al conjunto de manera escalonada hasta el año 2020. Suponemos que la tensión entre la Nación y las provincias sobre el destino de esos recursos tendrá en los próximos años un recorrido muy intenso en el debate parlamentario y académico.

Sin dudas, en el marco federal es muy relevante el rol de la Nación, pero también lo es el que engloba a las finanzas públicas del conjunto de las provincias. Por esa razón, varias notas plantean un rol más activo de la jurisdicción provincial en la política y la recaudación tributarias. Las provincias no deberían únicamente reclamar un mayor porcentaje de la masa coparticipable, sino también realizar un mayor esfuerzo recaudatorio en lo que son sus propias fuentes tributarias, principalmente en los impuestos denominados “patrimoniales”, que comprenden el impuesto inmobiliario, las patentes de automotores y embarcaciones, y el llamado “impuesto a la herencia”. Ese tipo de imposición

obtiene resultados muy magros en las tres principales jurisdicciones: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Justamente, una de ellas, Córdoba, posee una característica muy particular, por lo que ha sido materia de abordaje en algunas de las notas que aquí se compilan. Como dijimos antes, fue una de las beneficiadas con el fallo cortesano de la devolución del 15 por ciento de la coparticipación, que retenía el gobierno nacional para financiar la seguridad social. Es la provincia en la que se observan los mayores niveles de regresividad tributaria, que se complementan con la rara situación de que los jubilados ganan incluso más que los trabajadores en actividad. Asimismo, esta provincia ha apelado a instrumentos recaudatorios ilegítimos (como la tasa vial provincial, que se aplica a los combustibles líquidos), en vez de recaudar allí donde hay capacidad de contribuir (tierras rurales).

Recientemente, la gobernadora María Eugenia Vidal ha puesto otra vez en agenda el tema del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Se intenta volver a discutir un “parche” en vez de avanzar en una revisión integral del sistema de coparticipación federal.

El último capítulo se conforma con lo que ha sido, dadas las características reseñadas de la institución en la que investigamos, el tema de mayor desarrollo en las tareas de estudio de nuestro equipo de trabajo en todos estos años. Nos referimos a las finanzas subnacionales, con especial interés en lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires. El énfasis en el derrotero de estas notas de opinión (incluso durante gobiernos provinciales de distinto signo político) está puesto en sostener tres cosas: la escasa contribución a las arcas públicas que tiene el impuesto inmobiliario, la creciente regresividad que asumen las estructuras tributarias provinciales al darle cada vez más preponderancia al impuesto a los ingresos brutos, y los problemas que tiene el sistema de distribución de recursos hacia los municipios bonaerenses.

La participación en el total de la recaudación del impuesto inmobiliario desde la recuperación democrática hasta ahora ha caído a niveles insignificantes. Eso da cuenta de la decisión de las autoridades de no gravar, principalmente, la propiedad rural y, de esa forma, evitar el conflicto político con los terratenientes. Este hecho no es algo solamente verificado en el territorio bonaerense, sino que es similar en casi todas las provincias argentinas, con algunas honrosas excepciones, como Chaco y Entre Ríos. Por esa razón, algunas notas han intentado expresar una opinión en el momento en que se discutían los efectos tributarios sobre el campo.

El papel decisivo asumido por el Estado nacional en el último lustro, a partir de la distribución de las retenciones a la soja (Fondo Federal Solidario)

como forma de acompañar la inversión pública de los gobiernos provinciales y municipales, particularmente en las regiones menos favorecidas, también forma parte de este capítulo del libro. Y da muestras acabadas de cómo un recurso constitucionalmente reservado para el Estado nacional, al haber sido coparticipado con un fin específico (para financiar inversión en obra pública e infraestructura), ha incrementado ese rubro, por ejemplo, en dos regiones relativamente de menor desarrollo, como son el noroeste y el noreste argentinos. Lamentablemente, la reducción de los derechos de exportación a la soja, decidida en los primeros meses del gobierno del presidente Macri, afectará la masa de recursos que recibirán los gobiernos provinciales y municipales.

Un conjunto de artículos se refieren a (y se ubican temporalmente en) los procesos de debate y aprobación de las leyes anuales de presupuesto o impositivas en la provincia de Buenos Aires. Aparece en varias oportunidades el tema del endeudamiento. Es conocida (y ha sido tratada en numerosas publicaciones e incluso en algunas de nuestras notas) la dificultad financiera que acarrea el Estado bonaerense producto de la posición en que ha quedado con el régimen transitorio de coparticipación nacional que data de 1988. Pero, como dijimos algunos párrafos antes, no es con “criterios devolutivos” que la provincia de Buenos Aires podrá obtener los recursos que necesita. Porque eso menguaría los recursos, principalmente, de las provincias más pobres ubicadas en el noroeste y noreste argentinos.

La propuesta de la gobernadora bonaerense, María Eugenia Vidal, a partir de la sanción del presupuesto para el año 2016, de utilizar nuevamente el instrumento del endeudamiento es algo que hemos señalado como preocupante, tal como lo hicimos durante la gobernación de Daniel Scioli.

Una cosa es usar el crédito público para inversiones que mejoren la infraestructura territorial y social, y algo muy distinto, y perjudicial en el mediano y largo plazo, es hacerlo para financiar gastos corrientes. La forma de evitar, desde el punto de vista político y económico, ese uso impropio del financiamiento, es modificar el sesgo de la estructura tributaria y obtener un mayor volumen de recursos propios a partir de imposiciones que están al alcance de la mano de las autoridades si se dignaran a gravar a los propietarios más pudientes.

Otros artículos de esta sección analizan la relación fiscal entre la provincia de Buenos Aires y sus municipios, en lo que se refiere a la transferencia de fondos a través del régimen de coparticipación provincial, el cual tiene un sesgo muy definido que beneficia a las poblaciones de las zonas rurales en detrimento del conurbano bonaerense y de las grandes ciudades del interior provincial. A casi treinta años de su puesta en vigencia, y con el cambio operado desde

entonces en las funciones de gastos que asumen los municipios, que sin dudas se han incrementado en cantidad y complejidad, esta cuestión requiere de un debate imprescindible en cuanto a la relación fiscal provincia-municipios. La Legislatura bonaerense y la dirigencia política provincial tienen una deuda pendiente con esta cuestión. No ha sido por la falta de propuestas, que las ha habido y muchas, sino por la decisión política de sostener un *statu quo* que no representa la realidad actual de las demandas que deben afrontar los gobiernos locales.

En resumidas cuentas, consideramos a esta compilación como una forma más de divulgación, con el objetivo de aportar una mirada y contribuir desde la Universidad al debate político (y público) que permita alcanzar un sistema tributario progresivo y un conjunto de relaciones fiscales federales destinadas a garantizar una provisión efectiva y concreta, en cantidad y calidad, de bienes y servicios públicos accesibles para todos los habitantes de nuestro país. Definitivamente asumimos que esos son algunos de los medios para construir una sociedad de iguales.

Capítulo I

Economía y política fiscal

Apuntes necesarios para un futuro gobierno nacional y popular

*Juan Fal**

El conjunto de notas que forman parte de este primer capítulo muestra una amplitud de temas que aportan críticas y propuestas para un gobierno que pretenda favorecer los intereses de las grandes mayorías. Conviven la teoría y la historia económicas con asuntos referidos al campo fiscal, que muestran una hoja de ruta de posibles transformaciones con una clara impronta progresista.

En el plano de la teoría, una de las reflexiones principales se relaciona con un tema de importancia en la política económica argentina de los últimos sesenta años: la inflación. Pensar sus causas significó discutir en nuestro país la política monetaria; la estructura industrial; el sector agropecuario y su impacto en la oferta de divisas; el sector financiero: su estructura, regulación y comportamiento en materia crediticia; el manejo de derivados y sus implicancias en el tipo de cambio; el comportamiento de los formadores de precios; la puja distributiva y el rol de las organizaciones empresarias y sindicales en esa pugna, entre tantos otros temas centrales a la hora de pensar las causas de la inflación.

Es indudable que la inflación para un país como el nuestro ha significado mucho, no solo por todo lo que se ha puesto en juego sino porque la respuesta a cada uno de los puntos planteados anteriormente significó (y lo seguirá haciendo) pararse de un lado u otro de la teoría, pero, fundamentalmente, lo que

* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), máster en Finanzas por la Universidad Torcuato Di Tella y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor adjunto en la Universidad Nacional de General Sarmiento y docente en la Universidad Nacional de José C. Paz. Actualmente coordina la Licenciatura en Economía Política de la UNGS e integra el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPECS) de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU).

supuso fue favorecer a las grandes mayorías (por cierto, excluidas de este país) o a las minorías (siempre beneficiadas y enriquecidas). Sostener la explicación monetaria, como lo hace el gobierno del PRO-UCR, a través del presidente del Banco Central de la República Argentina, Federico Sturzenegger, supone el resguardo de los intereses de clase de las minorías y la defensa de una teoría económica, en este caso la neoclásica, cuyo fracaso en términos teóricos y empíricos ha quedado ampliamente demostrado.

Existe otra explicación, que los autores realizan, expuesta en la visión estructuralista, inicialmente desplegada por el recientemente fallecido Julio H. G. Olivera. Lo que se debe poner en el centro del debate son las causas reales del problema inflacionario en Argentina, los responsables y las posibles medidas que se deberían tomar a la hora de pensar en la solución del problema, sin que sean los excluidos quienes carguen siempre con los costos.

El punto sobre la inflación nos remite a la discusión sobre el rol del sindicalismo argentino en relación con el impuesto a las ganancias, cuestión que es abordada en el artículo de opinión titulado “Un impuesto progresivo”. Quizás sea uno de los temas más importantes y que mayores diferencias encuentre en el arco político local; un asunto central desde el surgimiento del peronismo, que es el que posibilita que el sindicalismo capture el centro de la escena política; un elemento que se retroalimenta a lo largo del tiempo y permite que los trabajadores pasen a disputar el poder tanto política como económicamente. Por esa razón, la discusión es eminentemente política.

El punto se refiere a la perspectiva histórica de las bases y de los dirigentes de primera y segunda línea sindical, que en el fragor de la lucha pierden de vista, entre otras cuestiones por una falta de formación general, la verdadera disputa de poder y el proyecto de país. Algo en lo cual los dirigentes sindicales y cuadros políticos del centro hacia la izquierda suelen caer en reiteradas circunstancias.

Reducir la discusión y el apoyo, como de alguna manera lo hicieron ciertos dirigentes sindicales y cuadros políticos partidarios del arco nacional y popular, a una mera disputa por el impuesto a las ganancias, resultó ser miope y contradictorio con los intereses de clase, fundamentalmente, porque lo que estaba en disputa (y lo seguirá estando), en la pelea con la “derecha”, era algo más importante y profundo. Las consecuencias en la actualidad de esto quedan muy claras al observar el estado endeble del tejido social y económico, luego de las primeras decisiones implementadas por el gobierno nacional.

No casualmente a cada etapa marcada por las políticas de industrialización y de ampliación de derechos políticos, económicos y sociales le sobrevino un golpe de Estado que supuso la reinstauración de políticas conservadoras, con el

consecuente impacto en la industria, el empleo y el desarrollo nacional, además del alineamiento automático al capitalismo financiero internacional y a los Estados Unidos en materia geopolítica. Así ocurrió en 1955, en 1966, en 1976 y, de otro modo, en la actualidad. En esta última oportunidad no es a través de la intervención militar, pero sí supone, al igual que antes, la reinstauración del modelo conservador.

Ese viejo modelo que está reinstalando el gobierno del PRO-UCR se caracteriza por algunos elementos que las notas que aquí se compilan colocan en primer plano, como es el de la puja por el presupuesto universitario, con una clara impronta, en lo discursivo y en los hechos, profundamente elitista. Estas acciones están socavando el sesgo redistributivo que se dio a lo largo de los gobiernos kirchneristas, lo cual supuso disminuir brechas territoriales, de género y entre los distintos deciles de población según sus niveles de ingresos. El gobierno de Mauricio Macri, con su discurso, intenta esmerilar a las universidades públicas en general, y a las del conurbano en particular, señalando su baja tasa de graduación y la idea de que son los pobres los que financian la educación de los ricos. Ese relato macrista se da de bruces con algunos datos muy notorios: la participación del gasto en educación superior para el quintil más pobre en el período kirchnerista tuvo un crecimiento de más del 50 por ciento. Ese cambio distributivo evidente logró pasar de una relación, entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre, de 4,5 a 1 a una de menos de 2 a 1.

Al análisis minucioso de la cuestión universitaria se le debe combinar el de la cuestión fiscal, sobre la cual no se puede perder de vista en ningún momento un componente central y tan caro al momento de enseñar y reflexionar sobre las finanzas públicas en la Argentina, que es la naturaleza del Estado, o, dicho en otros términos, quién paga y al servicio de quién se realiza el gasto. Esta es la verdadera discusión sobre las finanzas públicas, un asunto que habitualmente se olvida en muchos de los trabajos sobre la materia, en la cual lo técnico parece ocupar el lugar central de la escena, y la dirección sobre la recaudación y el gasto terminan siendo una mera anécdota.

Ese es el marco en el que se deben analizar las reformas aparentemente pequeñas que ha implementado el actual gobierno nacional. Reformas que modifican el impuesto a los bienes personales y eliminan el tributo a la ganancia mínima presunta a la medida de los ricos, como bien titulan en su trabajo los autores. Dicha reforma está signada por la pérdida de importancia de los impuestos patrimoniales en la recaudación total. Situación que se había observado en las provincias durante los tres gobiernos kirchneristas con el impuesto inmobiliario, producto de la falta de revalúos, sumado a una escasa relevancia de

los tributos a la riqueza de las personas y las empresas. Sin dudas, este panorama se profundizará con la reforma impulsada por el gobierno del presidente Macri, por la cual el peso de los impuestos a la riqueza se reducirá, lo que colocará a la Argentina por debajo de la media de América Latina y el Caribe.

De esta manera, el futuro que se avecina en materia fiscal es que soportarán una menor carga tributaria quienes más riqueza poseen, y esto a la vez permite observar aquellos errores cometidos por el gobierno nacional y popular que se podrían haber evitado, si hubiera existido la voluntad política de realizar una reforma fiscal progresista, lo que quizás sea una de las grandes deudas de la etapa kirchnerista.

Existe un hilo conductor en las notas periodísticas de esta sección. Están caracterizadas por la preocupación por garantizar un esquema económico en el que los que más tienen sean los que más aporten. Por esa razón, los temas desplegados por los autores nos permiten pensar las propuestas económicas y sociales que pueden brindar soluciones a los problemas, acuciantes por estas horas, de las grandes mayorías populares.

La vuelta a una política fiscal regresiva*

*Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas***

Durante el gobierno de Mauricio Macri la orientación de la política tributaria ha tenido un cambio de tendencia sustancial. Las modificaciones introducidas a los impuestos han retrotraído los avances verificados en la última década. Sin realizar un detalle exhaustivo, podemos mencionar los siguientes cambios:

- En el caso del impuesto a las ganancias, la exención a las diferencias de cambio por tenencia de fuente extranjera y la decisión de desgravar la distribución de dividendos en las sociedades van en línea con el hecho de facilitar el giro de divisas al exterior, y a la vez actúan como una señal de liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos.
- En bienes personales se aumentó el mínimo no imponible, se quitó la progresividad en la escala de alícuotas y se estableció una alícuota única decreciente, que en 2018 será de tan solo el 0,25 por ciento de los bienes que superen los 1.050.000 pesos. A todo ello se suma un beneficio de exclusión para los contribuyentes “cumplidores” que no ingresen al blanqueo.
- El impuesto a la ganancia mínima presunta (un tributo que penalizaba al capital improductivo), cuya recaudación representaba el 0,05 por ciento del PBI, se eliminará a partir de 2019.
- La eliminación de los derechos de exportación para casi todos los productos agropecuarios (excepto la soja, cuya tasa se redujo del 35 al 30 por ciento) y para la minería generaron una renuncia fiscal de aproxi-

* <https://www.pagina12.com.ar/3964-la-vuelta-a-una-politica-fiscal-regresiva>. Publicada el 19 de noviembre de 2016.

** Investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

madamente 38.000 millones de pesos en 2016. Además, la decisión implicó una transferencia de ingresos hacia uno de los sectores de más altas rentas, al combinarse con una devaluación del 50 por ciento y una imposición patrimonial (inmobiliario rural) de un nivel bajísimo de participación en las estructuras tributarias provinciales. Además, la baja en la recaudación vinculada a la soja podría desfinanciar el Fondo Federal Solidario, que sirvió, en los últimos años, para apalancar la obra pública subnacional.

- La única medida positiva que se ha tomado, en términos de distribución del ingreso, es la devolución del iva a los sectores más vulnerables (jubilados que cobran el haber mínimo y beneficiarios de la AUH y otros planes sociales), aunque esto da como resultado una muy baja cobertura vertical, debido a que el tope mensual de 300 pesos representa menos de un 6 por ciento de la canasta básica alimentaria de una familia tipo.

Todo ello generó un cambio regresivo en la estructura de la recaudación tributaria nacional. Según datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, en la recaudación de enero a septiembre de 2016 el IVA representó el 40 por ciento del total, lo que representa un crecimiento de más de tres puntos respecto a los años previos. En cambio, el impuesto a las ganancias cayó del 33 al 30 por ciento. Entre bienes personales y ganancia mínima presunta se pierde medio punto más. Por último, los derechos de exportación se redujeron en más de un 30 por ciento respecto al período 2014-2015.

En el área de Economía y Finanzas del Sector Público de la Universidad Nacional de General Sarmiento se construyó un índice de progresividad tributaria nacional. El numerador se define como la suma de la recaudación de los impuestos nacionales progresivos: ganancias, bienes personales, ganancia mínima presunta y derechos de exportación. En el denominador se encuentra la suma de la recaudación nacional (sin considerar los aportes y contribuciones a la seguridad social). Ese resultado da que en 1998 la progresividad era del 26 por ciento, ya que de cada 100 pesos que recaudaba el Estado nacional, 26 pesos provenían de impuestos progresivos. En la década kirchnerista ese guarismo se ubicó en torno al 40 por ciento (con picos de 42 por ciento en 2014 y 2015). En nueve meses de gobierno de la alianza PRO-UCR, ese resultado se redujo al 37,5 por ciento.

Un sistema tributario cuyos impuestos progresivos representan poco más del 40 por ciento del total no es la panacea, e incluso está alejado de los países más desarrollados, pero no hay dudas de que el avance había sido notorio

respecto de la década del noventa. Ahora esa progresividad perdió casi cinco puntos porcentuales. Es un desafío de todos aquellos que bregamos por una sociedad más igualitaria ponerle un freno a esta política.

Impuesto a las ganancias: una reforma necesaria*

*Foro Universitario de Estudios Fiscales***

Hace años que se habla de la necesidad de reformar el sistema tributario argentino. Coincidiendo con tal necesidad, existen divergencias profundas sobre las medidas concretas a tomar. Buena parte de ese “falso consenso” nace de las distintas miradas que existen sobre la reforma del impuesto a las ganancias. Cuestión reavivada en estos días por el anuncio del gobierno nacional de Macri.

Los impuestos no son neutros. Afectan intereses, inciden en la vida material de las personas, merman los ingresos, el patrimonio y el consumo. En el caso de ganancias, se destaca su gran poder redistributivo. Suele ser, en una economía de mercado, el medio para que los afortunados cedan una cuota de su renta y financien así los gastos del Estado y beneficien a los más necesitados. Junto con los impuestos patrimoniales, da progresividad al sistema tributario. Cualquier modificación va a afectar esas cualidades. En nuestra opinión, los cambios deben:

- a) mejorar la incidencia redistributiva imprimiéndole mayor progresividad; y
- b) favorecer la acumulación productiva y la generación de empleo.

Entonces, hay dos cuestiones claves. La primera es que la ola neoliberal y cierta desidia llenaron el impuesto a las ganancias de iniquidades y groseras deficiencias. Las principales son: los jueces no pagan; la renta financiera de personas físicas no paga; los dividendos no pagan (por una reciente modificación en la ley de blanqueo fiscal); las empresas grandes, medianas y pequeñas

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-311417-2016-10-10.html>. Publicada el 10 de octubre de 2016

** Integrado por los investigadores-docentes de las universidades nacionales de General Sarmiento y Moreno: Hugo Andrade, Roxana Carelli, Juan Fal, Alejandro López Accotto, Martín Mangas, Carlos Martínez, Alejandro Otero, Ricardo Paparas y Alejandro Robba.

pagan lo mismo (35 por ciento); las empresas que reinvierten sus utilidades y las que no lo hacen abonan la misma alícuota; las personas físicas que más pagan son los asalariados; las escalas y tramos vigentes hacen que las personas físicas tiendan a pagar la misma tasa (la mayor) aunque tengan ingresos muy disímiles; y las empresas aportan a la recaudación total en la misma medida que las personas físicas, rasgo que resta progresividad porque las sociedades pueden trasladar buena parte del tributo a los precios. Modificar todos esos asuntos se torna imprescindible para cumplir con los dos aspectos mencionados en el párrafo anterior.

El impacto del impuesto sobre los asalariados es su sesgo más difundido mediáticamente. Fuertes movilizaciones sindicales y tajantes promesas electorales dan cuenta de esto. Ello merece revisarse, pero sería un error dejar de gravar los ingresos laborales. En todo el mundo suelen estar alcanzados por el impuesto a las ganancias (o mejor dicho a los ingresos). La cuestión es a partir de cuánto y cómo se los grava. No es solo establecer el mínimo no imponible. Estimamos aconsejable, en cuanto a las deducciones, normar una función decreciente continua para aplicar sobre los salarios, de modo que quienes más ganan puedan “restar” una menor proporción por deducciones. También habría que generar una escala más amplia de alícuotas, para romper con la situación en la que rápidamente todos tienden a pagar la tasa más alta. Por su parte, las alícuotas marginales para los ingresos más elevados deberían incrementarse al nivel de Francia, Alemania o Gran Bretaña, donde superan el 40 por ciento. Y correspondería incluir deducciones hoy no contempladas, como parte del costo del alquiler (para los no propietarios). En el actual contexto inflacionario se debe establecer una regla democrática y automática de actualización de mínimos, escalas y deducciones que evite alcanzar a los trabajadores de ingresos medios. Por ejemplo, el mínimo no imponible para un trabajador soltero podría fijarse como equivalente a cuatro veces el salario mínimo, vital y móvil (30.240 pesos actualmente).

Hay que evitar que una reforma tributaria que ya empezó con un sesgo a favor de los que más tienen (verbigracia, la eliminación/reducción de las retenciones a la minería y a los productos agropecuarios, la disminución de las alícuotas de bienes personales y los cambios ya mencionados en el impuesto a las ganancias que hubo en el blanqueo) consolide la tendencia y entierre para siempre el potencial progresista del tributo. En este marco, la Argentina debe superar la debilidad fiscal que la ha caracterizado en los últimos cuarenta años, y los impuestos directos –ganancias, patrimonio– deben constituirse en la base del sistema tributario nacional. Eso permitirá consolidar una sociedad más democrática e igualitaria.

Una reforma a medida de los ricos*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Son muchos los trabajos que, a nivel internacional, alertan acerca de un aumento creciente de la concentración de la renta mundial en los sectores más ricos. Algunos economistas están señalando la necesidad de corregir esta tendencia con una vigorosa política fiscal redistributiva. Sin embargo, en nuestro país vamos en el sentido contrario.

El proyecto de ley, con media sanción parlamentaria, referido al tema jubilatorio y al blanqueo fiscal incorpora de forma secundaria reformas impositivas que modifican bienes personales y ganancia mínima presunta. Estos impuestos gravan la posesión de riqueza material: son tributos de enorme potencial redistributivo, tanto por el hecho de que lo pagan quienes han acumulado determinado *stock* de riqueza, como porque sus alícuotas suelen ser crecientes (el porcentaje a pagar es mayor cuanto más abundancia de riqueza se constata), lo que incrementa su progresividad.

En esta categoría tributaria existen en nuestro país tres planos: a) en el nacional, el impuesto a los bienes personales (alcanza a las personas físicas) y el impuesto a la ganancia mínima presunta (alcanza a las personas jurídicas); b) en todas las provincias (o en los municipios donde se descentralizaron) la forma de riqueza la constituyen los inmuebles y los bienes muebles (automotores, yates, aeronaves), los cuales se gravan vía el impuesto inmobiliario (rural y urbano) y las patentes, sin importar quién es su titular (persona física o jurídica); y c) tributos que imponen circunstancias extraordinarias de acceso gratuito a la riqueza, como la herencia y/o la transmisión gratuita de bienes (solo se cobran en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos).

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-302164-2016-06-20.html>. Publicada el 20 de junio de 2016.

En los últimos veinte años el conjunto de impuestos patrimoniales a nivel consolidado ha exhibido un nivel de recaudación muy bajo, del orden del 1 por ciento del PBI. En 1993 el producido por estos impuestos presentaba, respecto al PBI, una proporción similar a la registrada en Bélgica, y superaba por tres a la correspondiente a Brasil y por cuatro a la observada en Colombia. Sin embargo, según datos de 2014, esa foto se modificó: recaudamos la mitad que los belgas, algo menos que los brasileños y los colombianos, y mucho menos que Uruguay, Estados Unidos, Canadá, Francia, Japón e Inglaterra. En esos países, la imposición patrimonial se ubica entre el 2 y el 3,6 por ciento del PBI.

Lo que ocurrió en ese período en Argentina fue producto de la pérdida de importancia del impuesto inmobiliario (con una caída del orden del 0,25 por ciento del PBI) por la falta de revalúos, especialmente en las partidas rurales, sumado a una escasa relevancia de los tributos a la riqueza de las personas y de las empresas.

En la propuesta en discusión, respecto a bienes personales originalmente se preveía, además de una gradual reducción de alícuotas (que pasarían de una escala que actualmente va de 0,5 a 1,25 por ciento a un valor único de 0,25 por ciento, lo que reduciría la progresividad del tributo), su llana eliminación desde 2019. En el debate se sostuvo la existencia del impuesto pero se mantuvo la alícuota única y sin gravar a una amplia franja de la población más rica.

En relación con el impuesto a la ganancia mínima presunta, si bien se trata de un gravamen de muy baja capacidad recaudatoria (apenas representa un 0,05 por ciento del PBI), al menos conceptualmente permite que las personas físicas no puedan esconder su patrimonio personal a nombre de las sociedades. Eso se acaba en 2019, porque el proyecto de ley lo elimina.

