

Justicia financiera y tributaria: una deuda histórica



La experiencia argentina demuestra que no hay desarrollo sin autonomía y recursos genuinos, como los impositivos. Las sucesivas crisis –políticas y económicas– que han golpeado al país prueban que cuando el modelo de desarrollo priorizó el sector financiero por sobre el productivo el resultado fue nefasto para la gran mayoría de la población. Es imperativo que el Estado recupere el control de la economía, la haga menos dependiente de la llegada o no de capitales extranjeros, avance hacia un sistema tributario más justo y financie la producción además del consumo. Para aproximarse al logro de los ODM, la dimensión de género no puede seguir ausente.

FOCO

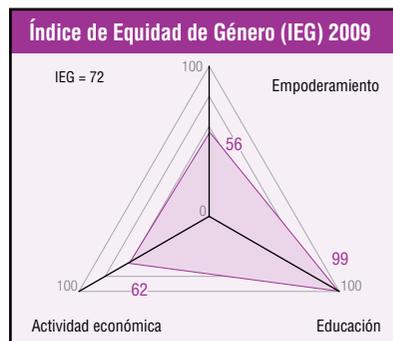
Agostina Chiodi
Rodrigo López

La senda del desarrollo no es una quimera proyectada hacia un futuro; se transita en el presente a través de prácticas democráticas, que en las sociedades modernas se expresan por la oportunidad de los gobiernos de conducir la economía, y no a la inversa. La historia de las últimas décadas, en Argentina, deja en claro que reducir la dependencia del financiamiento externo fortalece la autonomía en el desarrollo de políticas.

La experiencia del país demuestra que el desarrollo requiere autonomía; no puede ser alcanzado si el país depende del financiamiento externo. Así, los impuestos vuelven a ser los “recursos genuinos” sin los cuales no es posible pensar el desarrollo.

En esto, Argentina ha mejorado con relación a su historia (ver sección siguiente): en los últimos años ha logrado aumentar su presión tributaria, que llegó al 30% del PIB (aunque aún está lejos de las experiencias de países desarrollados que rondan el 50%). Sin embargo, se continúa con una estructura tributaria regresiva –proporcionalmente aportan más los que menos tienen– y procíclica –la recaudación acompaña las altas y bajas del consumo. La mayor parte de la recaudación proviene de la imposición indirecta, donde se destaca el impuesto al valor agregado con una tasa del 21% (muy alta en relación a estándares internacionales) y con muy pocas exenciones y tasas diferenciales. Estos impuestos aumentan la inequidad, al presionar más fuertemente en los sectores populares mientras el sector financiero cuenta con numerosas exenciones¹.

Una medida muy importante adoptada por el actual gobierno de Cristina Fernández ha sido la nacionalización de los fondos de jubilaciones y pensiones, que habían pasado al sector privado en los años 1990 a través de los sistemas de capitalización. Se recuperó así una fuente de financiamiento legítima para el desarrollo, que evita al Estado endeudarse con el sector privado a tasas de dos dígitos.



Un poco de historia

Antes del golpe de Estado de 1976, la economía argentina había tenido como eje y sustento la economía real. A partir del golpe se abrió un ciclo en el cual el patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones, vigente hasta ese momento, fue reemplazado por la reprimarización de la economía y la valorización financiera. En este sistema, el endeudamiento externo del sector público está en función de la valorización financiera y no de la economía real y de la expansión productiva. Su lógica se basa en que el sector oligopólico se endeuda, valoriza en el mercado financiero interno y fuga al exterior en divisas, provistas por el Estado mediante su propio endeudamiento con el exterior. Para poder implementar este modelo, el terrorismo de Estado desarticuló la clase trabajadora movilizadora y desató un genocidio que provocó decenas de miles de muertos y desaparecidos.

Esa modificación de la política económica fue acompañada de cambios en las funciones del Estado. En este proceso era el Estado el que garantizaba que la tasa de interés interna fuera mayor que la internacional, para asegurar la valorización. Ese fue el rol estratégico que cumplió la reforma financiera de 1977, al establecer que el Estado ya no se financiaría a través del Banco Central, sino que sería un tomador de fondos más en el sector financiero². Antes de que el país recuperara la democracia en el año 1983, se estatizó la deuda privada de cientos de empresas y la deuda externa creció, de USD

7.000 millones, a USD 45.000 millones en apenas siete años³.