De este modo, la iniciativa impulsada por el gobierno del PRO-UCR, con los cambios introducidos en la Cámara de Diputados, implica que el peso de los impuestos a la riqueza se reducirá durante el macrismo en no menos de un 25 por ciento (ello sin contar lo que pueda suceder con la falta de actualización en las provincias del impuesto inmobiliario en el actual contexto de espiral inflacionaria), lo que ubicará a la imposición patrimonial argentina por debajo de la media de América Latina y el Caribe.

Una marca de identidad*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

La ley ómnibus que el gobierno envió al Congreso encubre, bajo el escudo de favorecer a los jubilados, asuntos de una diversidad pocas veces vista en la historia parlamentaria reciente. Hay que remontarse a 1989, con la reforma menemista del Estado, con su ley homónima y la de Emergencia Económica, para encontrar un hecho análogo.

Blanqueo. No resulta novedoso el blanqueo fiscal para declarar la tenencia de activos que fueron evadidos al fisco. La innovación, en este caso, comprende cuatro cuestiones: a) se pueden blanquear los bienes de cambio (*stock* de bienes); b) las penalidades previstas, del 5 al 15 por ciento del total de los bienes declarados, se condonarán cuando se inviertan en bonos públicos dolarizados o fondos comunes de inversión, lo que deja sin efecto la principal excusa del gobierno macrista para justificar el blanqueo: la suculenta recaudación que se produciría y que se destinaría a la Anses; c) se pretende con los fondos recaudados, que se recaudan por única vez, financiar gastos corrientes sostenidos en el tiempo, como son los que derivan del incremento de haberes jubilatorios; y d) existen formas para que la repatriación de capitales no se concrete.

Previsional. A partir del hecho verdadero de que las moratorias previsionales no son una solución definitiva para el problema de la cobertura, se propone establecer una prestación universal vitalicia cuyo acceso solo estará habilitado durante los próximos tres años. Este período coincide con el plazo dado a un comité que tendrá la tarea de elaborar un nuevo régimen previsional. Nada garantiza que esa futura reforma contemple la cobertura universal, y no es posible pensar seriamente que en ese plazo los problemas del

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-301322-2016-06-09.html>. Publicada el 9 de junio de 2016.

mercado de trabajo se resuelvan, menos aún en el actual contexto económico y social. La derogación de la ley que protege la participación del Estado en el capital accionario de las empresas privadas es un claro mecanismo para permitir la venta de esos títulos, para beneplácito de los grupos empresarios que buscan sacarse de encima a los representantes estatales de los directorios de las compañías.

Impuestos. La modificación del impuesto a los bienes personales implica, por un lado, aumentar el mínimo imponible (de 305.000 a 800.000 pesos en 2016, y a 1.050.000 pesos en 2018), y por otro lado reducir drásticamente las alícuotas: estas tienen hoy cuatro tramos y un máximo de 1,25 por ciento, y pasarán a ser una sola del 0,75 por ciento en 2016 hasta llegar al 0,25 por ciento en 2018. Finalmente, se eliminará el tributo en 2019. Este representa hoy el 1,18 por ciento de la recaudación nacional. En 2015, fueron 18.215 millones de pesos. Así las cosas, el Estado recaudará menos en estos años (dejarían de pagarlo cientos de miles de personas y además se disminuye la alícuota) y nada desde 2019.

Otra modificación ocurre con el impuesto a las ganancias. Aquí se equipara a las empresas con la injusta exención que tienen las personas físicas sobre un conjunto de rentas financieras (títulos, bonos y demás valores que cotizan en bolsa), además de derogarse la norma que grava con este impuesto la distribución de utilidades que se reparten a socios y accionistas de empresas nacionales y extranjeras.

Por último, se elimina a partir de 2019 el impuesto a la ganancia mínima presunta. Este gravamen se imponía a la existencia improductiva de los activos de las empresas. Si bien el pago de este impuesto puede compensarse mutuamente con ganancias, su recaudación en 2015 fue de 2.500 millones de pesos.

La eliminación de ambos impuestos, a valores actuales, alcanza casi a 21.000 millones de pesos, que dejará de percibir el erario. Lo más grave de estas medidas es la contundente señal que se brinda sobre el destino de los impuestos que gravan la riqueza: su desaparición de las finanzas públicas argentinas. Con esto se abandona toda orientación redistributiva en la política impositiva: el 95 por ciento de los contribuyentes que abonan estos impuestos se ubican en el 20 por ciento de la pirámide de ingresos.

Este proyecto, como lo fue el pago a los fondos buitres, muestra la marca de identidad de la alianza PRO-UCR. Ante este panorama, habría que esperar que las fuerzas políticas opositoras puedan frenar la embestida de la “nueva/ vieja” derecha.

¿Como hace quince años?*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

A cuatro meses del inicio del ejercicio fiscal, las universidades nacionales están frente a un apremio presupuestario y financiero que, de no mediar decisiones políticas claras del gobierno de Mauricio Macri para revertir tal situación, puede convertir esta cuestión en un hecho de relevancia política e institucional similar a lo ocurrido en 2001 cuando el gobierno de De la Rúa anunció un brutal ajuste sobre el sistema universitario.

El presupuesto nacional para 2016, aprobado por el gobierno anterior, preveía 51.946 millones de pesos para las universidades públicas. Ese presupuesto fue sancionado en un escenario en el que se proyectaba una inflación anual del 14,5 por ciento y un valor del dólar promedio anual de 10,60 y de 11,20 pesos para diciembre de 2016.

El principal gasto del presupuesto universitario se concentra en el rubro “salarios”, que alcanza en el conjunto del sistema a más del 80 por ciento del total de los recursos. El porcentaje restante se utiliza para “gastos de funcionamiento”, que cubren la adquisición de insumos y bienes de consumo, servicios, equipamiento y los sistemas de becas.

La situación de premura se da por la combinación de, al menos, tres factores: 1) las proyecciones macroeconómicas con las que se aprobó el presupuesto 2016 fueron tiradas por la borda al devaluar un 50 por ciento la moneda y acumular en el primer cuatrimestre una inflación del 20 por ciento; 2) el brutal incremento de las tarifas de los servicios públicos, que alcanzan entre el 300 y el 500 por ciento; y 3) del total del crédito presupuestario aprobado para gastos de funcionamiento, las autoridades de la Secretaría de Políticas Universitarias (a cargo del

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-298315-2016-05-02.html>. Publicada el 2 de mayo de 2016.

radical Albor Cantard) realizaron una poda en las remesas financieras, a partir de la cual enviaron menos de la mitad de los fondos que se les deberían haber transferido a las casas de altos estudios, siguiendo una secuencia lógica mensual.

A lo anterior se suma que el ministro de Educación, Esteban Bullrich, ofreció a los docentes un aumento del 15 por ciento a partir de mayo y otro porcentaje similar en diciembre (no acumulativo). Es evidente que la primera cuota no alcanza ni siquiera para cubrir el aumento de precios del primer cuatrimestre. Peor aún está el personal no docente, que todavía no inició las conversaciones paritarias.

El panorama asume una mayor complejidad por la falta de certezas sobre lo que ocurrirá con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 12 de la Ley de Presupuesto 2016. Allí se prevé un incremento de 3.200 millones de pesos para reforzar los gastos de funcionamiento, la infraestructura, los planes para el apoyo a las carreras y los hospitales universitarios. Para esa ampliación está facultado el jefe de Gabinete, Marcos Peña. Hasta ahora no lo ha hecho, ni hay señales concretas de que ese refuerzo sea una prioridad del gobierno.

En igual sentido, el hecho de haber dado de baja, con una promesa vaga de revisión en un plazo no definido, la totalidad de los convenios entre la administración pública nacional y las universidades nacionales va en la misma línea de desfinanciamiento de las casas de altos estudios.

Hasta el año pasado, e ininterrumpidamente desde 2005, la educación superior había logrado un avance muy significativo. El vastísimo conjunto de políticas públicas en esa materia tuvo su correlato en un incremento fenomenal del presupuesto universitario y del salario de los trabajadores del sistema. El gasto en educación universitaria pública, antes de los gobiernos kirchneristas, oscilaba entre el 0,40 y el 0,50 por ciento del PBI. En 2015 alcanzó el 1 por ciento. Dicho incremento se dio además con un sesgo redistributivo, que disminuyó las brechas territoriales, de género y entre los distintos deciles de la población, según sus niveles de ingresos, tal como lo muestra un reciente informe de los investigadores Germán Pinazo, Diego Ventrici, Roxana Cuevas y Rubén Nigita, del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPECS).

Desde hace un par de semanas, la comunidad universitaria, que abarca a casi dos millones de personas (entre estudiantes, docentes y no docentes), ha realizado asambleas, movilizaciones y paros. No busca sostener ningún privilegio ni continuar ninguna fiesta. Solamente garantizar un “derecho humano universal”, como definió a la educación superior, en 2008, la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. Lo que pretende, al menos, es no retroceder quince años.

¿Un buen negocio?*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

El ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, ha dicho que el país no se endeudará como consecuencia del futuro pago a los fondos buitres, sino que cambiará de acreedor. En cierto sentido lo que dice es verdad, pero deben hacerse algunas precisiones. La primera es acerca de cuánto se debía y cuánto se va a pagar. Para los fondos buitres lo que se debía era un determinado valor, para el juez estadounidense Thomas Griesa era otro, y para la Argentina, antes de la derogación de la Ley Cerrojo realizada por el Congreso Nacional días pasados, era otro, mucho menor.

El valor que estaba autorizado a pagarse por la Ley Cerrojo era de 4.500 millones de dólares, es decir, un 62,5 por ciento menos en relación con los 12.000 millones de dólares que se van a pagar. Esa fue la principal razón por la que el juez Thomas Griesa le exigió al gobierno argentino que derogara la norma. En cualquier caso, se trata de una deuda adquirida por los fondos buitres a un valor mucho menor.

Si la Ley Cerrojo no se derogaba, se deberían haber reanudado las negociaciones. De un lado, los fondos buitres y el juez Griesa, y del otro la Argentina, apoyada por la resolución reciente de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, que, si bien no puede aplicarse para el caso argentino, era un apoyo político que debía pesar. El gobierno de la alianza PRO-UCR no supo o no quiso hacer valer esa resolución en la mesa de negociación, por eso la quita obtenida fue insignificante.

Cuando el expresidente Adolfo Rodríguez Saá proclamó el no pago de la deuda a fines del año 2001, muchos dijeron que Argentina se sumergiría en

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-296664-2016-04-11.html>. Publicada el 11 de abril de 2016.

una terrible crisis. Curiosa profecía: ya los argentinos estaban en una terrible crisis. Desde ese momento hasta el 10 de diciembre de 2015 la Argentina no hizo otra cosa que superar esa crisis, disminuir la desocupación, crecer económicamente (del 76 por ciento fue el crecimiento entre 2001 y 2015) y distribuir mejor ese producto entre todos los argentinos, lo que redujo la pobreza (de 2001 a 2010, más de 1,4 millones de personas dejaron de habitar en hogares con pobreza estructural).

Que Argentina estaba mal vista en los mercados financieros internacionales es verdad y no es bueno. Pero la verdadera cuestión es: ¿cuál es el costo que se puede o se debe pagar para volver a ser “confiables”? ¿En cuánto beneficia a nuestro pueblo esa “confianza”?

Volver a “ser confiables” implica, entre otras cosas, eliminar todas las regulaciones sobre la entrada y salida de capitales especulativos, lo que equivale a volver a abrir la puerta para facilitar la fuga de divisas. Gran parte de los dólares que se anuncia que entrarán, serán remitidos nuevamente al extranjero de forma legal o ilegal. El actual escándalo de los paraísos fiscales, que alcanza hasta al propio presidente de la Nación, es apenas una muestra del accionar de muchos argentinos acaudalados. Pagando o no a los fondos buitres, la fuga de divisas igual existe y contribuye a generar lo que se ha dado en llamar la restricción externa. Con el pago a los buitres y el posterior endeudamiento, que ya se ha anunciado, la restricción externa puede desaparecer en el corto plazo como fenómeno financiero, pero a costa de generar un nuevo endeudamiento y, en cuestión de meses o, a lo sumo, pocos años, una fuerte aceleración de la fuga. Si la desaparición de la restricción externa se sostiene por la caída del consumo y de la actividad económica, el resultado será claro: se cambia la restricción externa por la restricción social, o sea, aumento de la desocupación, de la pobreza y de la desigualdad social.

Sea por ingenuidad o por la necesidad de tapar baches de gestiones poco responsables en materia presupuestaria (aun cuando en la última década recibieron transferencias nacionales como nunca antes), o simplemente por complicidad y afinidad ideológica, los gobernadores, salvo escasas excepciones, han avalado esta maniobra que facilita, a través de la reincorporación de nuestro país al mercado financiero internacional, el gran negocio del endeudamiento externo y de sus intermediarios.

¿Pueden los argentinos favorecerse también con este regreso al mundo del endeudamiento internacional a gran escala? Algunos argentinos sí: los que trabajan en la intermediación financiera, los exportadores, los que consumen en dólares o consumen en gran proporción productos importados, y los que poseen

cuentas en guaridas fiscales, por mencionar algunos. Los sectores medios y los asalariados que sean golpeados por la caída de la actividad económica habrán cambiado el litigio con los buitres y la “supuesta” rebeldía por un empeoramiento en sus condiciones de vida.

Así, la política económica que venía a acabar con la inflación no ha hecho otra cosa que acelerarla (la inflación que se prevé para el primer semestre de 2016 es similar a la de todo 2015). Esa misma política económica que venía a superar el estancamiento no ha podido dejar de reconocer que, en 2015, el PBI creció un 2,1 por ciento, mientras ellos mismos nos avisan que, en el mejor de los casos, este año tendremos una tasa similar pero negativa. Esta política económica (de la que el arreglo con los fondos buitres es solo una parte) está dispuesta a subordinar las conquistas y derechos de la mayoría de los argentinos para congraciarse con el poder financiero internacional, del que forman parte esencial los fondos buitres y los fugadores de divisas al exterior. Ese no parece ser un buen negocio para las mayorías populares.

Un impuesto a los altos ingresos*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

En nuestro país, en los últimos años se ha instalado como tema de debate principal, en la agenda tributaria, la cuarta categoría del impuesto a las ganancias, que es la forma de gravar los ingresos personales provenientes de los salarios más elevados. Existen opiniones que proponen anular esa imposición, y otras más audaces directamente apuestan a eliminar el impuesto a las ganancias de personas y empresas, porque lo consideran distorsivo para el comportamiento de los mercados.

En este momento de la discusión cabe preguntarse: ¿existen en Argentina asalariados que reciben veinte o treinta veces el salario mínimo, vital y móvil? Como la respuesta a esta pregunta es afirmativa, debemos hacer otra: estas personas, que tienen sueldos muy por encima de la media, por el mero hecho de ser asalariados, ¿deben ser exceptuados del deber social de ser solidarios con los que se encuentran en situación vulnerable? A todas luces resulta sensato que tales ciudadanos tributen en función de sus ingresos, aunque estos provengan de su condición de asalariados.

Puestos en este punto, correspondería preguntarse: ¿cuál debe ser el umbral al que debe aplicarse un tributo de este tipo, independientemente de la discusión conceptual de si se llama “ganancias” o “ingresos”?

Por supuesto que una respuesta a esta cuestión no es solo conceptual y adaptable a cualquier momento y lugar, sino que debe considerar cuál es la distribución efectiva del ingreso. En nuestro país, actualmente, tal situación se corresponde con el hecho de que una persona que se encuentra por encima

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-293196-2016-02-25.html>. Publicada el 25 de febrero de 2016.

de cinco salarios mínimos se ubica dentro del 10 por ciento de la población de más altos ingresos.

Dado que, desde principios de año, el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) es de 6.060 pesos, el umbral del 10 por ciento de la población de mayores ingresos es de nada más que 30.300 pesos, apenas suficientes para que una familia pueda desarrollar una vida digna, con lo cual, a fin de evitar la situación de que sean, fundamentalmente, los (menos) pobres quienes contribuyan a aliviar la situación de los (más) pobres, hay que considerar el hecho de que dentro de ese 10 por ciento se da una enorme dispersión (según Oxfam, actualmente el uno por ciento de la población mundial acumula más riqueza que el 99 por ciento restante).

Así, si distribuimos a la población en cien grupos, por orden creciente de ingresos, la distancia entre el grupo 1 y el 99 es menor que entre el 99 y el 100. Dicho de otra forma, una parte importante de los que tributan el impuesto están más cerca de la población más pobre que de la población más rica.

No obstante, ello no implica inhibir al Estado de recaudar impuestos progresivos, que contribuyen a sostener a los sectores más vulnerables. Entonces, más allá de poder alcanzar al 10, al 20 o al 50 por ciento de la población, es claro que el impuesto debería tener un impacto, a lo sumo moderado, sobre la inmensa mayoría de las personas, y otro muy significativo para ese uno por ciento de la población que tiene ingresos exorbitantes, tanto si estos provienen del empleo asalariado como de cualquier otra fuente.

En tal sentido, es clave tanto complementar la cuarta categoría con todas las demás potenciales fuentes de ingresos como abordar el otro tema de fondo que hace años no forma parte de la discusión: las escalas y las alícuotas. La modificación introducida por el gobierno del presidente Mauricio Macri no lo aborda y pretende recién tratarlo en 2017. Sería lógico que las escalas se muevan en relación con las variaciones en los ingresos nominales, y que guarden relación con el valor del salario mínimo, vital y móvil, de forma tal de lograr un mecanismo de ajuste automático de las escalas, de las deducciones y del mínimo no imponible. Esto llevaría a que todos los asalariados estén interesados en que se mejoren los ingresos de los que menos ganan, y no como ocurre ahora, que muchos de los que se arrojan ser la voz de los trabajadores movilizan como principal, cuando no única, reivindicación el atender los problemas tributarios de los asalariados de más altos ingresos.

Si, por ejemplo, el mínimo no imponible fuera equivalente a cinco salarios mínimos (30.300 pesos), un trabajador (soltero y sin otras deducciones) con un sueldo de 30.000 pesos no pagaría impuesto a las ganancias, y si se

tributara un 10 por ciento de aquel ingreso que lo superara, a un sueldo de 35.000 pesos, por ejemplo, le correspondería, como impuesto, la suma de 470 pesos. El siguiente tramo podría ser a partir de los diez SMVM (60.600 pesos). Entonces, quienes estuvieran en ese grupo pagarían el 10 por ciento por sus ingresos entre los cinco y los diez salarios mínimos, y el 20 por ciento de sus ingresos sobre la parte que supera los 10 salarios mínimos. Un asalariado con un ingreso de 70.000 pesos mensuales abonaría 4.910 pesos. A partir de los 20 salarios mínimos (121.200 pesos mensuales), la contribución podría ser del 50 por ciento, por lo que, por ejemplo, a un sueldo de 150.000 pesos por mes le correspondería tributar 29.550 pesos mensuales. Con este esquema, en el primer ejemplo (35.000 pesos) la contribución al fisco sería de alrededor del 1 por ciento de los ingresos, en el segundo (70.000 pesos) sería de alrededor del 7 por ciento, y en el último (150.000 pesos) sería de alrededor del 20 por ciento. Un caso típico de progresividad.

Hay otro punto importante: la alícuota máxima. En Argentina, esta es del 35 por ciento, producto que se sostiene porque una tasa mayor sería confiscatoria. Es bueno recordar que Thomas Piketty, en su libro *El capital en el siglo XXI*, cuenta lo siguiente: “En total, en el período 1932-1980, es decir, en cerca de medio siglo, la tasa superior del impuesto federal sobre el ingreso fue, en promedio, del 81 por ciento en los Estados Unidos”.

Entonces, a nuestro juicio, la discusión en torno a este asunto debería apuntar a dotar al sistema tributario argentino de un impuesto a los ingresos personales muy progresivo (que grave con mucha fuerza los altos ingresos y que eleve esa presión a medida que estos se incrementan), que elimine todas las exenciones (verbigracia, el Poder Judicial) y que desarrolle, así, un efecto altamente distributivo.

Cualquier intento de correr el eje de estos aspectos centrales no será más que un nuevo “parche” que nos seguirá alejando de tener un impuesto verdaderamente progresivo, que le otorgue al Estado los recursos suficientes para financiar políticas públicas para el desarrollo y la igualdad social, y que, por su mero impacto, contribuya asimismo al logro de un país más justo e igualitario.

Votar por más para los que menos tienen*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

La plataforma electoral del candidato del Frente para la Victoria, Daniel Scioli, consiste en sostener los avances de estos años e ir por nuevos logros. En otras palabras, seguir transformando, seguir cambiando. Se trata no solo de mantener el recuperado rol del Estado como productor directo de bienes y servicios (Aysa, ferrocarriles, correo, Aerolíneas Argentinas e YPF) y su capacidad para redistribuir bienes y servicios con equidad (fondos jubilatorios, Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo, Progresar, Procrear, Procreauto), sino, sobre todo, de avanzar en la construcción de un país más productivo, más justo y más igualitario.

Nos interesa especialmente analizar una propuesta clave de Scioli, la de devolver el IVA cobrado por compras con tarjetas de débito realizadas por jubilados y pensionados que ganan la mínima y por beneficiarios de la Asignación Universal y otras prestaciones sociales, de forma bancarizada, sin trámites ni intermediarios. La idea implica redistribuir el ingreso en favor de cerca de un 25 por ciento de la población, particularmente vulnerable. Ello surge de proyectar para una población, a 2016, de unos 44 millones de personas, unos cuatro millones de jubilados o pensionados de Anses que cobrarían el haber mínimo, otros cuatro millones de niños, adolescentes y embarazadas que recibirían la AUH o la Asignación por Embarazo, un millón de adolescentes y jóvenes que percibirían el Progresar, un millón de personas con discapacidad que habrían accedido a una pensión no contributiva por invalidez, y un millón de beneficiarios de otros programas sociales.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-285194-2015-11-02.html>. Publicada el 2 de noviembre de 2015.

A su vez, a sabiendas de que no todo el monto percibido por estas importantes políticas sociales se destina a compras con tarjeta de débito (una parte puede destinarse a transferencias intrafamiliares, a compras en efectivo, entre otras) de productos gravados con el 21 por ciento de IVA (hay bienes y servicios exentos o con una alícuota menor, como diversos alimentos, libros, diarios y servicios de salud y educación), una estimación mesurada consiste en considerar que, en promedio, algo menos de la mitad del monto percibido se destinaría a compras con tarjeta de débito y alícuota plena. Ello implicaría que, por cada 100 pesos que se cobran de prestación, se recuperarían, en concepto de devolución del IVA, unos 10 pesos.

Dado que el monto imputable a las prestaciones cuyos destinatarios se incluirían en dicha devolución es, en el presupuesto nacional de 2016, del orden de los 462.000 millones de pesos, el alcance de la ayuda brindada al 25 por ciento más vulnerable de nuestros compatriotas sería de unos 46.200 millones de pesos, equivalentes a unos 350 pesos mensuales por persona. Esto implicaría un esfuerzo fiscal del 0,7 por ciento del PBI estimado para 2016.

El impacto social y económico (en términos de una mayor demanda que motorice la producción nacional) resultaría así de una escala muy importante. Y a ello se suma el compromiso del candidato oficialista de elevar el mínimo no imponible de ingresos laborales –cuarta categoría–, del impuesto a las ganancias, a 30.000 pesos por mes, con un efecto positivo inmediato e importante sobre casi medio millón de trabajadores que forman parte de los asalariados de mayores ingresos, lo que permitiría otorgarle de manera directa un incremento de recursos a la clase media. Quedará para el futuro, esperemos que cercano, que se pueda consolidar un pacto fiscal que eche luz sobre el fundamento del impuesto a las ganancias, que permita zanjar las incongruencias existentes entre ganancias y salarios o, directamente, ingresos a secas.

En el campo fiscal, las propuestas de Scioli se contraponen a las de Macri, quien promete desfinanciar al Estado eliminando las retenciones a la soja y abonando a los fondos buitres “lo que diga el juez Griesa”, a costa de menos recursos para satisfacer las demandas y necesidades ciudadanas. Está claro que de triunfar estas propuestas nos llevarán nuevamente al camino del endeudamiento, que favorece al que presta y no al que toma el crédito, vigente en nuestro país durante casi dos siglos, y que el gobierno nacional, con un gran esfuerzo de todos los argentinos, logró revertir.

Además, resulta más creíble que quien ha formado parte, desde sus inicios, del proyecto político que gobierna el país mantenga los importantes logros alcanzados, antes de que lo haga quien se ha opuesto sistemáticamente a un

papel activo del Estado. De las políticas fiscales esbozadas para el futuro por ambos candidatos, se desprende que solamente votar por Daniel Scioli implica hacerlo por más para los que menos tienen, en vez de hacerlo por una propuesta que amplíe privilegios y recorte derechos, además del peligro de retornar a la política del endeudamiento insustentable.

La universidad como derecho*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Durante estas semanas asistimos, en el Parlamento y en el sistema universitario, al debate sobre la creación de seis nuevas universidades nacionales: Alto Uruguay (Misiones), Comechingones (San Luis), Raúl Scalabrini Ortiz, en San Isidro; Guillermo Brown, en Almirante Brown; Hurlingham; y Rafaela (Santa Fe), y la nacionalización de otras dos: Ezeiza y la Pedagógica de Buenos Aires. Al mismo tiempo, el Congreso trata el proyecto del presupuesto 2015, que prevé un total de 38.945 millones de pesos para el sistema universitario: un 31,78 por ciento más que el aprobado para 2014. Esos recursos representan un 3,11 por ciento del gasto total de la administración pública nacional. A su vez, la propuesta prevé ampliar esos créditos en otros mil millones de pesos para gastos de funcionamiento y proyectos estratégicos para el desarrollo nacional. En el proyecto se contemplan 150 millones de pesos para las universidades de reciente creación. Tal segmentación de recursos implica que las nuevas universidades no compiten presupuestariamente con las existentes, como erróneamente se suele informar en algunos medios de comunicación.

La expansión del sistema universitario no es reciente. Entre fines de los años sesenta y la primera mitad de los setenta se crearon o nacionalizaron 17 universidades (entre ellas la de Lomas de Zamora, la primera del conurbano), entre 1989 y 1995 se iniciaron otras diez (seis en el conurbano, entre ellas la UNGS), y de 2003 a la fecha (antes de esta nueva oleada) se instituyeron once más (cinco en el conurbano). Sin duda, ese incremento en el número de universidades permitió un mayor acceso de la población a la educación superior. Según el Anuario de Estadísticas Universitarias, en 2011 había 1.441.885 estudiantes de

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-259320-2014-11-07.html>. Publicada el 7 de noviembre de 2014.

grado y pregrado en el sistema público: un 19,23 por ciento más que en 2001 y más del doble que en 1986. A su vez, el gasto de la educación universitaria pública representaba en 1985 un 0,45 por ciento del PBI, y en 2014 un 0,90 por ciento. En 2011 las universidades públicas del conurbano tenían 132.431 estudiantes, un 9,18 por ciento del total del sistema público. En 1991, cuando en el conurbano solo funcionaba una universidad (la de Lomas de Zamora), ese porcentaje era del 3,34. En poco más de veinte años se triplicó el peso de los estudiantes que accedieron al sistema cuya zona de influencia o referencia es el conurbano.

Un análisis del Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano muestra las diferencias del presupuesto por alumno y del presupuesto por graduado, haciendo jugar ambas variables con la cantidad de estudiantes y su rendimiento académico. Con ello intentan demostrar que el beneficio que obtienen en materia presupuestaria las instituciones más nuevas es mayor, y a partir de eso afirmar la irracionalidad de la política de expansión, principalmente en el conurbano. Si bien los indicadores utilizados son una referencia, no son determinantes y deben ser complementados con otra información y/o análisis. Es evidente que el gasto inicial que demanda una nueva institución siempre es muy superior al de una con más antigüedad, independientemente de la cantidad de estudiantes o graduados.

El otro tema que interesa destacar, más relevante, es el impacto de la distribución del gasto en educación universitaria pública por quintiles de ingreso. En un trabajo de Leonardo Gasparini, *La distribución del ingreso en Argentina*, realizado con datos de 1992 y publicado por FIEL en 1999, se muestra que el quintil más pobre participaba en un 8,5 por ciento del gasto en educación superior, y el más rico en un 38,4 por ciento. Con datos de 2010, Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, en *Impacto del presupuesto sobre la equidad*, publicado por Cefidar, mostraron que el primer quintil participó en el 13 por ciento, y el quinto en el 25,1 por ciento. El cambio en la participación del quintil más pobre en este período es notorio, con un crecimiento de más del 50 por ciento. Si bien algunos economistas consideran el gasto en educación superior como “pro-rico” –porque se distribuye de modo creciente a lo largo de los quintiles de renta– y como el de menor impacto redistributivo dentro del gasto público social, en este período el cambio distributivo es evidente: se pasó de una relación entre el 20 por ciento más rico y el 20 más pobre de 4,5 a 1, a una de menos de 2 a 1, lo que se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. Son cientos de miles de personas las que han podido

acceder al sistema de educación superior, y que seguramente no lo habrían hecho de no existir estas universidades. No obstante, todos los involucrados en los procesos formativos debemos hacer una profunda autocrítica por los niveles de desgranamiento y la baja tasa de graduación del sistema. Pero eso no puede menoscabar dos hechos insoslayables que ha generado la puesta en marcha de las nuevas casas de estudio: los cambios que estas generan en la vida social y su contribución a la movilidad social ascendente de miles de personas.

Para la creación de nuevas universidades nacionales es importante contemplar su pertinencia, su proyecto y la articulación de la oferta académica con las existentes en la región. Pero ello no puede desviar la atención sobre lo central: la posibilidad de convertir a la educación superior en un “derecho ciudadano universal”. Eso no se logra con retórica, pero mucho menos amparándose en tecnicismos burocráticos e intentando esmerilar la oportunidad de contar con más universidades. La creación de nuevas universidades debería ser un motivo de celebración. Porque es una de las formas que permitirán convertir el derecho al acceso a la educación superior para todos en algo más tangible.

Caída récord de los hogares con NBI*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

El Indec publicó recientemente los datos de la base Redatam del Censo 2010 correspondientes a los hogares según presenten o no necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este indicador busca dar cuenta de las situaciones de pobreza estructural. No mide el ingreso en un momento específico del tiempo, sino que muestra un problema de más larga data, visible en formas como la existencia de niños/as en edad escolar que no asisten a ningún establecimiento educativo, condiciones inadecuadas (viviendas precarias, piezas de hotel o pensiones) o insuficientes (tres personas o más hacinadas por cuarto) en materia habitacional y sanitaria (no poseer retrete), o serias limitaciones de base para generar un ingreso acorde con las necesidades del grupo familiar (cuatro o más personas dependientes de un miembro ocupado con bajo nivel educativo). Basta que un hogar presente cualquiera de estas necesidades para que sea considerado, junto con todas las personas que lo componen, con NBI.

Analizando la evolución de este indicador (porcentaje de hogares totales con NBI) en nuestro país en las últimas tres décadas, es posible observar que en los 21 años que van de 1980 a 2001 este se redujo un 35,9 por ciento, pasando de un 22,3 a un 14,3 por ciento. En los nueve años del período 2001-2010 la reducción fue mayor que en las dos décadas precedentes: 36,2 por ciento. Gracias a este impulso, la participación de hogares con NBI cayó al 9,1 por ciento del total. El avance, en términos económicos y sociales, para los sectores más postergados fue mayor en los últimos nueve años que en los 21 anteriores, y

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-226334-2013-08-09.html>. Publicada el 9 de agosto de 2013.

en 2010, por primera vez en la historia argentina, el porcentaje de hogares con NBI no alcanzó las dos cifras.

Esta mejora ha sido muy importante en todo el territorio, y en algunas provincias de gran peso poblacional, como Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, ha resultado aún mayor, con reducciones del indicador de NBI de más del 45 por ciento. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta también una importante reducción: hoy el indicador de NBI alcanza a menos del 6 por ciento de sus hogares. Por su parte, la provincia de Buenos Aires muestra una reducción equivalente a la media nacional (36,2 por ciento), con la particularidad de ser levemente mayor en el interior provincial (39,1 por ciento) que en el conurbano (36,4 por ciento).

Si se analiza lo sucedido al interior del conurbano, se verifica que en una serie de municipios (Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Morón, San Isidro y San Miguel) la reducción del indicador de NBI (2001-2010) fue del orden del 45-50 por ciento. En algunos de estos municipios, como Florencio Varela, José C. Paz y Moreno, más del 10 por ciento de la población dejó de pertenecer al sector con NBI.

El número absoluto de hogares con NBI presenta también una disminución importante: más de 330.000 hogares argentinos (lo que representa más de 1.400.000 personas) salieron de la pobreza estructural en el período 2001-2010. El efecto de las políticas públicas de la última década sobre la reducción de las diferentes necesidades insatisfechas es evidente. Por ejemplo, la reducción en la cantidad de niños/as en edad escolar que no van a la escuela está, sin duda, relacionada directamente con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, así como la disminución del hacinamiento y de la población que habita en viviendas inadecuadas responde, en buena medida, a los programas federales de vivienda, tanto en lo que hace a la construcción de nuevas unidades como en referencia a la refacción, ampliación y mejoramiento de las existentes. Del mismo modo, el programa Fines, que ha permitido reducir la proporción de adultos con bajo nivel educativo, también resulta un factor clave para reducir la pobreza estructural en nuestro país.

En esta etapa preelectoral sería deseable que aquellos candidatos de fuerzas que se consideran populares se comprometan a consolidar esta tendencia (por ejemplo, trabajando para reducir la proporción de hogares con NBI a menos del 5 por ciento del total para el año 2020), por medio de la promoción del desarrollo económico, de la protección y creación de puestos de trabajo y de políticas específicas de ampliación de derechos. Eso sería un aporte decisivo para generar posibilidades firmes de un mejor futuro para aquellos compatriotas que aún se encuentran sumergidos en la pobreza estructural.

Los mitos de la inflación*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Cada vez más en Argentina se le adjudica a la inflación ser la fuente de todos los males. Los economistas ortodoxos, en general neoliberales, han copado los medios presentando un futuro apocalíptico para nuestra economía. Para ellos la inflación sigue siendo un fenómeno monetario, y desconocen los importantes aportes teóricos hechos por la escuela estructuralista latinoamericana en la década del sesenta, en especial por Julio H. Olivera, quien formalizó admirablemente el concepto de inflación estructural.

Más allá de la más que interesante discusión teórica, a veces es bueno acudir a los datos empíricos, que deberían ser la fuente primordial o el elemento de validación de tales teorías. Los economistas del establishment que inundan los medios acostumbran a comparar las tasas de inflación de nuestro país con las de países vecinos o de países desarrollados. Pero veamos qué pasa si comparamos las tasas de inflación actuales del país con nuestras propias tasas de inflación históricas.

Esta información refuerza la hipótesis de que la inflación argentina tiene un carácter estructural. Sobre todo si se tiene en cuenta que entre 1943 y 2012 las políticas monetarias han sido diversas pero los resultados no han variado de forma significativa. Curiosamente, el período de gobierno kirchnerista es, después de la década de la convertibilidad, la que presenta el menor guarismo en términos de inflación.

La historia económica argentina permite observar cuatro décadas con inflación de dos dígitos, dos décadas con inflación de tres dígitos y solo una con inflación de un dígito (ver cuadro aparte). Esto indicaría que la inflación

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-220081-2013-05-16.html>. Publicada el 16 de mayo de 2013.

existente tiene más que ver con comportamientos estructurales de la economía argentina (algunos de los cuales se originan en variables y comportamientos que la economía sola no podría explicar) que con los desaciertos de una determinada política económica.

La otra reflexión posible es la de, aceptando esta situación, sostener que la inflación es la causa de todos los males argentinos. El hecho de que sea perdurable en la historia no invalidaría su carácter maléfico. Entonces, analicemos la relación entre inflación y crecimiento. Es aquí donde la teoría ortodoxa resulta más endeble, ya que la evidencia indica que las décadas de menor crecimiento han sido obviamente aquellas con inflación desbocada de tres dígitos, y también, aquella en la que prácticamente no hubo inflación. En las otras cuatro décadas analizadas, la inflación fluctuó entre el 15 y el 30 por ciento anual, y, de esas cuatro décadas, la de menor inflación fue la que corresponde al actual modelo económico. Además fue la de mayor crecimiento medio de la economía.

¿Esto significa que está todo bien y que nos podemos quedar tranquilos? No, de ninguna manera. Lo que es evidente es que los problemas que puede tener nuestra economía no son los que le atribuyen los economistas y académicos del neoliberalismo. No estamos diciendo que la inflación es buena. Simplemente que no es la fuente de todos nuestros males y que las explicaciones acerca de su origen que privilegian o solo se remiten a la política monetaria son claramente insuficientes, cuando no erróneas.

Es en los desequilibrios de la estructura productiva y en los comportamientos de empresarios, consumidores, inversores, exportadores y actores del sistema financiero, además de la política económica del gobierno, donde se deberán buscar las razones de este fenómeno.

Tal vez podría servir como método explicativo un camino distinto. En vez de buscar las causas de la inflación en toda la historia argentina de los últimos setenta años, pensemos en los elementos estructurales de la convertibilidad que la diferenciaron del resto. Si encontramos las causas de la “no inflación” de la década del noventa tal vez podamos echar luz sobre las causas de la inflación en los otros sesenta años.

En primer lugar se ató nuestra moneda al dólar y se compensaron los déficits fiscales con endeudamiento. Las diferencias de productividad entre nuestra economía y la de la moneda utilizada como referencia generaron una situación de aliento a las importaciones y desincentivación o falta de competitividad de nuestras exportaciones, lo que fue generando un creciente cese de actividades económicas y desempleo. En términos de ingresos, la redistribución regresiva durante ese período fue notoria. Tampoco hubo puja salarial. Con la combi-

nación de desempleo y flexibilización laboral las posibilidades de discusión de los salarios de los trabajadores se redujeron drásticamente. Las principales circunstancias que acompañaron ese período de “no inflación” fueron: déficit comercial, desempleo, concentración del ingreso, endeudamiento, consumos de superlujo para los sectores concentrados, especulación y superganancias financieras, patrón de gasto público con creciente peso del pago de intereses en contra de los sectores sociales, y una estructura tributaria regresiva.

La inflación corroe el poder adquisitivo de los consumidores, en especial de los asalariados de ingresos fijos (pero también de los rentistas financieros y acreedores en general, aspecto que no suele resaltarse tan habitualmente), y genera incertidumbre. Pero no es un dato de este programa, sino un fenómeno estructural de la economía argentina. Sin dudas, las recetas ortodoxas para combatir la inflación se han manifestado, para los sectores populares, como mucho más perjudiciales que la inflación misma. Es hora de que empecemos a discutir con profundidad las causas y consecuencias estructurales de la inflación y de las políticas antiinflacionarias, y dejar de lado el simplismo de los monetaristas.

Década	Inflación media anual (%)	Crecimiento medio anual del PBI (%)
1943-1952	19	3
1953-1962	26	4
1963-1972	27	5
1973-1982	147	1
1983-1992	382	1
1993-2002	4	2
2003-2012	17	7

Fuente: UNGS, sobre la base de: Crecimiento: FCE-UBA (1943-1982); Indec (1983-2012). Inflación: Indec (1943-2006); Cenda (2007-2010); Cifra (2011); Consultoras privadas (2012).

Un impuesto progresivo*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

El impuesto a las ganancias es uno de los pocos tributos progresivos que se cobran en Argentina. Según información de la AFIP, en 2011 su recaudación alcanzó los 108.000 millones de pesos, lo que equivale al 18,54 por ciento de la recaudación nacional total. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) esta participación ronda una media del 35 por ciento. En nuestro país, las empresas (personas jurídicas) aportaron el 71 por ciento de dicha recaudación, y las personas físicas (autónomos y trabajadores en relación de dependencia) lo hicieron en un 29 por ciento. En cambio, en los países que integran la OCDE la situación es la inversa, cerca del 75 por ciento del impuesto lo tributan las personas físicas, y el 25 por ciento restante, las empresas.

Para alcanzar aquí esa proporcionalidad las personas físicas deberían tributar casi cinco veces más de lo que tributan ahora. Esto no significa que esa diferencia deban aportarla los asalariados: simplemente es la constatación de un hecho que debe modificarse si queremos un país más justo e inclusivo.

Un Estado activo en políticas públicas para el desarrollo y la igualdad social se asienta sobre la base de recaudar recursos suficientes para sostener la provisión de bienes y servicios públicos de calidad (salud, educación, previsión social, empleo, justicia y seguridad) para toda la población en todo el territorio nacional. Estos recursos deben provenir de un sistema tributario en el que paguen más los que más tienen. Sin dudas, el impuesto a las ganancias (junto con el impuesto a los bienes personales) está dentro de la categoría de los denominados “impuestos progresivos”, porque gravan manifestaciones directas de la riqueza

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-197747-2012-07-03.html>. Publicada el 3 de julio de 2012.

y además porque su escala es creciente en función del nivel de ingresos y/o del patrimonio. Es decir que cuanto mayor es el ingreso, más alta es la proporción de ese ingreso que se entrega al Estado como impuesto.

En 1997 una investigación de Gómez Sabaini y Rossignolo demostraba que el sistema tributario argentino era regresivo: en términos relativos pagaban más los que menos tenían. En 2006, los mismos autores, en un estudio similar, concluyeron que la situación había tenido una mejora, fundamentalmente debido a la aplicación de retenciones a las exportaciones de algunos productos primarios, al impuesto a los débitos y créditos bancarios y a la mejora en la recaudación del impuesto a las ganancias. Todas decisiones cuestionadas por los sectores concentrados de la economía, al lado de los cuales ahora se coloca el líder de la CGT, Hugo Moyano.

Los que poseen un salario mensual del orden de los 10.000 pesos son menos del 15 por ciento de la población argentina. En ese contexto, ¿es justo que los que están en el tope de la pirámide de ingresos contribuyan con algo más de lo que lo hace el 85 por ciento de menores recursos al sostenimiento de los servicios que brinda el Estado?

Esta es la cuestión de fondo que deberían considerar los dirigentes sindicales. ¿Cómo asegurarse que los trabajadores autónomos tributen en función de sus verdaderos ingresos? ¿Cómo enfrentar a los propietarios rurales que no quieren actualizar mínimamente los valores de sus tierras? ¿Cómo construir el poder necesario para que la renta financiera pague impuesto a las ganancias?

Cuando Hugo Moyano, antes defenestrado y ahora mimado por las corporaciones mediáticas, sostiene que los aumentos salariales quedan en un segundo plano, porque si no se aumenta el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias de las personas físicas ese incremento se lo termina “llevando el gobierno”, no solo está diciendo algo incorrecto, sino que asume como propio el discurso de los propietarios rurales y del poder económico-financiero.

Una cosa es sostener que debe actualizarse el piso de la imposición, lo que en un contexto de aumento del costo de vida es razonable, y otra muy distinta es alinearse con quienes quieren un Estado desfinanciado y un mercado omnipotente.

Capítulo II

Federalismo fiscal

De qué se trata el federalismo fiscal en la Argentina contemporánea

*Horacio Rovelli**

La historia de nuestro país, desde que nos dimos el primer gobierno patrio, enfrentó y enfrenta dos modelos: uno primario y rentístico, basado en la pampa húmeda y el puerto; y otro, el de los que defienden el mercado interno, el trabajo y la producción nacional.

Para los primeros sobran territorio (en que no se pueda plantar soja u otro cultivo rentable, o se extraigan minerales) y personas; su negocio está en formar parte de las cadenas de valor del sistema económico mundial dominante, y para eso cuentan con la tierra más fértil del mundo, a lo que se le suma algún grado de industrialización de la producción primaria (manufacturas de origen agropecuario), las actividades extractivas (y a como dé lugar, teniendo muy secundariamente en cuenta el impacto ambiental, como lo han demostrado diversas y demasiadas veces) y alguna industria que, amparada por el Estado (con subsidio energético, con un mercado cautivo garantizado, con financiamiento a tasas promocionales y con el “regalo” de las privatizaciones), como es el caso de la siderurgia, el aluminio y la petroquímica, puede competir a nivel mun-

* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Sociales y en la de Ciencias Económicas, ambas de la UBA, y autor de numerosos libros y ponencias sobre economía, política fiscal, federalismo y presupuesto público. Es también miembro del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Actualmente se desempeña como secretario de Hacienda y Administración de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Entre 2009 y 2011 fue director nacional de Programación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, y ocupó diversos cargos en la función pública en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2007) y en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1986-2000 / 2012-2014).

dial. Pero en todos los casos los trabajadores son vistos más como un costo que como potenciales consumidores. En ese modelo, el tema de la coparticipación de recursos y de realización de los gastos queda relegado a la política central.

Ese país para pocos (que se apropia de millones de hectáreas) requiere de un patrón de acumulación internacional y de sujetarse a normas e intereses del extranjero, que son los europeizantes del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, para subordinarse a las grandes corporaciones con eje en los Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo pasado a la actualidad.

El país que no miramos es así el de los trabajadores en general y de los productores asociados al consumo interno en particular, los cuales paralelamente tuvieron sus espacios, como por ejemplo la Liga de los Pueblos Libres, encabezada por José Gervasio de Artigas; las montoneras de Chacho Peñaloza y Felipe Varela; algún atisbo con Hipólito Yrigoyen y, sin lugar a dudas, su cénit con el primer peronismo, durante el cual se impuso el modelo de integración nacional y desarrollo sobre la base del mercado interno, que, pese a dictaduras militares, menemismo y otras traiciones y defecciones, aún subsiste. La Argentina solo puede crecer si aumenta el poder adquisitivo y el número de los trabajadores, y esto se logra, primero, fortaleciendo el mercado nacional.

Ese hecho histórico, crecer sobre la base del mercado interno, explica también que los impuestos a la actividad y al consumo local fueran superando a los gravámenes al comercio exterior, pero que, al basarse cada vez más en el consumo, paradójicamente fuera tornándose más regresivo el sistema tributario. La contradicción es flagrante; se conforma un modelo centralizado y eso exige la subordinación de las provincias a la Nación, pero con el fin de apuntalar la economía para que crezca hacia afuera se reduce la presión tributaria al comercio exterior, y las administraciones nacional, provincial y municipal se financian mayormente con gravámenes y tasas al consumo.

El modelo chileno impuesto por la dictadura genocida de Augusto Pinochet persiste porque Chile está volcado al comercio internacional y al Pacífico (produce cobre, vino, madera y salmón, y con lo que ingresa por esas ventas desarrolla el comercio, pero todo sesgado para los sectores más ricos de la sociedad), pero nosotros no. La Argentina necesita de su mercado interno y necesita también de la integración con Brasil, con el Mercosur, con la Unasur y con la Celac para poder producir a escalas convenientes y redituables un conjunto de bienes como alimentos, ropa, muebles, enseres personales y también radares, equipos médicos, bienes de capital y todo lo que implique la combinación de una mano de obra preparada (y con capacidad para absorber más conocimientos) y disciplinada en las 160 horas mensuales de labor.

Las inversiones y su canalización son totalmente distintas en uno u otro caso. El modelo “nacional y popular” requiere apuntalar el salario, la educación y la capacitación, y por ende todos los condicionantes de una sociedad democrática y plena (leyes laborales, paritarias libres, derechos a la salud y a la educación, al bienestar general, entre otros). En cambio, el modelo de crecimiento hacia afuera cercena derechos y flexibiliza las horas y las condiciones de trabajo con el pretexto de igualar la productividad de los países más avanzados, con los cuales se compite. El modelo “nacional y popular” necesita primero de la integración nacional, que implica fundamentalmente el equilibrio de las distintas regiones y economías que componen la Nación. En este modelo juega un rol fundamental la distribución de los recursos. Segundo, debe complementarse con Brasil (y con Uruguay, Paraguay, Venezuela, Ecuador y Bolivia) en un mercado común. En cambio, el modelo de crecimiento hacia afuera compite con Brasil y con los demás países de América Latina, y busca bajar los salarios medidos en dólares para que las inversiones se realicen en la Argentina.

La Argentina, un país federal muy particular

Tras la deserción de Justo José de Urquiza en la batalla de Pavón en 1861, Bartolomé Mitre se hizo cargo provisoriamente del Poder Ejecutivo Nacional, para luego, al obtener el triunfo en las elecciones generales, asumir formalmente la presidencia de la República el 12 de octubre de 1862. Su primer objetivo fue remover a las autoridades provinciales federales para garantizar la subordinación de todo el país al modelo de integración que se sujetaba al capital y al imperialismo británicos. En ese entonces, ante la sumisión de muchos a ese modelo, hubo caudillos locales que lo enfrentaron, conscientes de la disparidad de fuerzas pero que preferían “morir de pie que vivir de rodillas”.

Desde Córdoba, foco liberal del interior del país, el ejército mitrista avanzó a sangre y fuego sobre otras provincias –Mendoza, San Juan, San Luis, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Salta–, de las que fueron desalojados los gobernadores federales.

Al terminar su mandato, Bartolomé Mitre había logrado su propósito de dejar estructurada una Argentina políticamente liberal y dependiente del capital internacional, y para ello se valió principalmente del endeudamiento. El origen y el objetivo de la deuda externa no fue solo el negocio rentístico y el hecho de facilitar altas tasas de retorno a los acreedores y a sus socios, sino también, como trasfondo, el hecho de constituir un modelo dependiente del

capital financiero internacional, con determinados segmentos que se desarrollan en el país.

Para Mitre y sus sucesores era fundamental la renta aduanera y construir un país que se subordinara al puerto de Buenos Aires y a los comerciantes y terratenientes beneficiados por el modelo. De allí la ley de 1902 impulsada por el senador Miguel Cané llamada “de Residencia”, por la cual el gobierno nacional podía establecer el estado de sitio en toda la República, arrestar y deportar activistas, allanar locales sindicales de la Federación Obrera Regional Argentina, incautar periódicos opositores y reprimir huelgas y manifestaciones, entre otros hechos que buscaban silenciar a los opositores.

En esa idea y proyecto de nación, sin embargo y paradójicamente, para divulgar el pensamiento y la historia contada por Mitre y garantizar la homogeneidad en la enseñanza, se impulsó también la educación pública en un proyecto educador para toda la Nación, que se plasmó en la llamada Ley Láinez, de 1905, que permitió la inversión nacional en las provincias en escuelas primarias y secundarias y en universidades.

El país forjado por Mitre tenía una sola cabeza, que era Buenos Aires, y una lógica de dependencia al gobierno central y de este a los mercados internacionales, lo que configuraba la integración de un sector minoritario y enriquecido de la población con una amplia mayoría condenada a una economía de subsistencia.

Pese a los intentos del caudillo radical Hipólito Yrigoyen, primer presidente de la historia argentina electo por sufragio universal (aunque solo masculino) y secreto, de romper con la hegemonía conservadora, al adoptar una línea nacionalista, plantear una reforma social y marcar como hito de su presidencia la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), su segundo gobierno fracasó por la crisis internacional y el crack financiero de 1930 y por la oleada golpista de los conservadores.

Los gobiernos del primer y segundo mandato de Juan Domingo Perón, primer presidente electo por sufragio realmente universal (en 1951), también fueron férreamente centralizados, pero con una política de asistencia y apuntalamiento de las provincias en procura de su integración y desarrollo.

El último intento de asegurar el federalismo fiscal data de 1973. Este se instrumentó, mal o bien, a través de la Ley 20.221, que fijó una distribución de recursos igual entre Nación y provincias de la masa coparticipable: el 48,5 por ciento para cada uno de los dos niveles y el 3 por ciento restante para un Fondo de Desarrollo Regional. Esa norma establecía para la distribución entre las provincias una fórmula a partir de la cual debía calcularse el porcentaje para cada una, según la cantidad de población, su dispersión y la brecha de desarro-

llo. Con indicadores que se podían perfeccionar, proponía un mecanismo que intentaba achicar la brecha entre provincias ricas y pobres.

Esa ley pergeñada por el gobierno militar del general Alejandro Lanusse fue la base para que no bien asumiera el gobierno el presidente Héctor Cámpora, en mayo de 1973, se impulsara una profunda reforma tributaria con el fin de mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas, y ampliar la carga fiscal sobre la propiedad y los patrimonios, en un marco de mejoras en la administración tributaria de las provincias, respetando las autonomías, que debía llevar a una nueva ley de coparticipación.

El proceso fue interrumpido tras la muerte del general Juan Domingo Perón el 1 de julio de 1974. Existe un principio en las finanzas públicas que supone que los servicios (gastos) deben estar más cerca del beneficiario; ese marco fue el pretexto que tuvo la dictadura cívico-militar iniciada el 24 de marzo de 1976 para comenzar el traslado de los servicios de educación y de salud a las provincias. Pero el fin fiscalista se comprueba en que se trasladaron los servicios pero no los correspondientes ingresos. Durante la dictadura genocida encabezada por el general Jorge Rafael Videla, mediante los decretos-ley 21.809 (Decreto PEN 1.231) y 21.810 (Decreto PEN 1.230), se transfirieron las escuelas primarias nacionales a todas las provincias en las que ellas se hallaban ubicadas, y se dispuso la asignación de competencias en la prestación del servicio de educación primaria a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Igual tesitura adoptó en la década del noventa el menemismo, que amplió incluso la transferencia de los servicios de salud, una medida por la cual se cedió la administración de 19 hospitales nacionales a la provincia y a la ciudad de Buenos Aires, lo que constituyó un desplazamiento de las responsabilidades administrativas desde el nivel nacional hacia las jurisdicciones provinciales y generó una mayor carga presupuestaria para ellas, pero no conllevó cambios sustantivos en cuanto a mejoras en la calidad de atención o apertura a la participación comunitaria.