Este modelo se consolidó en la década de 1990 y Argentina cumplió a rajatabla los mandatos del Consenso de Washington –entre otros, desregulación, liberalización de las tasas de interés, flexibilización laboral, privatizaciones, reducción del gasto público, disciplina fiscal, apertura económica, comercial y financiera. Estas medidas desmembraron el Estado y pauperizaron los sectores populares. La desindustrialización, la terciarización, la desocupación, el endeudamiento externo y la pobreza estructural –56% en 2002, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos– fueron algunas de sus secuelas.

Tres años de recesión, el modelo de endeudamiento y convertibilidad de paridad uno a uno (entre el peso argentino y el dólar estadounidense) colapsó y dio lugar a una fuerte crisis en el año 2001. Esta fecha marcó un quiebre de 30 años en que la economía real estuvo al servicio de la economía financiera y abrió un camino de transición que presentó la posibilidad de revertir esta tendencia.

A partir del año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner implementó una estrategia de alto crecimiento económico que implicó un fuerte impacto en el empleo y mejoró la calidad de vida de la clase trabajadora. Durante los seis años siguientes, el PIB creció a una tasa del 8% anual, manteniendo superávit fiscal y externo y se llevó a cabo un proceso de des-endeudamiento exitoso. Tal desempeño

1 Se encuentra exenta de impuestos la ganancia de personas físicas por renta financiera –esto incluye los depósitos a plazo, así como la compra, venta y dividendos de acciones o títulos públicos.

2 Adrián D'Amore, Entrevista al economista Eduardo Basualdo, “Los sectores dominantes no quieren que siga aumentando la participación de los asalariados”, *Zoom*, 30 de mayo de 2008. Disponible en: <www.rayandolosconfines.com.ar/reflex62_basualdo.html>.

3 María de Monserrat Llairó y Raimundo Siepe, “La evolución del endeudamiento externo argentino y su relación con los organismos financieros internacionales: desde 1976 a la salida del default (febrero de 2005)”, Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

fue posible gracias a una serie de políticas que incluyeron: un tipo de cambio competitivo, retenciones a las exportaciones, control de la cuenta capital y estímulos a la producción. No obstante, los caminos del desarrollo requieren enfrentar algunas limitaciones aún vigentes, y definir un patrón de acumulación de capital alternativo a la valorización financiera.

Sistema financiero

Podría decirse que el actual sistema financiero no funciona como tal, desde el momento que no es capaz de financiar la producción. La desregulación arrastrada desde la reforma del 1977, reemplazó el sistema de banca especializada por uno de banca universal, lo que dio una clara ventaja a los bancos comerciales por sobre los de inversión, desarrollo, cooperativos y públicos. De este modo, el crédito se encuentra concentrado en financiamiento del consumo, donde los bancos gozan de beneficios seguros cobrando tasas usurarias, muchas veces disfrazadas en las compras con tarjetas de crédito o de consumo. Aunque existe una alta liquidez bancaria, no se realizan los préstamos que requeriría la inversión productiva. En tal sentido, la ley de entidades financieras de la dictadura afecta el crédito de los pequeños y medianos productores y traba la redistribución; su reforma se torna insoslayable para apuntalar el desarrollo.

Inversión extranjera directa

La Inversión Extranjera Directa (IED) en Argentina cobró un importante papel en los años 1990 – durante el auge de las privatizaciones. En realidad, se trató más de un “cambio de manos” que de un auténtico proceso de inversiones. Fue en ese período en el que la transnacionalización de la economía argentina aumentó considerablemente, con la venta de muchas empresas nacionales a capitales externos.

Estos capitales controlan actualmente la mayor parte de la industria. Últimamente, la IED se ha concentrado en actividades extractivas – tales como la petrolera y la minera – y en otras actividades ligadas a productos primarios – como la comercialización de la soja –, todas ellas con muy bajo impacto en el empleo. Además, las ganancias son giradas a sus casas matrices en lugar de ser reinvertidas y su actividad degrada el medio ambiente y pone en peligro a la población. En este sentido, se requieren regulaciones mucho más fuertes y un nuevo vínculo con el capital extranjero que permita promover el desarrollo en lugar de limitarse a exportar productos primarios.