Ya con la recuperación democrática a fines de 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín tuvo un cimbronazo en 1987. Había perdido las elecciones legislativas y los principales candidatos presidenciales de la oposición eran por ese entonces los gobernadores de las provincias de Buenos Aires y La Rioja (Antonio Cafiero y Carlos Menem). Así fue que el secretario de Hacienda del gobierno de Alfonsín (y uno de los principales negociadores de la deuda externa argentina), Mario Simón Brodersohn, pergeñó con los gobernadores de las provincias lo que fue la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, promulgada en ene-

ro de 1988, que formalmente determinó una nueva distribución primaria: el 42,34 por ciento para el Estado nacional (incluidas la CABA y Tierra del Fuego, que todavía eran territorio nacional), el 56,66 por ciento para las provincias, y el uno por ciento para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), a ser distribuido entre las provincias de manera discrecional por el gobierno nacional.

La ley se cumplió parcialmente en esos términos, y fue modificada por los Pactos Federales I y II de los años 1992 y 1993, durante la presidencia de Carlos Menem, lo que detrajo de la masa coparticipable el 15 por ciento para financiar el sistema previsional. Más adelante se hicieron nuevas modificaciones (y detracciones, que se conocen como precoparticipación) en los impuestos, principalmente en el impuesto al valor agregado, al que se le resta un 11 por ciento de su recaudación, y en el impuesto a las ganancias, del que se retiene un 20 por ciento, ambos para financiar el sistema previsional pero disminuyendo la transferencia a las provincias.

El tiempo de la justicia

El artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional afirma: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

Los jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en noviembre de 2015, produjeron un fallo a favor de tres provincias (Córdoba, San Luis y Santa Fe), por el que se les devolvían a cada una los fondos retenidos para financiar la seguridad social nacional.

La inteligencia por parte del gobierno nacional de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner fue tomar ese fallo y, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 2.635, del 1º de diciembre de 2015, determinar la devolución del 15 por ciento de la precoparticipación de impuestos, que sumaba en el año 2015 unos 90.000 millones de pesos, para todas las provincias, desde el 1º de enero del año 2016.

El fallo es claro al sostener que el 15 por ciento de detracción de la masa de impuestos coparticipables acordado en el Pacto Federal I, del 12 de agosto

de 1992, entre la Nación (cuyo presidente era Carlos Menem y su ministro de Economía, el tristemente célebre Domingo Cavallo) y las provincias tuvo validez hasta el 31° de diciembre de 2005, por ende la deuda de la Nación con las provincias corría desde el 1° de enero de 2006.

El nuevo gobierno nacional, del presidente Mauricio Macri, apenas asumió solo reconoció el fallo que benefició a las tres provincias que hicieron el reclamo judicial (las citadas Córdoba, San Luis y Santa Fe), y propuso llegar a un acuerdo con el resto de las jurisdicciones en un plazo más largo y en cuentagotas, en una flagrante desigualdad ante la ley y la Constitución Nacional.

Esos fondos, junto con el aporte de los trabajadores y las contribuciones patronales, forman parte de los ingresos del organismo previsional para afrontar el gasto en jubilaciones, pensiones, la Asignación Universal por Hijo, el Programa Progresar, el Conectar Igualdad, el Seguro de Desempleo, el financiamiento de las Pensiones no Contributivas, el déficit de los sistemas de jubilaciones, retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y otros gastos de la seguridad social. Es cierto que el sistema previsional argentino quedaría severamente dañado en sus recursos con ese recorte, y es así porque en nuestro país (aparte de que la dictadura cívico-militar, Menem y el modelo de crecer para afuera lo hicieron posible) está rota la relación entre trabajadores en actividad y pasivos. El Sistema Integrado Previsional Argentino reconoce para el año 2015 un total de 9.800.000 aportantes, contra 7.200.000 beneficiarios, lo que da una relación de menos de 1,4 trabajadores activos por 1 pasivo, cuando lo ideal sería una relación de 4 o 4,25 trabajadores activos por 1 pasivo; esa diferencia se financió con impuestos, incluido el 15 por ciento de la masa de coparticipación, hasta el año 2015.

Es justicia para las provincias que reciban lo que les corresponde y que no tengan que sujetarse al gobierno nacional, para el cual, desde el 10 de diciembre de 2015, asumió una nueva administración que impulsa solamente a aquellos sectores y producciones que se pueden integrar al mercado mundial, y el resto de las provincias (que son casi todas) pasan a ser consideradas “inviables” (salvo aquellas con tierras para cultivar soja y otros cultivos rentables y con actividades extractivas de minerales, sin importar el impacto ambiental).

Pero los unitarios de ahora (así como el partido unitario que derivó en el partido liberal, que quería un país a su imagen y semejanza) representan los intereses del capitalismo mundial y no se quedaron con los brazos cruzados. Primero limitaron el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a las tres provincias demandantes, y luego anularon el Decreto 2.635/2015 para que el proceso inflacionario que ellos mismos desencadenaron con sus alarmistas

valores del dólar “licúen” el poder adquisitivo de los salarios y de la recaudación impositiva en pesos, razón por la cual van a tomar deuda en monedas duras (principalmente dólar) con el pretexto de financiar el déficit previsional y fiscal, con lo que cierran el círculo.

El tiempo de la infamia

La propuesta que le formuló el gobierno nacional del presidente Mauricio Macri a las provincias para la devolución de las retenciones de coparticipación significará, en el año 2016, transferencias adicionales del Tesoro de la Nación por 37.813 millones de pesos en valores corrientes (y por ende vulnerables al proceso inflacionario en ciernes). A las tres provincias beneficiadas con fallo cortesano se les restituirá el 15 por ciento de la coparticipación que se les detraía. La transferencia a favor de ellas en este concepto sumará (a valores corrientes) 14.213 millones de pesos, según la estimación oficial. El resto de las provincias (las 20 jurisdicciones restantes) recibirán un monto extra de solo 11.800 millones de pesos en el año 2016, equivalente a la restitución de tres puntos de la coparticipación.

Según el esquema propuesto, para los años 2016 a 2019 la oferta contempla una transferencia gradual del Estado nacional a las provincias siempre a valores corrientes, en una escala creciente que arranca en el 3 por ciento de la coparticipación el primer año (en 2016 es de 11.800 millones de pesos), 6 por ciento en 2017 (27.022 millones de pesos), 9 por ciento en 2018 (44.587 millones de pesos), 12 por ciento en 2019 (62.422 millones de pesos) y el 15 por ciento pleno de la coparticipación recién en 2020 (81.928 millones de pesos). A esas sumas en efectivo se agrega la erogación que en cada año hará el Tesoro Nacional en favor de Córdoba, San Luis y Santa Fe, estimada en 14.213 millones de pesos para el año 2016, 16.274 millones de pesos para 2017, 17.901 millones de pesos para 2018, 18.796 millones de pesos para 2019 y 19.736 millones de pesos para 2020.

Si a eso le sumamos el desfinanciamiento del sector público a causa de una serie de medidas desordenadas (pero todas con un mismo fin, es decir, debilitar al Estado y fortalecer a los sectores más ricos de la sociedad), como por ejemplo la eliminación de los derechos de exportación (retenciones) para todos los cultivos (excepto la soja, que tuvo una rebaja de 5 puntos porcentuales), la disminución de alícuotas de impuestos de bienes suntuarios y políticas recesivas que implican menor recaudación del impuesto al valor agregado y de todos los gravámenes ligados al nivel de actividad y al empleo (por ejemplo los aportes y

contribuciones previsionales), todo ello constituye un dislate que justifica (en su lógica) el endeudamiento, y con ello reconocer exacerbadamente la acreencia de aquellos tenedores de títulos públicos nacionales argentinos que no habían ingresado en los dos canjes de deuda que se hicieron en los años 2005 y 2010.

Tanto el actual ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat-Gay, como el secretario de Finanzas, Luis Caputo, dos exempleados jerárquicos del banco mayorista JP Morgan, se abocaron desde el primer día de su designación (y aun antes en forma oficiosa) a pactar con los tenedores de esos títulos; de allí que acordaran con el representante del juez estadounidense Thomas Griesa y mediador Daniel Pollack, quién fue el que anunció que las partes habían alcanzado un principio de acuerdo, que debía ser abonada en efectivo la suma de 4.635 millones de dólares antes del 14 de abril de 2016 al mediodía, hora de Nueva York, plazo extensible con previa conformidad de las partes y sujeto a que el Congreso Nacional lo aprobara, y que se derogaran las denominadas Ley Cerrojo y Ley de Pago Soberano.

Ese acuerdo y otros posteriores alcanzan aproximadamente al 85 por ciento de los tenedores de deuda argentina que no ingresaron a los canjes de 2005 y 2010, para lo cual se hará una nueva colocación de títulos de deuda con los mismos grandes bancos intermediarios con que siempre opera la Argentina ligada al capital internacional, y la suma alcanza los 11.684 millones de dólares.

Las cuentas poco claras se suman a que nadie puede asegurar que los que entraron en los canjes de los años 2005 y 2010 no puedan argüir que no se cumple igual trato y, entonces, accionen contra la Argentina (no se cumple el *pari passu* para los que sufrieron una quita y cobran a plazo, con respecto a los buitres, que cobran 13 veces más y en efectivo en un pago único).

Esos 11.684 millones de dólares que acrecientan la deuda externa argentina y que se emplean para pagar a los fondos buitres se compondrá de tres series de títulos públicos, con vencimientos a 5, 10 y 30 años, y una tasa de interés entre el 7 y el 7,5 por ciento anual.

Como ejemplo tenemos al litigante más conocido, Paul Singer, titular del fondo Elliott Management (nml), quien compró, en promedio, la lámina de títulos de deuda de un valor de 100 dólares a un valor de 25 dólares. Esto es, nunca le prestó fondos a la Argentina, sino que compró títulos “defaulteados” por la cuarta parte de su valor nominal, en el año 2002, y, a posteriori, le ajustó el capital por intereses punitivos y costas judiciales. Este fondo junto con los otros trece litigantes en primera instancia ante el juez Thomas Griesa, y con el acuerdo celebrado con la administración macrista, lograron que se les pagara

al contado la suma de 4.635 millones de dólares, en efectivo y antes del 14 de abril de 2016.

Si generalizamos la conducta de Paul Singer hacia los otros fondos, que fue lo que efectivamente sucedió, quiere decir que estos pagaron por los 1.330 millones de dólares de deuda (dictamen del Juez Thomas Griesa del 21 de diciembre de 2012) la suma de 332,5 millones de dólares (es decir, el 25 por ciento), y recibieron un total de 4.635 millones de dólares, lo que representa un interés del 1.393 por ciento. Ningún negocio en el mundo deja esa tasa de ganancia.

Es más, en las reuniones de las comisiones del Parlamento nacional, al tiempo de tratar el tema de la deuda, la profesora de Derecho Internacional Stella Maris Biocca sostuvo que la aberración jurídica es tal que se obliga al país a pagar gastos y honorarios por las incidencias de las causas. Biocca ha dicho: “Fueron litigios que incluyeron el intento de embargo de la Fragata Libertad e incidencias en Alemania y Bélgica, que además fueron ganadas por la Argentina. Los ganadores no son los que pagan”, y un día más tarde el profesor de la Universidad de Buenos Aires e historiador económico Mario Rapoport, en ese mismo lugar, afirmó: “La deuda externa es una herramienta de disciplinamiento económico por parte de los organismos internacionales, promueve la fuga de capitales y ocasiona crisis sistémicas en países periféricos como el nuestro”.

La subordinación de la mayor parte de los representantes de las provincias a la política del gobierno nacional nace en la fuerte dependencia de ingresos; al ser incapaces de recaudar impuestos y obtener otros recursos propios dependen del Tesoro Nacional, y ese perverso mecanismo hace que terminen apoyando la aberración jurídica y económica que implicó el cumplimiento a rajatabla de la sentencia del juez Thomas Griesa.

Las provincias, que por la Constitución Nacional son dueñas de las rentas del suelo y deben cobrar los impuestos directos a la propiedad (inmobiliario, patentes de automotores y embarcaciones, sellos, entre otros), lo hacen parcial y deficientemente. La prueba más clara es que teniendo en su administración 32 millones de hectáreas de tierras cultivables, el impuesto inmobiliario cobrado por el conjunto de todas las provincias no alcanza a ser el 0,5 por ciento del PBI. Los demás ingresos (y teniendo en cuenta que muchas provincias cuentan con las regalías mineras e hidrocarburíferas) tampoco les permite financiar el gasto público provincial. A lo que se suma la evasión impositiva y la bajísima valuación de activos que realizan todas ellas en mayor o menor medida. Lo que se hace más notorio en las provincias menos desarrolladas del norte argentino.

En síntesis, todas las provincias, en mayor o menor medida, para hacer frente a sus gastos requieren de los recursos de la Nación, y esto explica por qué los gobernadores que fueron al Senado de la Nación para interiorizarse del proyecto de refinanciación y toma de deuda para pagarles a los fondos buitres, el jueves 17 de marzo de 2016, estuvieron en general de acuerdo con la propuesta del gobierno nacional, que fue aprobada por el Senado de la Nación con una mayoría holgada de 54 votos positivos contra solo 16 negativos, y convertida en ley el 31 de marzo de 2016. Una vez más se consumó una subordinación a una política liberal y librecambista, y con ello al capital internacional.

Para terminar, la visión del federalismo fiscal imperante es la misma que tuvieron Bernardino Rivadavia y Bartolomé Mitre, grandes tomadores de deuda en el extranjero para beneficio del gran capital y de ellos en lo personal. Deudas que siempre pagaron los pueblos. Si es una verdad histórica que los países más ricos y desarrollados necesitan mantener el atraso de las regiones rezagadas, porque precisan extraer sus superganancias a partir de ese atraso, esa máxima también opera dentro de nuestro país, por eso la política de los ricos de excluir a la población se exagera con las provincias e incluso mucho más con las provincias más pobres, como demuestran en las notas que a continuación se reproducen los investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Fondo del Conurbano, ¿miramos para adelante o para atrás?*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

La gobernadora María Eugenia Vidal inició un raid por diferentes ámbitos institucionales reclamando la restitución plena del llamado Fondo del Conurbano. El enfoque ideológico que presenta su argumento incluye la consideración esencial de lo que aporta la provincia de Buenos Aires o, dicho de otro modo, de la recaudación que el Estado nacional realiza en territorio bonaerense.

Lo preocupante del planteo es que esa línea argumentativa se inscribe en la teoría “devolutiva” del federalismo fiscal, que supone que los recursos federales deben distribuirse proporcionalmente al peso de cada provincia en la recaudación o en el gasto. Este criterio podría retrotraer el sistema de transferencias a la década de 1930 y es totalmente inadecuado para un país con enormes desequilibrios regionales como presenta la Argentina. Implicaría cristalizar las diferencias, cuando no profundizarlas, entre argentinos que viven en distintas regiones del país.

Nos interesa señalar al respecto tres cuestiones: 1) Es insoslayable que la provincia de Buenos Aires debe mejorar su participación en la distribución secundaria porque así lo indica cualquier criterio distributivo de reparto. Lo que debe quedar claro es que esta mejora, para no ser a expensas de otras provincias, deberá encontrar mecanismos que aumenten la masa de fondos a distribuir entre las provincias.

El Fondo del Conurbano se creó para compensar la posición en que la ley de coparticipación de 1988 dejó a Buenos Aires. A diferencia de lo que

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-305223-2016-07-26.html>. Publicada el 26 de julio de 2016.

sostienen las autoridades, en aquel momento no se resignaron ocho puntos de coparticipación, sino que se aumentó la distribución secundaria hacia las provincias, y en Buenos Aires no se vio reflejado de la misma forma que en el resto de las provincias dicho incremento.

Por ese motivo, el exgobernador Eduardo Duhalde consiguió la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, financiado con el 10 por ciento de la recaudación del impuesto a las ganancias. A ese fondo, que fue manejado por la provincia en forma discrecional y arbitraria, en 1996 se le impuso un techo máximo de 650 millones de pesos anuales, y lo que superase ese monto sería distribuido entre las demás provincias. La conjunción del considerable aumento en la recaudación de ese impuesto y el tope han hecho que en 2015 la provincia de Buenos Aires fuera la que menos dinero recibiera por ese concepto. Sin esa barrera, el fisco bonaerense habría obtenido en 2015 unas 58 veces más lo efectivamente cobrado, es decir, unos 37.400 millones de pesos adicionales. Si hubiera recibido ese dinero, habría sido en desmedro del resto de las provincias: la situación habría sido claramente desventajosa para todos los argentinos, a excepción de los bonaerenses.

2) En parte, la solución al problema fiscal bonaerense está en el propio sistema tributario provincial. Buenos Aires (al igual que Santa Fe y Córdoba) tiene una estructura recaudatoria muy regresiva y desaprovechada. Más de tres cuartas partes de sus recursos propios corresponden al impuesto a los ingresos brutos, mientras que el impuesto inmobiliario (en particular el componente rural) tiende a desaparecer por las irrisorias valuaciones fiscales de la tierra. Ahí tienen mucho para avanzar las autoridades de las provincias más ricas si precisan recursos, en lugar de tratar de sacárselos a sus pares de las provincias más pobres. La provincia de Buenos Aires obtenía en 1984 el 36 por ciento de sus recursos a través del impuesto inmobiliario, uno de los impuestos de mayor potencial progresivo. Hoy ese valor ronda solo el 6 por ciento y tiende a reducirse aún más.

3) En vez de buscar “parches”, como los realizados recientemente por el Parlamento nacional en relación con la restitución a las provincias del 15 por ciento de la coparticipación que recibía la Anses, o como la asignación unilateral de fondos de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o lo que ahora pretende la gobernadora Vidal, lo necesario en Argentina es un debate serio y profundo sobre el federalismo fiscal para que el sistema de transferencias intergubernamentales, en un país con enormes desequilibrios económicos, sociales y territoriales, permita que todos los habitantes tengan un acceso similar en cantidad y calidad a los bienes públicos, independientemente del lugar donde vivan. Ese es el verdadero desafío de la coparticipación federal.

Una expresión unitaria*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

El presidente Mauricio Macri, con el Decreto 194/16, le otorgó a la CABA una suma adicional de 16.747 millones de pesos anuales al modificar el esquema de distribución de recursos de la coparticipación federal de impuestos. La norma lleva al 3,75 por ciento los fondos asignados a la Ciudad, y queda derogado el Decreto 705/2003, que le asignaba el 1,40 por ciento de la masa coparticipable. El motivo esgrimido para ese incremento es que la CABA deberá afrontar el gasto del reciente traspaso de la Policía Federal a su órbita. La forma elegida para traspasar los fondos es sorprendente y alejada de un marco institucional federal. Había otros mecanismos para compensar esa mayor erogación. Incluso, se duda del carácter compensatorio “neutro” de los fondos asignados, ya que según la información consignada en el presupuesto nacional de 2016 el programa de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal tiene previsto recursos por 11.402 millones de pesos. Si, en efecto, ese fuera el monto total del que debe hacerse cargo la Ciudad, la decisión presidencial le asigna varios miles de millones adicionales.

El decreto invoca el artículo 8 de la Ley 23.548 del año 1988. Este artículo se refiere a dos jurisdicciones que han cambiado de estatus constitucional y que ya no dependen del Estado nacional, como sí lo hacían cuando se sancionó la ley. De hecho, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego (así figuran en la ley) no existen más. Los fondos del Estado nacional son recursos acordados con las provincias en el Congreso, por lo que su modificación debería ser motivo de un arreglo entre el Estado nacional, las 23 provincias y la CABA.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-292052-2016-02-09.html>. Publicada el 9 de febrero de 2016.

En cambio, Macri le traspasa recursos a la CABA mediante una decisión unilateral. El mismo Macri exponía criterios diferentes en el Decreto 73/16 del 11 enero de este año. Esa norma derogó el Decreto 2.635/15, dictado por la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, que hacía extensivo a todas las provincias el tratamiento que la Corte Suprema de Justicia había establecido para Santa Fe, Córdoba y San Luis, en relación con la restitución del 15 por ciento de la coparticipación que se asignaba para financiar a la Anses. En su derogación, Macri explica que tal decisión obedece al carácter tributario de su contenido, “por tratarse su objeto de la distribución intrafederal de recursos de naturaleza impositiva”. Resulta sorprendente que, hasta hace pocos días, los decretos no eran aptos para asuntos referidos a temas tributarios, y ahora, cuando se trata de beneficiar a la CABA, ese impedimento no existe.

Como la modificación de los porcentajes de la coparticipación (tanto primaria como secundaria) afectan a la Nación y a las provincias, el artículo 99 de la Constitución Nacional impide hacerlo por esa vía. Incluso, también lo impide el inciso 2 del artículo 75, cuando impone: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada, y será aprobada por las provincias”.

Otra cuestión a considerar es el régimen vigente de coparticipación en sí. El actual es un mecanismo transitorio sancionado en 1988 que cristalizó situaciones de hecho fijando en la distribución primaria y secundaria (entre la Nación y las provincias y a su vez para cada una de las provincias) porcentajes fijos e inamovibles. El último intento serio de asegurar el federalismo fiscal data de 1973. Fue a través de la Ley 20.221 que se fijó una distribución de recursos igual entre Nación y provincias de la masa coparticipable: el 48,5 por ciento para cada uno de los dos niveles y el 3 por ciento restante para un Fondo de Desarrollo Regional. Esa norma establecía para la distribución entre las provincias una fórmula a partir de la cual debía calcularse el porcentaje para cada una, sobre la base de la cantidad de población, su dispersión y la brecha de desarrollo. Con indicadores que se pueden perfeccionar, proponía un mecanismo que intentaba achicar la brecha entre provincias ricas y pobres.

En definitiva, uno de los objetivos principales de un sistema de coparticipación (y más en nuestro país, donde existen enormes asimetrías regionales) es morigerar los desequilibrios territoriales y asegurar un conjunto de bienes y servicios de calidad homogénea en todos los rincones del país. La discusión y las decisiones sobre la modificación parcial o total del régimen actual de coparticipación deben darse atendiendo, por un lado, las normas vigentes, y al mismo tiempo considerando un desarrollo entre las diferentes zonas o regiones del país que asegure la igualdad.

Un fallo contra los recursos de la Anses*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Bajo la apariencia de exhortar a una modificación en las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el martes pasado declarar inconstitucional la deducción del 15 por ciento de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado nacional. De ese modo, desfinanciará a la Anses y, por ende, al sistema previsional.

De la masa de impuestos coparticipables, el Estado nacional retiene el 15 por ciento para atender el pago de obligaciones previsionales, cesión que realizaron las provincias en el Pacto Fiscal de 1992 al momento de transferir sus cajas jubilatorias al régimen nacional. Además existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo, como un porcentaje de la recaudación de ganancias (20 por ciento), del IVA (11 por ciento) y de otros impuestos (combustibles, adicional a los cigarrillos, etcétera) que se transfieren a la Anses.

Esos fondos, junto con el aporte de los trabajadores y las contribuciones patronales, forman parte de los ingresos del organismo previsional para afrontar el gasto en jubilaciones, pensiones, la Asignación Universal por Hijo, el Programa Progresar, el Conectar Igualdad, el Seguro de Desempleo, el financiamiento de las Pensiones no Contributivas, el déficit de los sistemas de jubilaciones, retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y otros gastos de la seguridad social.

Por lo tanto, la Corte, al avalar el planteo realizado por las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe (a las que seguramente se sumarán en breve las otras jurisdicciones), le quita a la Anses una suma considerable de sus ingresos: en 2014 esa quita representaba alrededor de 100.000 millones de pesos,

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-287121-2015-11-28.html>. Publicada el 28 de noviembre de 2015.

aproximadamente un 20 por ciento de los recursos totales del organismo y poco más de un 2 por ciento del PBI. De acuerdo con la Ley de Presupuesto de 2016 se estima que dicha quita será de alrededor de 140.000 millones de pesos. Además, le exige al Estado nacional, en primer lugar, cesar en la detracción de esos fondos, devolver a las provincias la suma retenida desde el 1º de enero de 2006 más los intereses que correspondan, y, por último, exhorta al Poder Ejecutivo y al Congreso a dictar un nuevo régimen de coparticipación federal. También se establece que la AFIP no podrá retener más el 1,9 por ciento de la recaudación total para financiar la gestión tributaria, lo que podría implicar una merma del orden del 50 por ciento en las remuneraciones de sus trabajadores.

Antes de seguir con el tema central, conviene repasar (y reafirmar) algunos conceptos. Los niveles inferiores de gobierno gastan más de lo que recaudan, y, en contrapartida, el gobierno central recauda más de lo que le exigen sus erogaciones, lo que produce una “brecha vertical” que el sistema de transferencias intergubernamentales debe poder resolver. Sin embargo, lo que se menciona menos es la llamada “brecha horizontal”, es decir, los desequilibrios territoriales existentes entre regiones relativamente más ricas que otras. Una forma de ilustrarlo es observar las disparidades regionales del producto bruto geográfico (PBG) per cápita. En el año 2005, la relación era de 7,7 a 1 entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Formosa. Eso ha cambiado muy poco en las últimas cuatro décadas: en 1968 la proporción era de 8,1 a 1 entre Santa Cruz y Santiago del Estero.

Por lo tanto, a nuestro parecer, la coparticipación debería ocuparse muy especialmente de atacar la “brecha horizontal”. Eso, claramente, no puede hacerse con el “régimen transitorio” de la Ley 23.548 sancionada en 1988 y que, con muchas reformas y parches, rige actualmente. La coparticipación vigente no fijó ningún criterio explícito para la distribución secundaria (entre provincias), y estableció un porcentaje fijo para cada provincia. Los parches aplicados durante la década del noventa (incluida la ley que dio origen a la detracción del 15 por ciento) produjeron la aparición de un verdadero “laberinto de la coparticipación”, en el que prácticamente no hubo tributo que no tuviera, al menos en parte, algún tipo de afectación específica. El resultado de esas múltiples enmiendas también alteró (de hecho) los coeficientes fijos definidos en la Ley 23.548, sin que ello implicase, tal como se ha dicho, una disminución apreciable en la “brecha horizontal”. Es decir que, como mecanismo racional de distribución de recursos entre la Nación y las provincias, el actual marco de referencia es totalmente inapropiado.

El último antecedente de un mecanismo completo, y no transitorio como el actual, data de 1973. Fue a través de la Ley 20.221, que fijó en la distribución secundaria una fórmula en la que cobran importancia los criterios distributivos (para tratar de achicar las brechas de desigualdad entre las provincias). Los criterios de reparto eran tres: la cantidad de población, su dispersión y la brecha de desarrollo. Para la dispersión se usaba como variable de cálculo la densidad media de habitantes por km², y para la brecha de desarrollo había tres indicadores: número de automóviles por habitante, nivel educativo y condiciones de vivienda de cada provincia. Más allá de resultar perfectibles a nivel metodológico, se trataba, como ya se ha dicho, de criterios distributivos.

A partir de un ejercicio de simulación que consiste en la aplicación de la fórmula de distribución definida en la Ley 20.221 a los valores de la actualidad, con la distribución efectivamente realizada en 2014 con el régimen vigente se constata que, por ejemplo, Córdoba percibió un 28 por ciento más (5.137 millones), y Santa Fe un 32 por ciento más (6.031 millones), que si se hubiera usado la fórmula de la ley de 1973.

Es llamativo que algunos de los letrados patrocinantes (Rodolfo Barra y Alberto García Lema) de las provincias beneficiadas con el fallo supremo fueran actores centrales en la Convención Constituyente del año 1994, en la que se estableció un mecanismo para reformar el régimen de coparticipación que posee una exigencia muy elevada: una mayoría parlamentaria especial, además de contar con la aprobación de todas y cada una de las legislaturas provinciales. Esta es una de las cuestiones que han dificultado avanzar en estos veinte años hacia un nuevo régimen.

El sistema actual es el verdadero nudo gordiano del federalismo fiscal argentino. Modificarlo es sin dudas una cuestión prioritaria, pero requiere abordar la “brecha horizontal” para “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, tal como lo prescribe el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

Difícilmente eso pueda lograrse con un fallo mediante el cual la cabeza del Poder Judicial busca congraciarse con provincias que se benefician con el régimen actual (y seguramente deberían ceder recursos a otras menos desarrolladas, para cumplir con el precepto constitucional citado en el párrafo anterior) y, al mismo tiempo, desfinanciar parcialmente al organismo que administra uno de los mayores gastos (y más sensibles) del Estado nacional.

El que necesita o el que aporta*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

El reparto de recursos entre las provincias enfrenta dos enfoques ideológicos: se debe hacer en función de lo que aporta cada provincia, como plantea el gobierno de Scioli, o de acuerdo con las necesidades de cada distrito.

Cuando los principales funcionarios del gobierno bonaerense le solicitan al titular de la Cámara de Diputados de la Nación el llamado a un debate para reformar el régimen de coparticipación federal de impuestos demuestran inconsistencias a varios niveles.

En lo político-institucional, la Constitución establece claramente que la cámara de origen para ese debate es el Senado de la Nación. Y lo es porque allí se encuentran representadas de manera igualitaria todas las provincias. Cualquier modificación en la distribución de los recursos federales demanda un amplísimo acuerdo, incluso mayor que el de una reforma constitucional, puesto que una nueva ley de coparticipación requiere la aprobación tanto del Congreso nacional como de las 24 legislaturas provinciales.

El otro yerro es de carácter político-económico, visible en declaraciones de la ministra de Economía bonaerense, Silvina Batakis, respecto de que “el 55 por ciento de la industria nacional” y el “40 por ciento de la población nacional” están instalados en Buenos Aires, provincia que “motoriza y genera un producto bruto mucho más grande que el resto”. Si bien los datos aportados por la ministra son ciertos, y conocidos por todos, lo preocupante es que permiten inferir una línea de pensamiento que se inscribe en la teoría “devolutiva” del federalismo fiscal, que supone distribuir los recursos federales proporcionalmente al peso

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/40-6591-2013-02-04.html>. Publicada el 3 de febrero de 2013.

de cada provincia en la recaudación o el gasto. Este criterio podría retrotraer el sistema de transferencias a la década de 1930.

En Argentina, dadas las grandes asimetrías entre las provincias y al interior de cada una de ellas, se requiere de un análisis profundo y de un abordaje integral sobre el sistema de transferencias financieras entre niveles de gobierno. La distribución de recursos debe hacerse asegurando transferencias que conduzcan a garantizar situaciones de igualdad para todos los ciudadanos del país y no según la participación de cada provincia en el total de la recaudación, como parece sugerir el gobierno bonaerense. Cualquier criterio distributivo que se aplique con un sentido de igualdad social seguramente haría aumentar la participación de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal, dado que buena parte de su población, especialmente en determinadas zonas del conurbano, presenta aún hoy importantes limitaciones en sus condiciones de vida y en la oferta de bienes públicos de calidad.

Mezquindad

El punto anterior se vincula con el otro debate de los últimos días, respecto de la posibilidad de que el Estado nacional brinde asistencia financiera directamente a los municipios. En los últimos años, la Nación ha sido el elemento más dinámico en el financiamiento del gasto de los gobiernos locales. Los datos demuestran tal afirmación. Las transferencias nacionales a municipios, eminentemente para gastos de capital, crecieron un 240 por ciento en términos nominales entre 2002 y 2009, pasando de un peso casi nulo a representar un sexto del financiamiento de los municipios argentinos proveniente de otros niveles de gobierno. En el mismo período, las transferencias provinciales a municipios solo crecieron un 127 por ciento, nominalmente.

Por otra parte, y pese a que la reforma constitucional de 1994 proclamó la autonomía municipal, varias provincias, entre ellas Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, sostienen todavía un régimen municipal que podría tildarse de inconstitucional, pues no han reconocido ese derecho institucional. Además, las leyes de coparticipación provincial son, en general, mezquinas, injustas y anacrónicas. En el caso de la provincia de Buenos Aires, esta distribuye a los municipios solo el 16,14 por ciento de sus recursos, cuando la fallida reforma constitucional provincial de Antonio Cafiero proponía en 1991 un piso mínimo del 20 por ciento.

El origen de los recursos

En la última década, el sesgo del conjunto de impuestos nacionales ha pasado de “levemente regresivo” a “levemente progresivo”, con una distribución del ingreso, tras el cobro de impuestos, casi igual a la existente antes de recaudarlos. En el conjunto de las provincias, en cambio, la regresividad del sistema tributario ha aumentado, ya que la participación de los impuestos sobre el patrimonio se redujo a la mitad en la última década, pasando de un 25 por ciento del total en 2001 a un 12 por ciento en 2011.

Por ello, más allá de la necesaria revisión de la Ley de Coparticipación Federal, es justo exigirles a las provincias –Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba están primeras en la fila por su peso político y económico– un mayor esfuerzo por gravar mejor la riqueza a través de los impuestos patrimoniales y por actualizar seriamente las valuaciones fiscales, y elevar así la recaudación al lograr que paguen más los que más tienen.

Algunos gobiernos provinciales pretenden obtener, sea como fuere, mayores recursos del Estado nacional, sostener un sistema mezquino y anacrónico de transferencias de fondos a sus municipios y seguir recaudando con sistemas altamente regresivos e ineficientes que terminan castigando más a los que menos tienen. Una combinación que de federalismo fiscal equilibrado tiene poco, y de justicia social, mucho menos.

El reclamo cordobés y el federalismo previsional*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

El contrapunto entre el gobierno nacional y los de Santa Fe, Córdoba y Corrientes por la “devolución” a las provincias del 15 por ciento de la coparticipación precisa ser encuadrado en una reflexión más amplia sobre algunos aspectos relevantes del federalismo fiscal y la situación previsional en nuestro país.

El discurso habitual remarca que las provincias le cedieron el 15 por ciento a la Nación como consecuencia del desfinanciamiento producido por la privatización parcial del sistema previsional. Eso, así dicho, es inexacto por dos razones: la primera es que la citada cesión se formalizó en un pacto entre la Nación y las provincias firmado en agosto de 1992, casi un año antes de la reforma previsional de septiembre de 1993. La segunda es que tampoco las provincias cedieron el 15 por ciento de la masa coparticipable, sino el 15 por ciento de “su” porción, que es del 54,66 por ciento, es decir, en definitiva, poco más del 8 por ciento.

La discusión de tal “cesión” sin un debate acerca de otros renunciamentos similares (porciones del impuesto a las ganancias, del IVA, entre otros), y que en algunos casos se remontan a la década de 1980, como en el caso de los impuestos a los combustibles, también evidencia la falta de integralidad del debate. A su vez, es necesario tener en cuenta la evidencia en todo el mundo, y especialmente en los países que tienen sistemas previsionales serios, de que cada vez más los sistemas se financian con rentas generales, debido a que los aportes de trabajadores y patronales no alcanzan para sostenerlos.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/203157-60424-2012-09-12.html>.
Publicada el 12 de septiembre de 2012.

En otro plano, es evidente que la Nación no se ha “sentado” sobre dichos recursos. Ha financiado, por ejemplo, dentro del ámbito previsional, el fuerte incremento de la cobertura del sistema de jubilaciones por medio de la llamada moratoria previsional, medida que ha tenido un impacto muy significativo en las regiones más postergadas del país. Según datos censales, en 2001 cuatro de cada diez mayores de 65 años del NOA y el NEA no tenían beneficio previsional, proporción que en 2010 había bajado a uno de cada diez.

Entre 1999 y 2011 el número de pensiones no contributivas por invalidez se multiplicó por diez. Desde 2009, tres millones y medio de niños, niñas y adolescentes han dejado de estar excluidos del sistema de asignaciones familiares, al igual que lo han hecho, desde 2011, decenas de miles de mujeres embarazadas. Si además incorporamos una noción más amplia de la seguridad social, podemos incluir allí los programas de reducción de la brecha digital (Conectar Igualdad) y la inversión productiva con fondos previsionales para impulsar el desarrollo económico y social.

Una “renuncia” nacional a tales recursos, si bien implicaría un mayor financiamiento para los gastos provinciales, llevaría a castigar el mencionado proceso de ampliación de derechos sociales generado en los últimos años. El discurso acerca del “esfuerzo” que hacen las provincias para “sostener” los programas nacionales (cuyos destinatarios residen, como no podría ser de otra forma, en esas mismas provincias) tampoco se verifica cuando entre 2001 y 2011 la presión fiscal creció un 50 por ciento más en el ámbito nacional que en el provincial. Esa diferencia se da incluso sin considerar el efecto de la recuperación de los aportes personales por parte del gobierno nacional a partir de la reestatización del sistema previsional.

En el plano puntual de la actual discusión entre la provincia de Córdoba y la Nación, por el convenio de armonización previsional, deben considerarse aspectos legales y distributivos. El convenio firmado en diciembre de 2009 establece que la exigibilidad del financiamiento del déficit previsional comprometido por el Estado nacional se encuentra supeditada al cumplimiento de los compromisos asumidos por la provincia, que ratifican lo previsto en un convenio anterior, de septiembre de 2008. Específicamente, Córdoba se comprometió a armonizar su funcionamiento con los parámetros nacionales en términos de edad jubilatoria, servicios con aportes, compensaciones entre ambos requisitos, pensiones por invalidez y fallecimiento, determinación del haber inicial y movilidad.

Al respecto, el incumplimiento es flagrante por parte del Estado cordobés. En el sistema nacional, por ejemplo, para el cálculo del haber inicial se considera

el promedio de las remuneraciones de los últimos diez años, y en el régimen general cordobés solo se tiene en cuenta el promedio de los últimos cuatro. Discutida ya la legalidad del reclamo, resta entonces preguntarse acerca de su pertinencia en términos de justicia distributiva. El régimen general cordobés garantiza una jubilación del 82 por ciento del salario previo, mientras que el sistema nacional (SIPA) ofrece una tasa de sustitución del salario del orden del 60 por ciento a los futuros jubilados contributivos. En los hechos, la jubilación media del régimen nacional (1.916 pesos) representaba en diciembre de 2011 un 36 por ciento de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (5.280 pesos). En el mismo mes, el básico promedio de la jubilación del régimen general cordobés (6.650 pesos) equivalía a un 123 por ciento de la remuneración imponible del escalafón general de la provincia de Córdoba (5.406 pesos). No sorprende entonces que en una provincia en la que los jubilados ganan incluso más que los trabajadores en actividad, y que entre 2003 y 2005 jubiló a más personas que en toda la década de 1990, el déficit previsional comience a ser una cuestión central.

Para resolver esa situación, se propone un desfinanciamiento de la seguridad social nacional, cuyo universo de beneficiarios (que incluye cada vez más a los sectores con mayor vulnerabilidad social) se encuentra repartido a lo largo y ancho del país. Esto podría resultar nocivo, incluso para los mismos gobiernos provinciales, dado que afectaría negativamente las condiciones de vida de una parte de la propia población que representan. De esta forma, un supuesto conflicto presentado como el avasallamiento o incumplimiento del Estado nacional frente a una de las provincias más ricas del país es simplemente resultado de una necesidad de financiamiento para un sistema jubilatorio provincial irresponsable y demagógico que solo se explica a partir de propósitos electorales sin sustentabilidad en el medio plazo.

El poder económico local tiene coronita*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

En el actual contexto de incertidumbre respecto de la evolución de la economía mundial y atento a la necesidad de promover y proteger el desarrollo nacional, ante una situación de desaceleración de la actividad económica, la importancia del gasto público es relevante en términos macroeconómicos y sociales para sostener la demanda efectiva y evitar un deterioro en las condiciones de vida de la población. La sustentabilidad del gasto público, en un marco general en que el financiamiento externo a gran escala no parece una opción ni posible ni deseable, depende fundamentalmente del esfuerzo recaudatorio del Estado. Si se pretende sostener, a los fines de dinamizar la actividad económica, los niveles de consumo logrados y no impactar sobre la situación socioeconómica de los hogares más vulnerables, el sesgo distributivo de la presión fiscal debe ser evidentemente progresivo. El hecho de que la presión fiscal nacional (neta de aportes y contribuciones a la seguridad social) haya crecido un 58 por ciento en los últimos diez años, pasando de un 14,1 por ciento del PBI en 2001 a un 22,2 por ciento del PBI en 2011, y, en menor medida, que el sesgo distributivo del sistema tributario haya pasado de levemente regresivo a levemente progresivo, parece mostrar un interesante avance en la política del Estado nacional, sin por ello negar los desafíos pendientes, en especial en relación con una mayor progresividad de los impuestos.

Cuando se consideran los datos relativos a la recaudación del conjunto de los gobiernos provinciales, el panorama no es tan positivo. En el último decenio, la presión fiscal del conjunto de provincias (neta de aportes y contribuciones a la seguridad social) se incrementó en un 38 por ciento, al pasar entre 2001

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-201883-2012-08-26.html>. Publicada el 26 de agosto de 2012.

y 2011 de un 3,6 a un 5 por ciento del PBI. En igual sentido, el peso de los impuestos directos y progresivos (inmobiliario y patentes) en la recaudación tributaria provincial total se redujo un 50 por ciento en el mismo período (de 24,8 a 12,6 por ciento).

Así, entre 1993 y 2010 la recaudación nominal de impuestos nacionales se multiplicó prácticamente por once, y la de tributos provinciales, por un factor de algo menos de ocho. Con ello, puede apreciarse que el gobierno nacional tuvo mayor capacidad que sus pares provinciales para captar adecuadamente, por medio de los impuestos, una parte del notable incremento del producto que se ha dado en el período 2003-2010.

Provincias

Existe una gran heterogeneidad en nuestro país en términos de presión fiscal provincial. Las jurisdicciones de menor recaudación por habitante se encuentran ubicadas en las regiones menos desarrolladas del país (NOA y NEA). A su vez, en 2005 la jurisdicción con mayor presión fiscal (Tucumán), medida como porcentaje del producto bruto geográfico, casi quintuplicaba el valor de la que obtenía un peor resultado (Catamarca). Además, provincias más desarrolladas y ricas como Córdoba y Santa Fe tenían una presión tributaria del 3,65 por ciento y del 3,95 por ciento, respectivamente, de su PBG, similar a otras con menores niveles de desarrollo económico y social, como Santiago del Estero y Chaco (3,53 por ciento y 3,35 por ciento, respectivamente).

Los tributos provinciales que recaudan casi la totalidad de los recursos son ingresos brutos, inmobiliario (rural y urbano), patentes (de automotores y embarcaciones) y sellos. Si los agrupamos según su incidencia distributiva, inmobiliario y patentes serían progresivos, e ingresos brutos y sellos presentarían características regresivas a partir de la posibilidad de ser trasladados a los consumidores.

El peso de los impuestos progresivos a lo largo del período 1984-2010, para el conjunto de provincias, ha sido claramente decreciente, con una fuerte caída en 1986 y 1987, una recuperación similar en 1988 y 1989, y un notorio declive desde 2001.

En el período 1984-1991, uno de cada tres pesos recaudados por los gobiernos de nivel provincial correspondía a impuestos progresivos; en 1992-2002, uno de cada cuatro; en 2003-2006, uno de cada cinco; y en 2007-2010, uno de cada siete. Es decir que su participación se redujo en un 60 por ciento.

Puede observarse que en Chaco y Jujuy el peso de los impuestos progresivos se redujo un 70 por ciento entre 1993 y 2006, y en Chubut y Salta, un 50 por ciento. La provincia de Buenos Aires es un caso extremo, dado que en el período citado la importancia de los impuestos progresivos disminuyó un 75 por ciento.

Provincia de Buenos Aires

Interesa ver especialmente la situación de la provincia de Buenos Aires por su peso en el conjunto del nivel provincial, por la conflictividad aparejada a la moderada reforma impositiva de mayo de este año y por su actual situación de crisis financiera.

Las modificaciones de mayor importancia en la estructura tributaria bonaerense, en las últimas tres décadas, corresponden al período 2003-2010, en que se observa una creciente concentración de la recaudación en torno del impuesto a los ingresos brutos, que ha pasado de representar un 50 por ciento de la recaudación entre 1991 y 2002 a un 75 por ciento en 2010 (si se sumara lo recaudado por planes de facilidades de pago, que se imputa como “otros”, el valor treparía a un 80 por ciento del total). Parte de tal incremento ha sido a costa del impuesto a las patentes de automotores, que pasó de explicar un 10 por ciento del total previo a 2002 a dar cuenta de algo menos de un 7 por ciento en la actualidad. Pero la más clara contraparte del avance en la participación de ingresos brutos es la fuerte caída entre 2006 y 2008 del impuesto inmobiliario (urbano y rural), que ha pasado de ser un 16 por ciento de la recaudación entre 1992 y 2002 a menos de un 7 por ciento entre 2009 y 2010.

Según una estimación propia, la recaudación anual efectiva del impuesto inmobiliario rural por hectárea habría sido en 2011 de apenas 30 pesos (un 0,18 por ciento del valor del hecho imponible).

Dado que la alícuota base del impuesto era por entonces del orden del 1 por ciento del valor fiscal de la tierra —de no registrarse evasión en este tributo—, incluso contemplando una valuación fiscal equivalente al 50 por ciento de la real, habría sido posible obtener no menos de 80 pesos por hectárea (un monto cercano al 0,49 por ciento del valor medio de la tierra rural bonaerense), lo que habría permitido multiplicar la recaudación del tributo casi por 2,7, y lograr de este modo unos 1.300 millones de pesos adicionales para el financiamiento de los bienes y servicios públicos provistos por el gobierno bonaerense.

En tal sentido, la reforma de este tributo que ha tenido lugar este año, aunque parcial e insuficiente, obedece a una necesidad de actualización del

tributo largamente postergada por los sucesivos gobiernos provinciales, dado que, entre 2003 y 2010, el valor de la tierra rural creció, en la provincia de Buenos Aires, un 50 por ciento más que la recaudación del inmobiliario rural.

Cabe también destacar que, mientras que la propiedad inmueble urbana es (más allá de las características fuertemente especulativas de dicho mercado) un bien de uso en el sentido de que no se incorpora al proceso productivo, la tierra rural es básicamente un factor de la producción, es decir, un insumo, cuyo valor refleja en forma bastante directa la rentabilidad del sector y, por tanto, su capacidad de pago.

En cuanto al impuesto inmobiliario rural, es llamativa la incapacidad o falta de voluntad política para incrementar su recaudación vía revalúo y/o incrementos en las alícuotas, en línea con el crecimiento registrado en el valor de la tierra agrícola, un buen indicador (amén de las acciones especulativas) de las posibilidades de rentabilidad que maneja el sector. El costo político que implicaría enfrentar a un sector tradicionalmente tan poderoso como el de los propietarios rurales de la provincia de Buenos Aires es, sin dudas, una de las razones que pueden explicar el comportamiento demostrado en los últimos años por las autoridades provinciales.

Finalmente, cabe considerar las muy importantes reformas técnicas y administrativas (con la creación de la ARBA como estandarte) generadas por la provincia de Buenos Aires en los últimos años en la búsqueda de incrementar su eficacia tributaria, a partir de una mirada de que esa es la única vía para mejorar la recaudación, pero no se ha tenido en cuenta la modificación del sistema en términos de progresividad, que elevara significativamente la presión fiscal sobre quienes más tienen. Si se compara la evolución de la recaudación bonaerense a partir de la creación de la ARBA, es decir, en el período 2008-2010, con respecto a las de otras jurisdicciones de nivel provincial, lo que se ve es que en el caso bonaerense la recaudación creció un 49 por ciento, cuando en otras jurisdicciones como Santa Fe, Tucumán y San Juan lo hizo entre un 66, 59 y un 57 por ciento.

Con lo cual, los incrementos relativos en la recaudación de la provincia de Buenos Aires se encuentran en la media de crecimiento del conjunto de las provincias, por lo que, *a priori*, la creación de la ARBA no parece haber producido un impacto particularmente importante en términos de resultados, esto es, en materia de una mayor recaudación, más allá de las espectaculares apariciones mediáticas de sus mentores.

Regresivos

En definitiva, en los sistemas tributarios provinciales el peso y la incidencia de los impuestos progresivos, con la excepción de Entre Ríos, son muy poco significativos y se han tornado cada vez más regresivos. La reversión del sesgo tributario de la recaudación que se ha verificado (aunque tibiamente) en el Estado nacional encuentra un flagrante contrapunto en la forma en que recauda el conjunto de las provincias. A la luz de los datos presentados, y considerando el actual contexto, la recaudación provincial posee un muy importante potencial de mejora. Las provincias tienen todavía un largo camino por recorrer para contribuir y acompañar de manera efectiva y significativa al sostenimiento de un modelo de desarrollo económico con igualdad social.

Burguesías provinciales*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Algunos gobernadores argentinos sostienen desde hace tiempo un reclamo para que la Nación distribuya una mayor cantidad de recursos hacia sus provincias. Esas voces han tenido, en las últimas semanas, una mayor presencia a raíz del deterioro fiscal de las cuentas provinciales, que ha encontrado su expresión más crítica en el desdoblamiento del pago del aguinaldo en la provincia de Buenos Aires.

Ese reclamo está acompañado por un silencio absoluto por parte de las autoridades provinciales sobre la política fiscal y la gestión tributaria en los territorios que gobiernan. Esto no permite que quede de manifiesto que los ingresos provinciales se componen de transferencias del Estado nacional y de ingresos propios. ¿Cómo es la gestión de los ingresos provinciales propios?

En la Argentina, la suma de los impuestos provinciales de las 24 jurisdicciones alcanzó en 2011 el 4,7 por ciento del PBI. En el año 2000, ese porcentaje era del 3,8 por ciento. Es decir que el crecimiento en el período 2000-2011 fue del 23,6 por ciento. En el mismo período, en la Nación la presión fiscal pasó de un 17,3 por ciento a un 27,3 por ciento del PBI. Esto implica un incremento del 57,8 por ciento. Es decir que en dicho período el incremento de la recaudación nacional más que duplicó al crecimiento de la recaudación provincial.

Veamos también cómo recaudan las provincias: según datos de 2011, en la provincia de Córdoba el impuesto a los ingresos brutos representó el 80,7 por ciento de la recaudación total provincial. En Santa Fe, ese porcentaje fue del 70,9 por ciento, y en la provincia de Buenos Aires, del 75,2 por ciento.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/33-6173-2012-07-29.html>. Publicada el 29 de julio de 2012.

Queda claro que estamos hablando de un impuesto indirecto trasladable a los consumidores y con un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso.

En contrapartida, los impuestos de base patrimonial (el inmobiliario –urbano y rural– y patentes), que son impuestos progresivos porque tributan más los que más tienen, en Córdoba han representado en 2011 el 10,5 por ciento del total de los recursos propios; en Santa Fe, el 16,7 por ciento; y en Buenos Aires, el 12,4 por ciento.

No solo las provincias incrementaron mucho menos la recaudación de lo que lo hizo la Nación, sino que ese incremento se produjo especialmente sobre la base de impuestos indirectos y regresivos. Entre 2003 y 2011 la importancia de la recaudación de impuestos progresivos sobre la recaudación total se redujo en un 65 por ciento en Córdoba, en un 40 por ciento en Buenos Aires y en un 12 por ciento en Santa Fe.

En otras provincias argentinas, como las patagónicas y las del norte, una parte significativa de sus recursos provienen de las regalías petroleras, gasíferas, mineras y pesqueras. Y el peso del impuesto a los ingresos brutos es muy inferior al observado en la “pampa gringa”. En estas provincias existe un mecanismo para captar la renta extraordinaria que se produce a partir de la existencia de recursos naturales estratégicos y de un alto valor en el mercado internacional.

A nadie escapa que la tierra de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe presentan el mismo atributo en los últimos años: la productividad del suelo se encuentra en los más altos valores históricos, el precio internacional de los cereales y las oleaginosas desde hace más de un lustro está por las nubes, y la renta ha sido más que significativa. Y todos recordamos el conflicto político que se generó cuando se pretendió desde el Estado nacional que los productores de soja contribuyeran impositivamente en forma proporcional a los incrementos de los precios en el mercado internacional. Por lo menos dos de los tres gobernadores involucrados se alinearon, en dicho conflicto, con los productores con rentas extraordinarias y no con el Estado. A nuestro juicio, el problema del financiamiento provincial actual tiene por lo menos dos aristas convergentes: una política y otra fiscal.

La primera es producto de la falta de voluntad de los gobernadores de esa tríada de provincias para exigirles una mayor contribución a los propietarios urbanos y rurales en el período de “vacas gordas” del crecimiento de la actividad económica nacional. Han optado por sostener el crecimiento del gasto público, cada vez en mayor medida, con los fondos aportados por la coparticipación federal, a partir del aumento de la presión fiscal nacional, que no implicó ningún costo político para ellos. Incluso oponiéndose a una mayor recaudación

del Estado nacional cuando los sujetos de imposición son los propietarios de tierras y productores de sus propias provincias.

La segunda tiene que ver con una manifiesta incapacidad, en un contexto económico nacional e internacional favorable, para encarar las reformas tributarias que dotaran al sistema de mayores recursos y de un mayor equilibrio entre impuestos progresivos y directos versus los regresivos e indirectos.

La conjunción de esas dos variables determinó que tres de las provincias más ricas de la Argentina sostuvieran las tres cuartas partes de sus ingresos públicos provinciales sobre la base del impuesto a los ingresos brutos, que tiene la característica de ser regresivo, indirecto y con un alto nivel de elasticidad. Es decir que sufre de manera lineal los vaivenes coyunturales de la actividad económica. Al mismo tiempo, desprecian o menosprecian la recaudación a través de impuestos al patrimonio, que son progresivos, permanentes y menos dependientes de los ciclos económicos.

Ahora, la solución no pasa solamente por reclamarle al Estado nacional que “ayude” a cubrir las obligaciones fiscales, sino también por hacerse cargo de las “imprevisiones del ayer” para que en un plazo razonable podamos contar con sistemas impositivos provinciales que contribuyan al logro de Estados más justos, equilibrados e integrados socialmente. Este objetivo también forma parte del federalismo.

La crisis del federalismo fiscal*

*Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Rubén Seijo***

El expresidente Néstor Kirchner reivindicó hace pocos días el derecho de la provincia de Buenos Aires a recibir una cuota mayor de coparticipación federal. Para argumentar su posición se basó en el hecho de que en 1988 la Ley 23.548 redujo en varios puntos porcentuales la participación de esa jurisdicción en la distribución entre provincias. Varios analistas vincularon la propuesta con las elecciones del año próximo, rebajando a un mero nivel de reparto de porotos una cuestión que es de máxima importancia en un país federal, y evitando así abordar la cuestión de fondo: ¿qué significa que una provincia reciba más o menos de lo que le corresponde en carácter de coparticipación?, ¿cuánto le corresponde?

Actualmente, los recursos de coparticipación se distribuyen según un coeficiente porcentual fijo para cada provincia establecido en la Ley 23.548 de 1988. Esos porcentajes se acordaron de manera provisoria porque surgieron de una negociación política coyuntural y no contemplaban ningún criterio objetivo que permitiera una actualización cuando la situación cambiara. Sin embargo, nunca se volvió a discutir el tema y solo se realizaron modificaciones puntuales en la década del noventa.

El antecedente previo a ese es el de la Ley 20.221 de 1973, que establecía tres criterios de distribución a partir de los cuales debía calcularse el porcentaje de cada provincia: la cantidad de población, su dispersión y la brecha de desarrollo. Para la dispersión se usaba como variable de cálculo la densidad media de habitantes por km², y para la brecha de desarrollo, tres indicadores: número de automóviles por habitante, nivel educativo y condiciones de vivienda de cada

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-112150-2008-09-24.html>. Publicada el 24 de septiembre de 2008.

** Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

provincia. Más allá de algunas imperfecciones, se trata de criterios distributivos consensuados que deberían tenerse en cuenta, pues la distribución debe hacerse asegurando transferencias que conduzcan a garantizar situaciones de igualdad para todos los ciudadanos del país y no según la participación de cada provincia en el total de la recaudación.

El área de Economía del Sector Público de la Universidad Nacional de General Sarmiento realizó un ejercicio de aplicación actualizada de la fórmula de distribución definida en la Ley 20.221 con el objeto de comparar ese resultado con la distribución efectivamente realizada en 2007. Dicho ejercicio requirió adaptaciones menores de la metodología definida en la ley, lo que no invalida sus resultados, que son, por demás, ilustrativos.

Tomando en cuenta la Ley 20.221, la provincia de Buenos Aires se encuentra altamente perjudicada por la distribución de 2007. Le habrían correspondido 2.048 millones de pesos más de lo recibido solo por coparticipación, y si se toma el total distribuido (incluidos los ATN) esa diferencia aumenta a 3.257 millones. También resulta perjudicada la ciudad de Buenos Aires en 1.146,5 millones de pesos como consecuencia del peso que tiene en la fórmula de reparto la cantidad de población (si se toma el total de transferencias, la suma asciende a 1.727 millones de pesos).

En cuanto a las jurisdicciones “favorecidas”, llama la atención que estas son el resto de las provincias sojeras, que instalaron un discurso de supuesta injusticia en el reparto de los recursos durante el conflicto de los productores rurales con el Estado (aunque se referían fundamentalmente a la distribución primaria entre la Nación y las provincias). En 2007, Córdoba recibió 1.056 millones más de lo que le habría correspondido con la aplicación de la fórmula de la Ley 20.221; Santa Fe, 1.108 millones más; y Entre Ríos, 755 millones extras. Si se toma el total de transferencias, esos valores ascienden a 1.592, 1.401 y 999 millones, respectivamente. También recibieron recursos adicionales Chaco, San Juan, Tucumán, Formosa, Corrientes, Santiago del Estero, Mendoza, Salta y Jujuy.

La reivindicación de aumentar la participación de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación se manifiesta más que justa y necesaria a partir del ejercicio realizado. Sin embargo, la solución de esta cuestión sin formular un nuevo, racional y consensuado sistema de distribución no contribuirá a resolver el problema de la crisis del federalismo fiscal en Argentina.

Capítulo III

Finanzas provinciales y municipios

A la dirigencia política bonaerense no le importan los temas fiscales

*Marcelo Fabián Sain**

En este capítulo se abordan tres cuestiones fundamentales para la sociedad pero que han sido recurrentemente desatendidas por la clase política argentina, en particular la bonaerense: la distribución de fondos mediante el régimen de coparticipación, el sistema tributario y la gestión presupuestaria.

Las finanzas provinciales y municipales están reguladas por un dispositivo legal e institucional de generación y distribución de fondos “poco racionales”. En materia fiscal existe una significativa desigualdad entre jurisdicciones del mismo nivel. En razón de ello, los mecanismos de transferencias financieras a través de la distribución de recursos por parte de la jurisdicción superior son fundamentales para afrontar una evidencia que contribuye a ponderar el carácter anacrónico del sistema: la creciente descentralización del gasto derivado del traspaso de una serie de funciones hacia los gobiernos locales –salud, educación, medio ambiente, vivienda, fomento al empleo y la producción, seguridad ciudadana y atención a colectivos vulnerables– no fue concomitante

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas. Profesor titular en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes y autor de más de diez libros y un centenar de ponencias sobre políticas públicas, seguridad democrática y derechos humanos. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos. En 2015 se desempeñó como director de la Escuela Nacional de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI). Entre 2011 y 2015 fue diputado provincial bonaerense por Nuevo Encuentro. Fue interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) entre 2005 y 2009 y fue subsecretario en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2003. Ocupó diversas funciones ejecutivas y de asesoramiento en distintos organismos nacionales e internacionales.

con la descentralización de las potestades tributarias provinciales sino más bien con la creciente centralización en la recaudación de recursos públicos.

Esto se aprecia de manera manifiesta en la provincia de Buenos Aires, sobre la que los autores tratan en numerosos artículos. Al respecto, destacan que “en el actual esquema de distribución de la coparticipación bonaerense entre los municipios de la provincia priman criterios devolutivos por sobre los distributivos”. En razón de ello, ocurren dos distorsiones sustantivas. Por un lado, los municipios rurales reciben una cantidad de fondos per cápita en materia de coparticipación significativamente superior a la percibida por los municipios del conurbano. Por otro lado, dentro del propio conurbano bonaerense los municipios con poblaciones más ricas obtienen más recursos por habitantes que los restantes, con poblaciones menos ricas o mayormente carenciadas.

En los municipios del conurbano bonaerense es donde se concentra la mayor densidad de población y, en particular, de población con necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, es donde existe la mayor necesidad de suministro de bienes y servicios públicos. Ello pone en evidencia la imperiosa necesidad de imponer un nuevo esquema de “coparticipación por habitante” que garantice que esos municipios reciban una cuota mayor de recursos de la que actualmente perciben.

Los resortes y el ámbito institucional para abordar y discutir estas cuestiones fundamentales de la gobernabilidad política e institucional de la provincia de Buenos Aires es la Legislatura bonaerense. Pero, tal como lo destacan los autores, nuestros legisladores “se muestran muy ajenos a ella”, y sostienen “una situación que nada tiene que ver con las necesidades reales de la población bonaerense”. Dicho de otro modo, a la dirigencia política bonaerense no le importan estos temas, que son fundamentales para “mejorar las condiciones de vida de la población y la forma de gestión de los recursos”.

Los autores de este trabajo han estudiado extensamente estas cuestiones en numerosos trabajos y libros.* Y han inspirado y formado parte del equipo legislativo que elaboró y presentó el proyecto de ley de “Régimen de Coparticipación Municipal de Recursos y Coordinación Fiscal de la Provincia de Buenos Aires” (Expte. 431/14-15), presentado en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires en marzo de 2014, mediante el cual se propuso una reforma integral del mecanismo de coparticipación provincial. Esta iniciativa apenas fue

* En particular, se destaca el siguiente: López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Grinberg, Irene y Mangas, Martín (2012). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

tratada en una comisión de trabajo por unos pocos legisladores y legisladoras durante un par de horas. No despertó más interés que ello.

Por eso resulta llamativo que la provincia de Buenos Aires, que es una de las que más reclamos formula para modificar el actual esquema de coparticipación federal en su favor, es al mismo tiempo de las más atrasadas en la distribución a sus comunas. En efecto, existe un discurso que reclama una mayor distribución de recursos de la Nación hacia las provincias, pero se sostiene un silencio conservador respecto de la distribución de la provincia hacia sus municipios.

Pues bien, este conjunto de distorsiones y antiguallas institucionales son concomitantes con otras tantas existentes en los sistemas tributarios provinciales. Una vez más, los autores anclan sus reflexiones en la provincia de Buenos Aires. El rasgo regresivo del sistema impositivo bonaerense se ha potenciado a lo largo de las últimas décadas a partir de la significativa reducción de la participación de los impuestos directos, como el impuesto inmobiliario o el impuesto a las patentes —que son impuestos progresivos—, en la recaudación total en favor de una mayor participación de los impuestos indirectos, como el impuesto a los ingresos brutos, que es trasladable a los precios y, por lo tanto, es pagado por los consumidores.

En ese marco, los autores destacan “la exigua recaudación del impuesto inmobiliario rural”, la que deriva de “las alícuotas bajas, la enorme desactualización de los valores y la pérdida de recaudación como consecuencia de que a partir de los años setenta pasó a tomarse como sujeto de imposición la parcela en lugar de su propietario, lo que disminuyó el aporte de los propietarios multiparcelarios”.

Coincido con los autores en que no ha habido y no hay voluntad gubernamental de revertir esta impronta regresiva. Ello implicaría un abordaje y cambios estructurales que están lejos de poder ser imaginados por la clase política local. Ahora bien, tanto el carácter regresivo del sistema impositivo como la exigua vocación política de cambio al respecto es un signo que se visualiza en todas las provincias argentinas.

En las notas se analiza el impuesto inmobiliario en las veinticuatro provincias argentinas, y de ello resultó que, pese a tratarse de “uno de los tributos de mayor potencial redistributivo”, en la medida en que “grava una de las evidentes manifestaciones objetivas de la riqueza”, no ha logrado favorecer una mayor progresividad tributaria de la recaudación. Además, el impuesto inmobiliario también puede convertirse en un instrumento fundamental de política económica al “incidir en el mercado del suelo o en el mercado inmobiliario, tanto a nivel urbano como rural, favoreciendo, por ejemplo, una posesión menos

concentrada de la tierra o facilitando el derecho constitucional al acceso a una vivienda digna”. Los autores concluyen con pertinencia que “por la falta de revalúos periódicos o de mecanismos de actualización que permitan gravar el crecimiento del precio del hecho imponible, la recaudación del impuesto inmobiliario en el país ha sido un tercio de la que habría correspondido”.

Ello se corresponde, sin dudas, con el nivel de concentración del ingreso, es decir, la concentración de la propiedad se corresponde con la concentración del ingreso. En consecuencia, los autores concluyen que “hay una renuncia impositiva por parte de las provincias que determina que los estratos de mayores ingresos aportan menos de lo que deberían pagar en materia de gravámenes patrimoniales”.

Finalmente, hay una serie de análisis de la situación presupuestaria e impositiva de la provincia de Buenos Aires a partir de la llegada de Cambiemos a la gobernación provincial. Al respecto, se da cuenta de cómo la gobernadora María Eugenia Vidal expone un diagnóstico económico y fiscal “carente de rigurosidad” que apunta a legitimar un ajuste y, en particular, el “megaendeudamiento”.

Como señalan los autores, “el presupuesto es el documento de política pública central de cualquier gestión”, puesto que constituye la expresión financiera del plan de gobierno que se proyecta llevar adelante.

Las “vaguedades e imprecisiones” puestas de manifiesto por la gestión macrista expresan “un profundo desprecio por una institución fundamental del sistema republicano”. Reconocen la existencia de dificultades fiscales de la provincia de Buenos Aires pero indican que ello no se resuelve con “endeudamientos desmesurados”, los que inevitablemente generarán dificultades en el mediano y largo plazo. Y menos aún en un contexto de “fenomenal traslación de ingresos a los sectores agropecuarios” y de una puntual indisposición gubernamental a llevar a cabo un “aumento considerable del impuesto inmobiliario rural, que se encuentra vergonzosamente atrasado”.

Los asuntos fiscales, impositivos y presupuestarios no son cuestiones meramente técnicas. Tienen anclajes políticos e institucionales y expresan un determinado estado de situación en la relación entre el Estado y la sociedad, todo lo cual queda evidenciado en este capítulo.

Presupuesto, revalúo e impuesto inmobiliario*

Foro Universitario de Estudios Fiscales

El proyecto del presupuesto bonaerense para 2017 prevé recursos totales por 487.000 millones de pesos, de los cuales 200.000 millones, es decir, solo el 41 por ciento, corresponden a impuestos provinciales. De esa cifra, apenas un 6 por ciento lo aporta el impuesto inmobiliario (urbano y rural). Haciendo foco solo en la planta rural, su aporte a la recaudación provincial es de apenas dos de cada cien pesos que cobra Buenos Aires. En contrapartida, ingresos brutos tiene un peso excesivo: el 73 por ciento.

La evolución en democracia del impuesto inmobiliario bonaerense ha sido de una sorprendente regresividad. En 1984 era el 36 por ciento del total, y, según las estimaciones oficiales, para el cierre de 2016 llegará a apenas un 5,6 por ciento.

A través del Decreto 790/16 la gobernadora Vidal decidió llevar adelante un revalúo fiscal de la tierra urbana y suburbana, libre de mejoras y de sus edificios, y de las mejoras rurales y las plantaciones, que son la base imponible para el impuesto inmobiliario provincial.

El inmobiliario se basa en tres patas: a) el valor fiscal de las propiedades; b) la base imponible, que es la proporción del valor fiscal sobre la que se determina el impuesto, y c) las escalas y alícuotas.

Para fijar el valor fiscal se realiza el revalúo, que implica un complejo procedimiento en toda la provincia y que legalmente debe hacerse cada diez años. Pero con los avances tecnológicos de, entre otros, los sistemas de información

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-312589-2016-10-25.html>. Publicada el 25 de octubre de 2016.

geográfica, este mecanismo devino en una figura anacrónica, amén de que tal período intravaluación es exagerado e injustificado, dado que en él se producen importantes modificaciones en los valores, que en el mejor de los casos son actualizados parcialmente. Es hora de avanzar hacia un mecanismo más ágil y moderno, mediante el cual el Poder Ejecutivo tenga la potestad de establecer la valuación, sobre la base de métodos estadísticos y matemáticos georreferenciados de alta confiabilidad.

Por su parte, la actualización de la base imponible es una consecuencia directa del revalúo fiscal. Cuando la base imponible está muy alejada del valor real se genera una situación conflictiva, ya que no resulta posible aplicar de una sola vez el efecto total del revalúo. Según la información oficial, con el revalúo los incrementos de la valuación fiscal de las propiedades urbanas serían del orden del 1.000 por ciento.

Llamativamente, aunque el revalúo se realizó durante el presente año, Vidal anunció que no iba a ser considerado para la propuesta impositiva del año 2017. En su artículo cuarto, la ley propone simplemente una actualización del 38 por ciento, sin explicar cómo se ha llegado a esa cifra. Además, mantiene del año anterior la base imponible del 85 por ciento del valor fiscal para la planta urbana, y de tan solo el 50 por ciento para la rural, cuando este sector se vio sumamente beneficiado por la devaluación y la eliminación/reducción de retenciones a los productos agropecuarios. Así, en materia valuatoria se dio igual tratamiento a todos los contribuyentes sin distinguir su capacidad contributiva, evitando el impacto impositivo pleno de la valuación fiscal y perpetuando las injusticias preexistentes.

Creemos que se perdió una buena oportunidad para mejorar la equidad y el rendimiento de este impuesto. Habría sido posible hacerlo a partir de la aplicación efectiva del revalúo urbano, la actualización al 2016 de las valuaciones rurales y la utilización del coeficiente de base imponible como regulador y amortiguador del impacto impositivo, atendiendo a criterios de gradualidad y progresividad según el valor de las partidas.

Además, es imprescindible establecer criterios de actualización anual de las valuaciones para que no se rezague la recaudación y para que se moderen los impactos de los revalúos, utilizando, para los inmuebles rurales, un índice que contemple la variación de los precios de los productos agropecuarios propios de cada zona, y para los inmuebles urbanos, un índice de alquileres.

Hay que lograr tres cosas: a) que sea posible trasladar la actualización de la valuación fiscal a la base imponible, b) que la base imponible se actualice con un método consistente y de forma progresiva para que el mayor costo recaiga

en los propietarios de mayor capacidad contributiva, y c) que el impuesto inmobiliario deje de ser el furgón de cola del sistema tributario provincial.

En Buenos Aires, parte del déficit fiscal que el gobierno de Vidal quiere cubrir con endeudamiento se encuentra en los bolsillos de los grandes propietarios rurales y de los más pudientes propietarios urbanos. Buscar conseguir allí, vía el impuesto inmobiliario, los fondos necesarios para las políticas públicas debería ser una prioridad. Se nota que la alianza PRO-UCR no tiene pensado avanzar en ese sentido, y decide mantener un sistema tributario regresivo.

No aclaren que oscurecen*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

La propuesta presentada por la gobernadora María Eugenia Vidal y su ministro de Economía, Hernán Lacunza, a los legisladores para destrabar el tratamiento del presupuesto de 2016, que incluye un fenomenal endeudamiento, es una información confusa que no permite corroborar el estado de bancarrota anunciado. Bajo la apariencia de presentar información frondosa sobre el estado de las cuentas fiscales y financieras de la provincia de Buenos Aires, hay una serie de imprecisiones y contradicciones flagrantes en la documentación enviada.

En lo que respecta a los municipios se informa que la deuda asciende a 1.256 millones de pesos. La nota está firmada por un funcionario del Ministerio de Economía, en la que consigna que la deuda mencionada fue liquidada en tiempo oportuno y solo estaba pendiente de pago en la Tesorería. Sin embargo, en la información presentada y firmada por un funcionario de la Tesorería, se indica que los fondos adeudados totalizan 1.095 millones. Entonces: ¿cuál es la deuda que tiene la provincia con sus municipios, la que informa el área de Coordinación Municipal del Ministerio de Economía o la que notifica la Tesorería General de la provincia?

Una inconsistencia similar ocurre con la deuda con los proveedores. El área de presupuesto del Ministerio de Economía informa como operaciones devengadas no pagadas al 31 de diciembre del año pasado la suma de 5.127 millones. Solo figura la apertura por objeto del gasto (inciso) pero no por ministerio, secretaría u organismo, y menos por proveedor. Con un mecanismo que se aleja de los principios y criterios de la contabilidad pública, se suman matemáticamente a lo devengado no pagado, como si fuera exactamente lo

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-290259-2016-01-14.html>. Publicada el 14 de enero de 2016.

mismo, las operaciones comprometidas no devengadas (explicamos que cuando eso ocurre puede no haberse concretado la prestación del servicio o la entrega del bien), que totalizan un valor de 2.888 millones. El concepto de comprometido solo implica intención y autorización de gasto, por lo que no se puede considerar deuda sobre bienes y servicios que no se sabe si se adquirieron o se prestaron. Por otro lado, tampoco existe aquí detalle alguno de los proveedores.

Además, en los listados figuran deudas devengadas no pagadas al 31 de octubre de 2014. No queda claro por qué se incluyen deudas de ese año a municipios y otros entes gubernamentales por 5.523 millones que no figuran en el resumen inicial. Por lo tanto, si esa deuda ya fue cancelada (sería lo lógico, por su antigüedad y porque es una cifra demasiado elevada para que los municipios no la hubieran reclamado), ¿cuál es el sentido de que figure en los anexos remitidos al Parlamento?

En otro anexo titulado “Déficit por más inversión” se señalan una serie de proyectos en los que figuran obras de saneamiento (agua y cloacas), eléctricas, de gas, entre otras, a ser iniciadas en 2016 con proyección plurianual hasta el 2018. Al final del documento aparecen otras obras del Instituto Provincial de la Vivienda que en teoría se encuentran en ejecución, pero con montos significativos que restan ejecutarse. Se desconoce la necesidad de financiamiento total y en qué artículo del presupuesto ello figura. ¿Será que para financiar esas inversiones se aplicarán los 28.500 millones previstos en el artículo 33 del proyecto de presupuesto? Llama la atención que así sea, porque el artículo 33 plantea “atender la constitución de un fondo de liquidez destinado a financiar eventuales erogaciones que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución”. No queda entonces claro cuál es el destino de esos fondos (28.500 millones), pero lo que sí es evidente es que resulta muy distinto utilizarlos para financiar obras de infraestructura necesarias para la población que para cualquier otra cosa.

Por último, en la información presentada para justificar el endeudamiento se mezclan los compromisos del año 2015 con el déficit proyectado del año en curso. La propuesta de presupuesto de 2016 tiene una meta de crecimiento de los gastos corrientes de tan solo un 17,4 por ciento, lo que *a priori* implica una fuerte “subestimación presupuestaria” que, de confirmarse, requeriría de mayor carga impositiva o de más endeudamiento, para hacer frente al desfasaje.

Han pasado más de 20 días desde que el Poder Ejecutivo presentara el proyecto de presupuesto y la solicitud de endeudamiento. A pesar del fracaso en su aprobación, las autoridades bonaerenses se empeñan en brindar información parcial, confusa, incongruente e inconsistente. Es hora de que las

autoridades bonaerenses dejen de poner en vilo a la población (y también a los legisladores e intendentes) sobre las fatalidades que causa la falta de aprobación del presupuesto, y al mismo tiempo dejen de lado la opacidad con la que se mueven, y se pongan seriamente a trabajar en brindar una información pública sin maquillajes, ajustada a las normas de administración financiera y, por sobre todas las cosas, veraz.

Las dificultades fiscales de la provincia de Buenos Aires, que sin duda existen, no se resolverán con endeudamientos desmesurados, sino todo lo contrario; de esa manera aumentarán las dificultades, en especial para el mediano y largo plazo. En un contexto de fenomenal traslación de ingresos a los sectores agropecuarios, no proponer un aumento considerable del impuesto inmobiliario rural, que se encuentra vergonzosamente atrasado, resulta incomprensible. Mejorar la administración pública y hacerla más eficaz y eficiente puede ser otro aporte, pero esta forma de presentar y elaborar el presupuesto no es una señal de que estén pensando en ese objetivo. La falta de proporcionalidad en la percepción de fondos de coparticipación federal que tiene Buenos Aires es también un tema que habrá que discutir más temprano que tarde, pero eso no justifica el aventurerismo del endeudamiento fácil, cuyas consecuencias ya hemos conocido en nuestro país.

No le firmaron un cheque en blanco*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

La Legislatura bonaerense actuó con madurez y sensatez al impedir la aprobación del presupuesto, enviado por la gobernadora María Eugenia Vidal, que carecía de solvencia técnica y además proponía un endeudamiento de casi 100.000 millones de pesos, cifra que no tiene parangón con el déficit actual, que según las propias estimaciones oficiales ronda los 20.000 millones de pesos. El ministro de Economía bonaerense, Hernán Lacunza, pretendía que los legisladores aprobaran una norma desconociendo el detalle de su contenido y sin que cumpla con su función de constituir la expresión financiera del plan de gobierno y un instrumento de programación económico-social y de administración.

Todas esas características fueron dejadas de lado por el Poder Ejecutivo. Se enviaron a los legisladores tan solo 32 páginas de texto, sin ningún grado de detalle y apertura de las planillas presupuestarias (programas, finalidades, funciones, fuentes de financiamiento) y sin presentación de las metas y políticas que tendrá cada ministerio, secretaría y organismo descentralizado. Un hecho sin precedentes desde 1983 a la fecha.

Incluso, hay otro elemento más, que en muchas ocasiones se soslaya, del instrumento presupuestario: su carácter documental. La riqueza de la información contenida en los presupuestos es muy importante por su volumen y relevancia. Aprobar un presupuesto sin información sería un acto poco responsable por parte de los legisladores.

El presupuesto de la provincia de Buenos Aires, por su magnitud (más de 350.000 millones de pesos), debe presentarse y aprobarse a partir de un documento muy preciso, que contenga obligatoriamente un importante cúmulo

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/289402-75990-2016-01-02.html>. Publicada el 2 de enero de 2016.

de información y datos sistematizados, de relevancia no solo para el legislador. Pretender reemplazarlo con algunos artículos llenos de vaguedades e imprecisiones es, como mínimo, expresar un profundo desprecio por una institución fundamental del sistema republicano. Al respecto, llama la atención la actitud pasiva del presidente de la Cámara de Diputados bonaerense, Jorge Sarghini, que no puede desconocer esta cuestión, ya que ocupó la cartera económica provincial y pasó por diversos cargos relacionados con las finanzas públicas en la administración pública bonaerense y nacional.

Es importante señalar que la falta de aprobación del presupuesto, razonable dadas las condiciones en que se pretendió efectuar su tratamiento, no implica que no se pueda afrontar el pago de los salarios correspondientes al mes de enero de 2016. Tampoco es cierto que funcionar con una prórroga de gastos y recursos sea un impedimento para llevar adelante las paritarias salariales.

La prueba en contrario es el antecedente del Estado nacional en el año 2011, en el que el gobierno no contó con un presupuesto aprobado debido a que la entonces oposición (hoy oficialismo nacional y provincial, expresada en Cambiemos y aliados) se negó a aprobar un proyecto de ley presentado, a diferencia del caso actual, en tiempo, forma y contenido. Tal situación no impidió que en mayo de 2011 se firmara un acta paritaria con un incremento salarial nominal del 24 por ciento para los trabajadores estatales nacionales.

Se percibe además en las autoridades bonaerenses un cortoplacismo preocupante, centrado en lograr la aprobación de la ley impositiva (los aumentos de impuestos no pueden aprobarse por prórroga) y, muy especialmente, el megaendeudamiento. Han trabajado con una premisa falsa de una provincia quebrada y en déficit permanente, cuando la realidad se acerca más a equilibrios financieros recurrentes basados en un nivel de gasto, corriente y de capital, que debe crecer y mucho para brindarle al pueblo bonaerense lo que precisa y merece, situación insuficientemente contemplada en el deficiente proyecto enviado a la Legislatura.

Los gobernantes de la provincia pretenden responsabilizar a la actual oposición por sus propias incapacidades e impericias que, de no superarse, presagian un futuro tormentoso frente al desafío de conducir la más grande y compleja provincia argentina. En vez de buscar culpables mirando para otro lado sería deseable que la gobernadora y sus colaboradores estructuren una propuesta seria, razonable y acorde a la situación fiscal y expliciten con claridad y precisión en qué pretenden utilizar el abrumador endeudamiento solicitado. No es solamente un acto de responsabilidad institucional, sino incluso de mero sentido común, no firmar un cheque en blanco que hipoteque el futuro de todos los bonaerenses.

El presupuesto bonaerense esconde las cartas*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

La gobernadora bonaerense María Eugenia Vidal presentó el miércoles a la Legislatura el proyecto de presupuesto y la ley impositiva para el año 2016. El resultado financiero previsto para 2015 es un déficit de 19.139 millones de pesos, según se consigna en el mensaje de elevación, lo que representa un valor moderado del orden del 6,59 por ciento de los gastos totales, y que significa menos del 1,2 por ciento del producto bruto geográfico. Por lo tanto, la afirmación realizada por la gobernadora el día de su asunción, de que estamos frente a una “provincia quebrada”, es un exceso carente de rigurosidad y que tiene por único objeto anticiparse y/o justificar un ajuste y, al mismo tiempo, un megaendeudamiento, como queda plasmado en la propuesta enviada.

En el presupuesto para el 2016 se estima un gasto de 354.244 millones de pesos, lo que implica tan solo un 22 por ciento más que el proyectado para el cierre del 2015. Del total, un 93 por ciento corresponde a gasto corriente, y el restante 7 por ciento a gasto de capital. En relación con el gasto en personal se estima un incremento entre el cierre del año 2015 y el presupuesto 2016 de tan solo el 15,2 por ciento. Los gastos en bienes y servicios (lo que consume el Estado provincial) se proyecta con un aumento del 21 por ciento con respecto al cierre del 2015. El total de los gastos corrientes crecería tan solo un 17,4 por ciento respecto al año 2015.

Cabe preguntarse algunas cosas: ¿qué estimación realizan para la apertura de la negociación paritaria de los docentes, médicos, policías y demás trabajadores

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288588-2015-12-19.html>. Publicada el 19 de diciembre de 2015.

estatales? ¿Qué pauta de inflación manejan las autoridades provinciales? ¿Se prevé comprar menos insumos y brindar menos servicios? Más allá de las respuestas, parece que nos encontramos frente a una fuerte “subestimación” presupuestaria o estamos ante un fenomenal ajuste del gasto público de funcionamiento.

En cuanto a los gastos de capital, si bien crece su participación al doble de lo que fue en el ejercicio 2015, los 22.049 millones de pesos, entre inversión real directa y transferencias, no parecen suficientes para los ambiciosos proyectos enunciados, como la rehabilitación de 1.000 km de rutas, la mejora de la infraestructura del transporte de carga, las obras de agua potable y cloacas en el segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense, las obras hídricas en la cuenca del Salado y del río Luján, los proyectos de vivienda y el aumento de la inversión en establecimientos educativos y de salud.

El hecho de que el déficit previsto para 2016 sea del orden de los 15.816 millones (similar al incremento absoluto del gasto de capital: 14.961 millones) y de que los pagos de servicios de la deuda para dicho año se prevean en 23.782 millones, configura una necesidad de financiamiento de 39.598 millones. Por ello surge la duda acerca de en qué se aplicarán los 25.848 millones restantes, de los 65.446 de operaciones de crédito público previstos en el proyecto de ley.

En relación con los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), el incremento previsto entre 2015 y 2016 es del 24,8 por ciento. Los recursos tributarios de origen provincial crecerían un poco menos (23,5 por ciento). Ahora bien, observando la composición de estos últimos, nada cambia el sesgo regresivo del sistema tributario provincial, e incluso se agravaría levemente, ya que el impuesto a los ingresos brutos pasaría de tener un peso del 73,8 por ciento en 2015 a un estimado para 2016 del 74,3 por ciento.

En lo que respecta al inmobiliario (urbano y rural), si bien en la ley impositiva existe una actualización tanto en la cuota fija como en la alícuota, su participación en la recaudación se mantendría en torno al 3,8 por ciento del total de los recursos propios provinciales para el componente urbano, y del 1,9 por ciento del total para el rural. Incluso, para el inmobiliario rural se mantiene igual que en 2015 una reducción en la base imponible para la determinación del impuesto.

Frente a la eliminación de los derechos de exportación del trigo, maíz, girasol y una rebaja sustancial para la soja, que son los principales cultivos de la provincia de Buenos Aires, sumado a la decisión de una devaluación del tipo de cambio del orden del 40 por ciento, que favorece a los exportadores de granos, dejar inalterado el impuesto inmobiliario rural es sumarle una renta adicional a los grandes productores y terratenientes rurales bonaerenses.

Por último, una evidencia clara del desprecio de las autoridades provinciales por una institución republicana de planificación y gobierno como es el presupuesto, lo constituye el artículo 24 del proyecto de ley. Allí se consigna que los representantes del pueblo (diputados y senadores) accederán a la apertura de las planillas presupuestarias (programas, finalidades, funciones, fuentes de financiamiento) y a las políticas que tendrá cada ministerio dentro de los 90 días de aprobada la ley. El mensaje político es: “aprobar sin detalles el monto total y el endeudamiento y tomarse tres meses para detallar el contenido y las políticas que lo sustentan”.

El presupuesto es el documento de política pública central de cualquier gestión, como expresión financiera del plan de gobierno que efectivamente se busca llevar a la práctica. Parecería que los funcionarios del flamante gobierno provincial se sienten más cómodos con el marketing vacío de contenido y apareciendo en los medios de comunicación con una imagen descontracturada y sonrientes, que haciendo transparentes las políticas que realmente van a llevar a cabo en 2016.

La inversión pública municipal en el norte*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

En las últimas semanas se ha lanzado una campaña de estigmatización de la situación política y económica del norte argentino, fuera de contexto histórico y sin datos reales de lo que allí ocurre en materia de desarrollo económico y social. Como un aporte para ilustrar mejor esta situación, nos gustaría presentar algunos resultados de un reciente estudio realizado entre la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, que demuestra para el período 2003-2013, tanto en el NOA como en el NEA, importantes mejoras en el indicador de inversión pública municipal, que superan incluso la media nacional.

El indicador relaciona el peso de los gastos de capital en los gastos totales y permite apreciar, en este caso para el nivel municipal, las transformaciones, en general, referidas a infraestructura. El promedio nacional pasó del 14 por ciento en el período 1993-2002 al 17 por ciento en el período 2003-2013, lo que, sin dudas, es un dato alentador.

Los municipios de las regiones menos desarrolladas lograron un crecimiento de este indicador superior al resto del país. En el NEA, durante la convertibilidad la participación del gasto de capital en los presupuestos municipales no llegaba al 13 por ciento, mientras que en la etapa 2003-2013 dicho guarismo alcanzó el 22 por ciento. En el NOA el salto fue, para los mismos períodos, del 13 al 20 por ciento.

Interesa especialmente analizar el rol del Estado nacional como impulsor de este proceso. Más allá de las obras de infraestructura ejecutadas directamente por la Nación y/o las provincias, hay un elemento institucional muy importante

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-281082-2015-09-07.html>. Publicada el 7 de septiembre de 2015.

para el despliegue de estas políticas. Es el Fondo Federal Solidario (FFS), que ha tenido un rol destacado en el impulso de este importante nivel de inversión transformadora en el territorio.

Vale la pena recordar que el FFS distribuye entre todas las provincias argentinas el 30 por ciento de la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja. Dado que por ser recursos provenientes del comercio exterior no forman parte de la masa que integra la coparticipación federal de impuestos, y que son de total potestad de la Nación, tal distribución nace de la voluntad del gobierno nacional en el marco del conflicto con las patronales agropecuarias del año 2008, y ello constituye un hecho central, como manifestación de la decisión política nacional de apuntalar la inversión pública local.

De lo recibido, los gobiernos provinciales se comprometen a destinar el 70 por ciento a la inversión pública y a distribuir el 30 por ciento restante entre sus municipios, que también deben asignar dichos recursos al gasto de capital.

El destino de estos recursos (siempre en el ámbito de la inversión pública) es una decisión autónoma de cada gobierno local (incluso en algunas experiencias dicha asignación la realiza el Estado junto con la sociedad por medio del presupuesto participativo). A la vez que, por tratarse de transferencias automáticas, en las que el monto de recursos percibido por cada gobierno local se encuentra predeterminado, tampoco cabe ninguna sospecha en términos de discrecionalidad.

En el promedio nacional, el FFS financió, en 2013, aproximadamente el 15 por ciento de la inversión pública municipal, sin embargo en el NEA ese guarismo trepó al 25 por ciento y en el NOA al 32 por ciento. En la contienda electoral de octubre también se juega la necesidad de sostener esta dinámica, que busca achicar la brecha de desarrollo entre las diferentes regiones y municipios del país. En ese sentido, como en tantos otros, el resultado de la elección no es neutro.

Una combinación peligrosa*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

En las semanas previas a fin de año, se desató una ola de reclamos salariales de las policías provinciales. Los incrementos otorgados por los gobernadores tendrán un fuerte impacto en materia fiscal, y hasta la fecha se desconocen los medios para financiarlos. En la provincia de Buenos Aires, a fines de noviembre de 2013 la Legislatura aprobó el presupuesto y la ley impositiva para 2014. La sanción requirió una discusión de varias semanas entre el oficialismo y las distintas fuerzas de la oposición, principalmente en torno de dos cuestiones: la creación de una contribución especial del 18 por ciento en el impuesto inmobiliario (urbano y rural) y la autorización para un endeudamiento del fisco provincial de 14.500 millones de pesos.

Luego de una reunión con la mesa de enlace bonaerense, voceros del gobernador informaron que suspendían la iniciativa de crear la contribución especial del inmobiliario rural por tres meses, mientras técnicos del Estado y de las patronales agropecuarias estudiarían alternativas. Finalmente, se postergó también la aplicación de la contribución en el tramo urbano. Casualidad o no con los hechos policiales de fines de diciembre, los fondos que aportaría esa contribución iban a estar destinados a financiar nuevos efectivos policiales. Lo que interesa señalar no son solo las consecuencias fiscales del aumento otorgado a las fuerzas de seguridad, sino la orientación en relación con la política de ingresos fiscales que tuvieron las principales fuerzas políticas bonaerenses en la discusión presupuestaria y fiscal.

Tal como lo manifestó la ministra de Economía, Silvina Batakis, en la reunión de la comisión bicameral de presupuesto, la contribución del inmobiliario

* <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7479-2014-02-24.html>. Publicada el 23 de febrero de 2014.

de un 18 por ciento era una mera actualización del tributo en relación con el año anterior, en un contexto de desactualización prolongada de la valuación fiscal de las propiedades urbanas y rurales. Es decir, no se trataba ni de un aumento de alcuotas ni de una revaluación del valor fiscal de las propiedades. Sí se trataba de evitar la baja aún mayor de la participación del impuesto inmobiliario en el total de la recaudación tributaria y de destinar ingresos a un sector como el de la seguridad, que está cuestionado por los frecuentes episodios de violencia delictiva.

En el caso del impuesto inmobiliario rural, la presión tributaria sobre el sector apenas se veía incrementada, ya que, en su conjunto, las medidas propuestas representan una suba inferior a los 9 pesos anuales por hectárea para el 80 por ciento de las partidas.

La imposición patrimonial en la provincia de Buenos Aires (en el resto de las provincias también) viene cayendo estrepitosamente desde 1983 hasta la fecha. En 1983 representaba el 36 por ciento de la recaudación total, y actualmente se ubica en torno del 7 por ciento. Aun con la contribución especial del 18 por ciento, esta participación continuaba cayendo. En cambio, la participación del impuesto a los ingresos brutos (incluyendo su tramo descentralizado) en la recaudación total pasaría de un 73 por ciento en 2013 a un 74 por ciento en 2014, lo que aumenta la regresividad del sistema impositivo provincial. Cuando la gobernación anunció que dejaba en *stand by* la propuesta, la caída del peso de todo el impuesto inmobiliario en el total de la recaudación se volvió relevante y parece inscribirse en una política que desestima la recaudación a través de impuestos patrimoniales.

Las fuerzas políticas opositoras (Frente Renovador, UCR y FAP) celebraron esa decisión. Los que habían hecho del tema de la seguridad un eje de la última campaña electoral, cuando apareció la propuesta de cobrarles algunos pocos pesos más a los terratenientes rurales no supieron qué intereses y convicciones les resultaba razonable defender: si los de la “población indefensa frente a la inseguridad” o los de sus socios estratégicos del campo. Los autodenominados “progresistas”, como en otras ocasiones, prefirieron guardar un silencio llamativo antes que enemistarse con las patronales agropecuarias.

Despejada esa cuestión respecto del impuesto inmobiliario, toda la conversación entre el oficialismo y la oposición se centró en aprobar el endeudamiento. La iniciativa fue finalmente sancionada y el monto comprometido representa casi un 8 por ciento del presupuesto total aprobado. Claramente, por una simple cuestión temporal el presupuesto no contemplaba ni preveía los incrementos

salariales del orden del 50 por ciento arrebatados por la fuerza policial a las autoridades provinciales bonaerenses.

Varias cosas se presentan cuestionables en todo el derrotero. La primera es que se propusiera crear una “contribución especial” y no directamente realizar una actualización de la valuación fiscal de la tierra rural y urbana. Desde el arranque se desistió de dar una discusión más profunda, y se apuntó a una alternativa más digerible políticamente otorgando una asignación específica para un tema sensible como lo es la “seguridad”. Empero, ni siquiera así se pudo sostener la propuesta.

Lo segundo es que al mismo tiempo que se resignaba una mayor recaudación vía el impuesto inmobiliario, se decidió financiar parte del gasto corriente con endeudamiento. Esta receta ya mostró su peligrosidad en el pasado y resulta cuando menos inconducente como política fiscal de medio plazo.

Y lo tercero es que todavía no se tenga claro cuáles van a ser los mecanismos de financiamiento con recursos propios del aumento policial, ni tampoco sobre los futuros aumentos salariales que en la misma línea (no necesariamente porcentaje) empezaron a plantear el resto de los trabajadores estatales.

Por eso, entre noviembre y diciembre la dirigencia política bonaerense perdió una oportunidad de evitar que los impuestos patrimoniales, en general, y en particular “a la tierra”, siguieran perdiendo participación en la estructura tributaria frente al avance de impuestos regresivos. Y lo peor es que se dejaron torcer el brazo por tan solo 9 pesos anuales por hectárea.

Ahora, con este nuevo panorama fiscal, de menores recursos por la “concesión a las patronales agropecuarias” y mayores gastos por el aumento salarial otorgado a la policía, sumado a las expectativas generadas para el resto de los trabajadores estatales y a un endeudamiento que ya no alcanza, hay que ver si se retorna a la tradicional política tributaria peronista, basada en que más paguen los que más tienen (esquema en el cual los impuestos patrimoniales son una herramienta importante), o si se profundiza una política fiscal que parece más cercana a la década de los noventa que a un proyecto nacional y popular.

Las provincias y el impuesto inmobiliario*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Un análisis del impuesto inmobiliario en las veinticuatro provincias argentinas demuestra que, pese a tratarse de uno de los tributos de mayor potencial redistributivo, en la medida en que grava una de las evidentes manifestaciones objetivas de la riqueza, no logra aportar lo suficiente ni favorecer a una mayor progresividad tributaria de la recaudación.

Entre 1984 y 1990 la recaudación del impuesto inmobiliario representó un 0,5 por ciento del PBI, durante la convertibilidad alcanzó un 0,6 por ciento y, desde entonces, ha venido cayendo hasta un valor del orden del 0,3 por ciento hasta 2011. En 2012 se acercó al 0,4 por ciento como consecuencia de ciertas acciones, con carácter puntual y efectos reversibles en el mediano plazo, desarrolladas por algunas provincias, como por ejemplo Buenos Aires. La pérdida de importancia de la recaudación del impuesto inmobiliario adquiere un carácter estructural, que refleja bien el clima de ideas y los estilos de gestión propios del neoliberalismo de los noventa y señala el incomprensible descuido de las provincias a la hora de gravar la riqueza.

Los impuestos progresivos, es decir, los que recaen en una proporción mayor en las personas de mayores ingresos, explicaban un 45 por ciento de la recaudación provincial en 1984, y solo representaban un 20 por ciento en 2011, lo que muestra la pérdida de importancia de los tributos al patrimonio, entre los cuales el inmobiliario es fundamental.

Paralelamente, los impuestos nacionales progresivos han pasado de representar un 15 por ciento del total recaudado en 1984 a un 40 por ciento en 2011. Ello representa un importante avance en términos de equidad tributaria, que

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-231793-2013-10-22.html>. Publicada el 22 de octubre de 2013.

puede aún profundizarse gravando, por ejemplo, la renta financiera y minera, en la línea de la reciente incorporación de las ganancias de capital al esquema del impuesto a las ganancias.

Dentro de los impuestos patrimoniales, en el plano nacional se destaca el impuesto a los bienes personales, que por su bajo alcance (dada la posibilidad de elusión planteada por la inexistencia de un gravamen similar sobre el capital de las empresas) resulta en un tributo de recaudación muy deficiente. Sin embargo, mientras que, al momento de su creación, por cada 100 pesos que se recaudaban de inmobiliario se obtenían solamente 3 pesos de bienes personales, tal relación había llegado en 2010 a 102 pesos de bienes personales por cada 100 de inmobiliario. No sorprende entonces que, en la actualidad, del total de la recaudación obtenida a través de impuestos progresivos más del 90 por ciento corresponda a la Nación, pese a que las provincias poseen amplias potestades para gravar las formas más obvias de riqueza, como las propiedades inmuebles y los automotores.

En 2010, la presión fiscal del inmobiliario argentino equivalía a un 33 por ciento de la de los países desarrollados, un 60 por ciento de la colombiana, un 70 por ciento de la chilena, un 83 por ciento de la brasileña y fue incluso menor que la de Panamá, que es un país con muy baja presión fiscal global. Lo llamativo es que, en 1990, teníamos el valor más alto de toda Latinoamérica, el cual triplicaba los guarismos de Colombia y Brasil.

A su vez, es interesante comparar la relación entre las variaciones del precio de mercado de la propiedad urbana y rural, la recaudación del inmobiliario y las formas en que el grueso de los gobiernos provinciales se ha inhibido de captar, vía tal impuesto, el gran crecimiento en el valor de las propiedades. Entre 2001 y 2011, el valor de los inmuebles rurales creció 5,4 veces más de lo que creció la recaudación del tributo que grava su propiedad, y en el ámbito urbano el incremento de los valores de mercado fue de 2,3 veces más que el de la recaudación.

Córdoba es un caso emblemático. Es el territorio donde más creció la brecha entre valores de mercado y recaudación, tanto a nivel rural como urbano. El campo cordobés es el que más se valorizó entre 2001 y 2011, con un crecimiento nominal del 2.391 por ciento, a la vez que la recaudación del inmobiliario rural es la que menos subió en el país, con un incremento nominal de apenas el 65 por ciento. En esa provincia, el inmobiliario rural tiene una alícuota única (plana) independiente del valor del hecho imponible. Si bien se han implementado diversos fondos no tributarios, bajo la forma de aportes adicionales para los fondos de mantenimiento de la red firme y de infraestructura rural y gasoductos, entre

otros, no parecen brindar una respuesta en términos de recaudación, a la vez que, dada la afectación de sus recursos, reducen la coparticipación que reciben los municipios cordobeses y muestran un potencial redistributivo acotado al predefinir el tipo de gasto a financiar.

Si se consideran propiedades rurales de similar escala y productividad, correspondientes a distintas localidades de la zona centro del país, en explotaciones de 800 hectáreas, con valores de mercado y productividad semejantes, correspondientes a Marcos Juárez (Córdoba), Victoria (Entre Ríos) y Venado Tuerto (Santa Fe), se observa una valuación fiscal por hectárea aplicada por el gobierno de la provincia de Entre Ríos (16.709 pesos) más de diez veces mayor que la adoptada por sus pares de Córdoba (1.590 pesos) y Santa Fe (1.588 pesos). En el caso entrerriano, la referida valuación fiscal no representa ni siquiera un 50 por ciento del valor de mercado, por lo que puede descartarse la idea de que se trataría de un valor fiscal excesivamente alto. Lo que significa que habrían abonado 392 pesos por hectárea en Victoria, 70 pesos en Venado Tuerto y la pequeña suma de 22 pesos en Marcos Juárez. No sorprende entonces que la recaudación del inmobiliario rural cordobés sea paupérrima.

No está de más destacar que el impuesto inmobiliario tiene no solo un objetivo recaudatorio, sino que también puede satisfacer objetivos más amplios, como incidir en el mercado del suelo o en el mercado inmobiliario, tanto a nivel urbano como rural, favoreciendo, por ejemplo, una posesión menos concentrada de la tierra o facilitando el derecho constitucional al acceso a una vivienda digna.

La conclusión general es que especialmente por la falta de revalúos periódicos o de mecanismos de actualización que permitan gravar el crecimiento del precio del hecho imponible, la recaudación del impuesto inmobiliario en el país ha sido un tercio de la que habría correspondido.

De este modo, en 2011 se recaudó en nuestro país, en concepto de impuesto inmobiliario, un monto total del orden de los 6.109 millones de pesos. De haberse actualizado los valores fiscales de los inmuebles, en línea con lo que sucedía con sus respectivos valores de mercado, se podría haber recaudado unos 18.327 millones de pesos. Vale destacar que los 12.218 millones de pesos adicionales, de lo que efectivamente se percibió, representan casi un 70 por ciento de los 17.611 millones de pesos que constituyeron el déficit del sector público provincial argentino en 2011. A su vez, como el inmobiliario suele integrar la masa de recursos que distribuyen los distintos sistemas provinciales de coparti-

cipación, ello habría resultado asimismo en un mayor financiamiento para los gobiernos locales de todo el país, bajo la forma de transferencias automáticas.

Pareciera que, en nuestro país, se da una relación perversa entre la importancia de los impuestos que gravan al patrimonio y el nivel de concentración del ingreso. Podemos afirmar que la concentración de la propiedad sigue muy de cerca a la concentración en el ingreso e incluso tiende a ser más acentuada. Por ende, hay una renuncia impositiva por parte de las provincias que determina que los estratos de mayores ingresos aportan menos de lo que deberían pagar en materia de gravámenes patrimoniales. Intentar modificarlo es principalmente una responsabilidad de las provincias, y, sin dudas, contribuiría a un país más justo y mejor integrado socialmente.

Sobre huelgas y finanzas*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Por el discurso que enarbola el gobernador de la provincia de Buenos Aires, se podría caer en la confusión de que la huelga que llevan adelante los docentes sería un tema que inexorablemente requiere de la intervención del gobierno nacional para solucionarse. Y que el gobierno provincial no tiene ninguna salida posible sin el auxilio de la Nación para corregir la crítica situación de sus finanzas públicas. Quizás esto último, como están dadas las cosas, tenga que ser así, pero es inevitable revisar qué cosas no se han hecho en los últimos años para que el Estado provincial carezca sistemáticamente, año tras año, de los recursos necesarios para hacer frente a las actualizaciones salariales de los empleados públicos.

Un argumento repetido que enarbolan los gobernantes bonaerenses está relacionado con la cesión que hizo Buenos Aires de 6 puntos porcentuales en la distribución secundaria (entre provincias) de la coparticipación federal en la discusión del año 1987. Eso es rigurosamente cierto, pero debe decirse que esos puntos se cedieron a partir de un coeficiente que nadie sabía si era justo o no, como tampoco se puede decir que sea justo el actual, aunque nosotros compartimos la convicción de que no lo es. Sin embargo, no compartimos los criterios devolutivos con los que las autoridades provinciales pretenden que se distribuya la coparticipación, ya que el sentido de esta no es devolver lo recaudado en el territorio sino garantizar que, en un país con enormes desequilibrios económicos, sociales y territoriales, todos los habitantes tengan un acceso similar a los bienes públicos, independientemente del lugar donde vivan.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-214865-2013-03-01.html>. Publicada el 1 de marzo de 2013.

En 1991, para paliar esa posición desventajosa en que la ley de coparticipación dejaba a Buenos Aires, el gobernador Eduardo Duhalde consiguió la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense. A ese fondo, que fue manejado de forma discrecional, arbitraria y fuera del control del Parlamento bonaerense, se le impuso en 1996 un techo máximo de 650 millones de pesos anuales. El fondo aún existe, pero tiene escasa relevancia cuantitativa. Si se hubiese eliminado el referido tope, la provincia de Buenos Aires habría recibido en 2011 quince veces más de lo que efectivamente obtuvo, es decir, unos 9.813 millones de pesos adicionales.

Pero esos recursos saldrían de la caja de reparto del conjunto de las provincias, y estas bien podrían preguntarse qué ha hecho Buenos Aires con su sistema tributario estos años para mejorar su recaudación, en vez de pelear por recursos que otras provincias de menor desarrollo relativo también necesitan. Entonces conviene recordar que en el año 1984 la provincia de Buenos Aires recaudaba a través del impuesto inmobiliario un 36 por ciento del total de sus recursos tributarios. Este impuesto patrimonial es altamente progresivo, debido a que sus alícuotas aumentan según el valor de los bienes (urbanos o rurales), de forma que se cumple ampliamente el precepto “pagan más los que más tienen”.

Paradójicamente, en el año 2011 la recaudación a través de este impuesto solo representó el 6 por ciento del total. Además, el peso que perdió el inmobiliario lo ganó el impuesto a los ingresos brutos, que es un impuesto regresivo (las alícuotas no están relacionadas con la capacidad contributiva) y que recae sobre los consumidores.

Ahora, si entre 1984 y 2011 la recaudación del impuesto inmobiliario hubiese crecido de la misma forma que la de ingresos brutos, en el año 2011 en vez de los 2.241 millones de pesos que efectivamente se obtuvieron por el cobro a los propietarios de tierras e inmuebles, se habrían podido recaudar unos 24.274 millones de pesos, es decir, más de 22.000 millones de pesos adicionales. Vale la pena considerar cómo ha evolucionado el valor de las propiedades en la provincia de Buenos Aires, porque a todas luces eso establece un techo para el aumento del impuesto inmobiliario. En ese sentido se puede verificar que el valor de la propiedad urbana se multiplicó por 12 y el de la rural por 16 en el período 2001-2011. Mientras que, en ese mismo período, la recaudación se multiplicó por 3 para el urbano y por 7 para el rural.

Por eso, como los gremios docentes no desconocen la situación piden que se expliquen las razones de la falta de recursos de la provincia. No es por la voracidad salarial de los docentes o la falta de acompañamiento del gobierno nacional que se demora el inicio de las clases, sino por la liviandad en materia

fiscal con que se ha gobernado la provincia durante los últimos años. Pero esta realidad es celosamente ocultada por las autoridades de la provincia de Buenos Aires, que prefieren decir que los recursos que les faltan están en la “caja” del Estado nacional, cuando en verdad están en los bolsillos de los propietarios más pudientes de la provincia.

Si el gobierno provincial tuviera la voluntad política y la intención de resolver los problemas estructurales, podría obtener recursos para destinar al sistema educativo, por ejemplo estableciendo un suplemento al pago del impuesto inmobiliario con asignación específica a la educación, con un 50 por ciento para las categorías más altas y un 20 por ciento para las intermedias, y allí podría encontrar recursos significativos para atender mejor las necesidades del sistema, que no son solo las salariales, y, al mismo tiempo, mejorar la progresividad del sistema tributario provincial.

Las cosas por su nombre*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

En Córdoba, los consumidores de combustibles deben abonar en concepto de tasa vial provincial 40 centavos por litro de nafta y gasoil *premium*, 30 centavos por litro de nafta súper y común, 20 centavos en el caso del gasoil común y 15 centavos para el gas natural comprimido (GNC). Esto ocurre por la decisión del gobierno cordobés, en agosto de 2012, de crear una tasa vial provincial que se aplica a los combustibles líquidos y al GNC para ser destinada al mantenimiento y mejoramiento de la red caminera provincial. El análisis de la medida puede hacerse en dos planos. El primero es el de los aspectos conceptuales que diferencian una tasa de un impuesto. El otro, el análisis del sistema recaudatorio de la provincia mediterránea.

Primero, el impuesto es de pago obligatorio por todos los contribuyentes que define la ley. La tasa la tributan solo aquellas personas que hagan uso de un servicio público. En la teoría de la hacienda pública se denomina “tasa” a un gravamen que cumpla con las siguientes características: a) el Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido; b) el precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, es decir, es divisible; y c) la tasa pretende recuperar total o parcialmente los costos que genera la prestación de ese servicio público divisible.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la naturaleza de la tasa es que su cobro corresponda a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo al contribuyente.

El ministro de Finanzas de Córdoba, Ángel Elettore, en declaraciones realizadas días pasados, indicó que la tasa vial se destina a la reparación, conser-

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/40-6485-2012-12-16.html>. Publicada el 16 de diciembre de 2012.

vacación y mantenimiento de rutas y caminos. Y recalcó que se trata de un cargo fijo, que se destina a una cuenta especial de la ejecución presupuestaria que no puede usarse más que para obras viales. Sin embargo, la diferencia entre una tasa y un impuesto no es que tenga o no un destino específico, como aclaramos anteriormente, sino su concepto. Por otra parte, no queda suficientemente claro cuál es el bien o servicio ofrecido, cuál es la relación directa que guarda el precio de la tasa pagada por el contribuyente con el beneficio derivado del bien o servicio ofrecido, cómo han establecido la divisibilidad del servicio cuando pueden existir consumidores que no utilicen la red caminera provincial y cuál es el costo a recuperar.

La otra cuestión es analizar la estructura del sistema tributario cordobés y, especialmente, los impuestos progresivos. Córdoba es la provincia que más ha disminuido la progresividad tributaria entre 2003 y 2011. Ocho de cada diez pesos que recauda lo hace a través del impuesto a los ingresos brutos, un impuesto indirecto trasladable a los consumidores y con un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. El impuesto inmobiliario ha pasado de representar un 32,9 por ciento del total de la recaudación provincial en 2003 a solo un 6,6 por ciento del total en 2011.

Esto resulta aún mucho más grave e inexplicable si se analiza el crecimiento de la recaudación en relación con la evolución del valor del hecho imponible. Así, entre 2001 y 2011 el valor de la tierra rural cordobesa se multiplicó por casi 25, y el de los inmuebles urbanos (independientemente del crecimiento dado por el auge de la construcción en la última década), por más de 14, mientras que la recaudación del impuesto inmobiliario no llegó a triplicarse en el período.

De haberse mantenido la presión fiscal de 2001 (que no resultaba particularmente alta), se habrían recaudado unos 2.400 millones de pesos más de lo que efectivamente ingresó en el tesoro provincial en concepto de impuesto inmobiliario. Cabe considerar que Córdoba forma parte de la región donde se concentran los campos más ricos del país. Sin embargo, en términos de tributación su situación es sorprendente: lo que se cobra por las explotaciones de los campos ubicados en la zona más rentable resulta un 60 por ciento inferior a lo que se recauda en Santa Fe y un 95 por ciento inferior a lo que se tributa en Entre Ríos, por inmuebles de similares características y productividad.

Si consideramos que la expectativa de recaudación del gobierno cordobés de la pretendida tasa a los combustibles era de unos 500 millones de pesos al año, y que el déficit de la caja de jubilaciones cordobesa (incluso sin considerar las transferencias nacionales en el marco de la armonización previsional) fue del orden de los 1.270 millones en 2011, es claro el daño producido a la hacienda

cordobesa por la falta de voluntad política para gravar la riqueza. De contarse con tal voluntad de recaudar de quienes más pueden pagar, en vez de hacerlo con impuestos al consumo de los sectores populares y las clases medias, resultaría posible financiar inclusive el “realismo mágico” del “cordobesismo” previsional, por el que los jubilados ganan más que los trabajadores en actividad.

El gobierno cordobés, en vez de encarar una reforma tributaria integral que dote a su estructura tributaria de mayor progresividad, busca paliar el déficit fiscal con la creación de un impuesto regresivo y de dudosa legalidad. Y, para peor, lo oculta o lo maquilla usando la definición de tasa. Al mismo tiempo, le realiza reclamos intempestivos y mediáticos a la Nación, que ha realizado un esfuerzo mucho mayor por cobrarles a quienes más tienen.

El federalismo implica mucho más que transferencias de la jurisdicción nacional a las provincias. En nuestro esquema tributario, las provincias tienen la potestad y la responsabilidad sobre el impuesto patrimonial más importante: el inmobiliario. En lugar de usar esa potestad como corresponde, el gobierno de Córdoba somete a los cordobeses a un sistema tributario cada vez más regresivo (de los más regresivos de todas las provincias), deja de recaudar allí donde hay capacidad de contribuir, pretende hacerlo incrementando aún más su regresividad y encima intenta colocarse en el papel de víctima del federalismo fiscal.

La mezquindad de la corporación agropecuaria y sus socios*

*Alejandro López Accotto, Carlos Martínez,
Martín Mangas e Irene Grinberg***

Tres motivos explican la exigua recaudación del impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires: las alícuotas bajas, la enorme desactualización de los valores y la pérdida de recaudación como consecuencia de que a partir de los años setenta pasó a tomarse como sujeto de imposición la parcela y no su propietario, lo que disminuyó el aporte de los propietarios multiparcelarios (otra forma de ser menos exigentes con los que más tienen). Conviene aclarar que el presente proyecto de ley contempla la actualización de los valores y no aborda los otros problemas, de allí que pueda considerarse una propuesta moderada, aunque sin dudas positiva, como se aprecia en los siguientes datos.

El impuesto inmobiliario rural en el año 2011 representó tan solo el 2,07 por ciento del total de la recaudación bonaerense, cuando en el período 1999-2007 fue, en promedio, de un 3,25 por ciento. Su recaudación entre 2003 y 2010 aumentó en valores nominales un 213 por ciento, cuando el incremento promedio del valor de la tierra en el mismo período llegó al 380 por ciento.

Los representantes del campo, en su reclamo, ponen énfasis en señalar que con la actualización fiscal propuesta tendrán un efecto impositivo doble, ya que se verán obligados a tributar el impuesto nacional a los bienes personales. El impuesto a los bienes personales involucra a todos aquellos que poseen una riqueza superior a los 305.000 pesos, y su alícuota es progresiva según el monto del patrimonio declarado. Según la AFIP, en 2011 solamente declararon un

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-194571-2012-05-22.html>. Publicada el 22 de mayo de 2012.

** Investigadora-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

patrimonio superior al monto citado 415.749 contribuyentes en todo el país. Una cifra irrisoria si tenemos en cuenta la cantidad de propiedades rurales en suelo bonaerense y el volumen de capital involucrado que hay en ellas. Basta decir que una propiedad de cien hectáreas puede llegar a valer a precios de mercado casi 1.000.000 de dólares, o sea, 4.400.000 pesos (casi quince veces más que el piso para declarar el impuesto a los bienes personales).

Cabe preguntarse entonces: ¿cuántos propietarios rurales se vieron beneficiados todos estos años por la subvaluación de sus campos y eludieron el impuesto a la riqueza, y cuántos ciudadanos no pudieron recibir más y mejores prestaciones de bienes y servicios del Estado por los beneficios que obtuvieron los que recién ahora se verían afectados?

Por eso, sumado a la obscenidad y al desparpajo con que demuestran sus apetencias frente a la opinión pública, es repulsivo que se quejen como marginados aquellos que poseen propiedades cuyo valor de mercado se expresa en millones de dólares, que han obtenido rentabilidades altísimas en la última década y que sin embargo pretenden continuar aportándole al fisco provincial unas pocas decenas de pesos por hectárea y ocultar su patrimonio para no contribuir como corresponde en el ámbito de la tributación nacional.

El pensamiento que guía a la corporación agropecuaria y a sus socios en este reclamo (la UCR y el FAP), cuando resisten la sanción de la ley que apenas prevé la actualización de la valuación del impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires, se resume en la frase “achicar el Estado para agrandar los bolsillos de los terratenientes”. Una concepción que, de alguna manera, se vincula con aquel eslogan “Achicar el Estado es agrandar la Nación”, utilizado en los primeros meses de la última dictadura militar e ideado por su ministro de Economía, el también terrateniente rural José Alfredo Martínez de Hoz.

La evolución del impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires entre 1984 y 2010 es escandalosa: pasó de representar casi el 15 por ciento de la recaudación total de la provincia a apenas el 2 por ciento. Es decir que, pese al *boom* agrícola, a la mejora indiscutible en los ingresos del sector en los últimos años y las excelentes proyecciones hacia el futuro, su aporte a los recursos que permitirán sostener la educación, la salud y la seguridad, entre otras funciones del sector público provincial, es siete veces menor de lo que era en 1984. En los discursos se habla de un país serio, moderno e institucionalmente previsible. Ninguno de estos objetivos es alcanzable con estos niveles de tributación y con la mezquindad con que se resisten a su transformación.

Punto de partida*

*Alejandro López Accotto, Carlos Martínez,
Martín Mangas e Irene Grinberg*

En la provincia de Buenos Aires se están debatiendo en forma conjunta los proyectos de ley de presupuesto y de ley impositiva para el año 2012. En este último se proponen algunos incrementos en los distintos tributos provinciales. Es notorio el bajo nivel de presión fiscal ejercida por el gobierno provincial desde la recuperación democrática, con valores que en ningún caso llegan a gravar el equivalente al 5 por ciento de la actividad económica desarrollada en su territorio. En tal sentido, tampoco la comparación con la Nación es alentadora: la presión fiscal nacional aumentó un 34 por ciento entre 2003 y 2008, mientras que la bonaerense apenas lo hizo un 12 por ciento.

En Buenos Aires, entre 2001 y 2010 el impuesto a los ingresos brutos (que es un impuesto trasladable a los precios y que, por lo tanto, terminan pagando los consumidores) ha aumentado su peso en la recaudación total del 50 al 75 por ciento. Ello a costa, fundamentalmente, del impuesto inmobiliario (que es un impuesto progresivo), que en 1984 representaba el 36 por ciento del total; en el período 1986-1988 bajó al 28 por ciento; en el período 1992-2002, al 17 por ciento; y en el período 2009-2010 solo representaba el 7 por ciento de la recaudación total de la provincia. El impuesto a las patentes (otro impuesto progresivo) también bajó su participación en el total, del 10 a menos del 7 por ciento entre 2002 y 2010. Ello demuestra que la recaudación impositiva bonaerense presenta una fuerte reducción del peso de los impuestos directos en beneficio de una mayor participación de los impuestos indirectos, lo que evidencia un importante crecimiento de la regresividad en la recaudación.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5576-2011-11-13.html>. Publicada el 13 de noviembre de 2011.

En cuanto al componente del inmobiliario rural, su recaudación ha aumentado entre 2003 y 2010 un 213 por ciento, lejos del incremento promedio del valor de la tierra en la provincia, que en el mismo período llegó al 380 por ciento. Tres motivos explican lo exiguo de su recaudación: alícuotas bajas, enorme desactualización de los valores y pérdida de recaudación como consecuencia de que a partir de los años setenta pasó a tomarse como sujeto de imposición la parcela y no su propietario, lo que disminuyó considerablemente el aporte de los propietarios multiparcelarios (otra forma de ser menos exigentes con los que más tienen). Así fue que, por debilidad, inoperancia o falta de voluntad política, las provincias en general, y Buenos Aires en particular, hasta ahora no han aportado lo suficiente en materia tributaria para disminuir la desigualdad.

El proyecto de ley remitido desde el Ejecutivo al Congreso provincial propone un revalúo urbano y rural para el impuesto inmobiliario. En el caso del componente urbano se anuncia un incremento en las alícuotas correspondientes a las propiedades de mayor valor (lo que mejora la progresividad del tributo), así como en el porcentaje extra que deberán pagar los propietarios de terrenos baldíos y una exención para los establecimientos fabriles. En el caso del impuesto a las patentes también se formula un aumento en su progresividad, incorporando más escalas y proponiendo para los autos con un valor superior a los 150.000 pesos un incremento de más del 40 por ciento. En igual sentido, la alícuota correspondiente a embarcaciones que cuesten más de 150.000 pesos se acrecentaría en casi un 80 por ciento.

En cuanto al impuesto a los ingresos brutos, se propone un incremento en las alícuotas correspondientes a las ventas de automóviles, bebidas alcohólicas, cigarrillos, turismo y publicidad. En la misma línea se aumenta el impuesto a los sellos correspondiente a la compraventa de automotores y operaciones sobre inmuebles bonaerenses efectuadas fuera de la provincia. El hecho de que las novedades introducidas en las alícuotas del impuesto a los ingresos brutos se concentren en bienes y servicios suntuarios, como cigarrillos, bebidas alcohólicas y publicidad, contribuye a reducir la regresividad de tal tributo.

La propuesta muestra un intento moderado de aumentar el peso de los impuestos directos, que además afectarán en mayor medida a los propietarios de inmuebles, automóviles y embarcaciones de mayor valor, por lo que debe considerarse como una propuesta positiva. De aprobarse tal como ha sido presentado el proyecto de ley impositiva bonaerense, sería un buen punto de partida para revertir una política regresiva sostenida en la última década e ir en pos de avanzar en un sistema impositivo que contribuya al logro de una provincia más justa e integrada.

Reparto desigual*

*Alejandro López Accotto, Carlos Martínez,
Martín Mangas e Irene Grinberg*

En términos fiscales existe en los ámbitos provinciales un discurso que reclama una mayor distribución de recursos de la Nación hacia las provincias, pero se sostiene un silencio conservador respecto de la distribución hacia sus municipios. La provincia de Buenos Aires, una de las que más reclamos formula para modificar el actual esquema de coparticipación federal, es de las más atrasadas en la distribución a sus comunas. Su ley de coparticipación provincial data de 1987, es decir que no refleja los cambios que han tenido lugar en el mapa institucional de asignación de funciones de los municipios en los últimos 25 años. En dicho período tuvo lugar la reforma constitucional nacional de 1994, que proclamó la autonomía municipal y que no ha sido recogida por la reforma provincial de 1995.

Sí hubo un intento de modificar la situación en 1990, con la fallida propuesta de reforma constitucional del exgobernador Cafiero, que proponía aumentar los fondos que se distribuyen a los municipios a un mínimo de un 20 por ciento de los recursos provinciales totales. Cabe recordar que ese valor es de 16,14 por ciento desde 1989. Pero más allá de lo reducido del valor que la provincia reparte a sus municipios, denominado coeficiente de distribución primario de la coparticipación, la forma en que esos recursos se asignan entre los municipios es anacrónico e injusto.

Como ejemplo del funcionamiento de la distribución secundaria entre los 134 municipios bonaerenses, se puede mencionar que un 5 por ciento

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4848-2010-12-25.html>. Publicada el 25 de diciembre de 2010.

del total de los recursos se reparte en función de transferencias de servicios realizadas en 1979, aplicando coeficientes fijados en 1986. Otro 38 por ciento se distribuye según la oferta de salud de nivel municipal, medida de una forma poco razonable y sin considerar la demanda existente en cada distrito. Así, municipios en los que el peso de la población sin cobertura de salud es muy elevado, reciben una coparticipación per cápita por este concepto mucho menor que otros en los que el grueso de la población tiene obra social o prepaga.

El resultado final de esta distribución secundaria favorece claramente a los municipios rurales en detrimento de los urbanos. No es de extrañar entonces que en el período 2003-2008 los diez municipios que mayor coparticipación per cápita han recibido sean rurales, mientras que los diez que menor cantidad de recursos por habitante han obtenido sean urbanos, entre ellos ocho del conurbano. Al interior del conurbano bonaerense se presentan también fuertes desigualdades. San Isidro y Vicente López recibieron casi el doble por habitante que Tres de Febrero e Ituzaingó, pese a que se trata de los municipios con mayores recursos propios de la región.

Si bien en los últimos años se han creado, como paliativo, una serie de fondos específicos que distribuyen recursos con criterios alternativos, lo hacen sobre una masa que apenas configura el 15 por ciento del monto total que la provincia gira a sus municipios. En algunos casos, como el del régimen de descentralización tributaria, se agudiza aún más la distribución a favor de los municipios rurales, con lo que el conjunto de estos fondos termina agravando aún más la situación de asimetría.

Nuestro equipo de investigación del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento está estimando algunos escenarios de modificación de los coeficientes de distribución secundaria, sobre la base de privilegiar variables relacionadas con las condiciones de vida, como la necesidad de atención sanitaria, de financiamiento de bienes y servicios públicos locales y de necesidades básicas insatisfechas (nbi), dejando de lado, por ejemplo, el coeficiente de superficie. Ello obedece a que consideramos que las necesidades de gasto de los municipios están vinculadas con la población a la que sirven, aumentando a medida que avanzan los procesos de urbanización y en relación con la existencia de bolsones de pobreza. Así, fenómenos como el de una vasta superficie tienen una incidencia en las variaciones de gasto poco significativas en comparación con la aglomeración de población. Utilizando estos nuevos criterios, la brecha entre el municipio que menos recibe y el que más obtiene

sería de 1 a 2,5, lo que denota un cambio radical, ya que actualmente esa brecha es de 1 a 13.

De esta forma, los municipios del conurbano en los que se verifica la mayor densidad de población, que es el dato que evidencia una mayor necesidad de provisión de bienes y servicios públicos (especialmente en presencia de elevados niveles de NBI), obtendrían en este nuevo escenario de distribución una co-participación por habitante mayor a la que actualmente reciben. Sin embargo, quien tiene a su cargo los mecanismos institucionales que deberían abordar esta problemática, es decir, el Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires, se muestra muy ajeno a ella y sostiene una situación que nada tiene que ver con las necesidades reales de la población bonaerense. En el próximo proceso electoral estas cuestiones deberían formar parte de la agenda pública, ya que sin una distribución racional se torna mucho más difícil mejorar las condiciones de vida de la población y la forma de gestión de los recursos.

Contrastes y disparidades*

Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas

Mientras las provincias se quejan porque el Estado nacional solo les distribuye aproximadamente el 25 por ciento de sus recursos, la provincia de Buenos Aires apenas transfiere el 16,1 por ciento de los suyos a sus municipios. Aun así se encuentra entre las jurisdicciones que distribuyen mayor coparticipación provincial. Lejos quedó el piso de 20 por ciento propuesto en la reforma constitucional frustrada de 1990 durante la gobernación de Antonio Cafiero. Casi veinte años después de esa propuesta, los vientos de descentralización y modernización parecen no haber llegado a los municipios bonaerenses.

En el actual esquema de distribución de la coparticipación bonaerense entre los municipios de la provincia priman criterios devolutivos por sobre los distributivos. De allí que los indicadores utilizados arrojen resultados poco racionales, como que los municipios rurales reciben una coparticipación per cápita varias veces superior a la percibida por las comunas del conurbano, o que al interior de este obtengan una mayor y creciente coparticipación por habitante los distritos con poblaciones más ricas. Por ejemplo, las comunas con menos de 100.000 habitantes reciben una coparticipación que triplica la de los municipios del conurbano. Así, en el período 2004-2007 el conurbano recibió –a precios de 2004– cien pesos por habitante al año, y los municipios rurales, casi trescientos. Los ejemplos extremos son elocuentes de la disparidad existente: el municipio de General Madariaga, donde viven tres mil personas, recibió entre 2004 y 2007 más de dos mil pesos anuales por habitante; en cambio, para cada uno de los 345.000 vecinos de Tres de Febrero se destinaron menos de setenta pesos anuales. Casi treinta veces menos.

* <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-134086-2009-10-25.html>. Publicada el 25 de octubre de 2009.

Esta situación no es aislada, los 20 municipios que mayor coparticipación por habitante reciben son rurales y de menos de veinte mil habitantes, y entre los 20 municipios que menos reciben se encuentran trece de los veinticuatro del conurbano, dos ciudades del interior y dos municipios que limitan con el conurbano (Escobar y General Rodríguez). Al interior del conurbano también se presentan fuertes desigualdades: San Isidro y Vicente López recibieron casi el doble por habitante que Tres de Febrero, Ituzaingó, Lomas de Zamora, Lanús y Almirante Brown. A su vez, Malvinas Argentinas recibió entre el doble y el triple que los municipios del oeste y el sur citados anteriormente, y un 90 por ciento más que un municipio lindante como José C. Paz. Los municipios citados de la zona norte ribereña agravan el cuadro al ser además los partidos cuya población presenta los mejores índices de desarrollo de la región y se encuentran entre los distritos del conurbano en los que más ha crecido la coparticipación por habitante.

El hecho de que la coparticipación a los municipios sea insuficiente para hacer frente a las crecientes funciones y demandas de los gobiernos locales, sobre todo en zonas densamente pobladas, no quita importancia a la cuestión de la distribución de estos recursos entre los diferentes municipios. Ella se realiza en la provincia de Buenos Aires a partir de una fórmula polinómica compleja, que asigna el 36 por ciento de los recursos según población, el 9 por ciento por superficie, el 13 por ciento por la inversa de la capacidad contributiva, el 37 por ciento según las prestaciones de salud que los municipios brindan, y el 5 por ciento restante entre los municipios a los que se hayan transferido en la década del setenta servicios públicos que no sean de salud, como por ejemplo orfanatos.

En los regímenes de coparticipación de impuestos se clasifican los criterios de distribución en devolutivos y distributivos. Los devolutivos buscan que los recursos recaudados en un territorio retornen a él para que el contribuyente sepa que “sus” impuestos son utilizados en la provisión de servicios públicos en su lugar de residencia o compensen gastos realizados en el territorio propio. Los distributivos, a su vez, brindan un componente de equidad, garantizando servicios públicos similares en todos los territorios, en términos de acceso, cantidad y calidad, independientemente de las rentas y la actividad económica de cada lugar.

En el caso bonaerense, solo es distributiva la asignación del porcentaje en proporción a la inversa de la recaudación potencial por habitante, por lo que reciben más los municipios que menos pueden recaudar por sí mismos, no por ineficacia en la administración tributaria sino por escasez en las bases impositivas. O sea que solo el 13 por ciento de los recursos que distribuye la

provincia a los municipios responden a un criterio claramente distributivo. Los demás coeficientes de reparto no contribuyen a garantizar una distribución de recursos que tienda a asegurar una oferta homogénea de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población de la provincia.

Resulta necesario revisar el porcentaje de distribución de la provincia a los municipios, así como modificar la estructura de la distribución secundaria existente, otorgando un peso mayor a criterios distributivos que favorezcan la equidad territorial y de la población. Para ello podría considerarse el indicador de NBI de la población de cada municipio o algún otro indicador que permita medir la brecha de desarrollo entre municipios, buscando de esa manera revertir paulatinamente el patrón vigente, caracterizado por una creciente disparidad y desigualdad.

La colección Política, Políticas y Sociedad reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

La noción de la universidad como derecho colectivo, más amplio que la mera posibilidad individual de acceder a la educación superior, implica que las grandes mayorías (que las financian con sus impuestos) deben poder apropiarse de la producción de las universidades. Entonces, intervenir en los debates nacionales no es ya una posibilidad más para quienes formamos parte de la comunidad universitaria, sino una obligación política, en la medida en que es una de las vías para dicha apropiación popular de nuestro trabajo.

Atento a ello, este libro compila treinta y tres columnas de opinión de investigadores y docentes del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que trabajan en la línea de investigación de economía y finanzas del sector público, publicadas en el diario *Página/12* entre 2008 y 2016. Tal compilación, contextualizada por expertos en finanzas públicas, economía y políticas públicas, permite apreciar las vinculaciones entre temas diversos: el sesgo distributivo del sistema tributario, la coparticipación nacional y la bonaerense, el rol del gasto público en la reducción de la pobreza estructural, el financiamiento de la infraestructura local, la ampliación del derecho a la universidad, el presupuesto público como instrumento para la equidad y la deuda pública.

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Libro
Universitario
Argentino