Deuda externa y flujo de capitales

Si bien el Gobierno ha reducido la relación deuda-PIB de un 120% a un 40% en menos de un lustro, el camino del endeudamiento debe ser evitado de modo de no hipotecar a las futuras generaciones. El financiamiento del desarrollo requiere anular los mecanismos por los cuales los capitales generados en el país se fugan al exterior, lo que disocia el crecimiento de la acumulación. En parte, el sistema financiero ha contribuido a la inestabilidad de la economía y a sus repetidos colapsos, convalidando las

fugas periódicas de capital⁴. Es necesario, entonces, cambiar de paradigma, dejar atrás la “valorización financiera” y poner las finanzas al servicio de la producción y el desarrollo.

Actualmente, el Gobierno se plantea utilizar parte de las reservas del Banco Central para crear un Fondo que asegure el pago de deuda, mientras algunos sectores de la oposición esperan que esto se haga a partir de un ajuste del gasto público. Si bien los activos – como las reservas – pueden ser utilizados para cancelar pasivos – como las deudas –, hay dos consideraciones importantes a tener en cuenta. Por un lado, primero debe determinarse la legalidad y legitimidad de esos pasivos – las deudas privadas contraídas en la dictadura, por ejemplo, fueron estatizadas y hoy existen fallos judiciales que las han declarado ilegales. Por otro lado, los pagos deben subordinarse a la estrategia de desarrollo.

El Presupuesto Nacional 2010 registra un gasto público en salud de ARS 10.160 millones (unos USD 2.600 millones) y en educación y cultura de algo menos de USD 5.000 millones, mientras que para el pago de intereses de la Deuda Pública la cifra prevista es de unos USD 6.800 millones⁵. Difícilmente se pueda apuntar al desarrollo si los intereses de la deuda implican casi la misma inversión que se prevé para salud, educación y cultura.

En lugar de seguir esperando que la inversión productiva surja de la supuesta confianza de los inversores externos y locales, es el Estado el que debe promover la apertura de nuevas condiciones para los negocios productivos, invirtiendo en las áreas estratégicas para el desarrollo económico. En este sentido, la creación de un Banco de Desarrollo puede ser un buen instrumento para canalizar los recursos provenientes de los aportes jubilatorios, como muestra la experiencia exitosa del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil⁶.

A su vez, cabe consignar la importancia de la puesta en funcionamiento del Banco del Sur⁷ para fomentar el desarrollo y la integración regional de América Latina, abriendo nuevas alternativas de financiamiento basadas en conceptos de igualdad, equidad y justicia social.

En la Argentina de hoy, como resultado de una economía primarizada, altamente extranjerizada y

concentrada, la moneda que opera como reserva de valor y sobre la cual se organizan las relaciones económicas es el dólar estadounidense. Se debería tener como prioridad modificar el carácter de la estructura productiva, la nacionalidad de los principales capitales, el grado de concentración de los medios de producción y, en ese marco, desmontar el dispositivo neoliberal que presenta actualmente el diseño del Banco Central, discutir su autonomía, y modificar su Carta Orgánica. Un organismo gubernamental que define la política cambiaria, monetaria y financiera no puede ser ajeno a la voluntad popular, ni tener como único objetivo la preservación del valor de la moneda, sin considerar las condiciones estructurales que definen dicho valor.

Reflexiones finales

Los factores analizados están estrechamente ligados a las causas de la pobreza y la deficiencia de los índices de desarrollo humano, así como a la falta de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No hay que perder de vista, por otra parte, que la equidad de género constituye una condición fundamental para consolidar los procesos de desarrollo y democratización. Potenciar el papel económico de la mujer, proporcionándole acceso a oportunidades económicas y educacionales, así como la autonomía necesaria para aprovechar esas oportunidades, sería un avance hacia la superación de varios de los ODM. No se trata sólo de promover la equidad de género, sino también de mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil, y avanzar hacia la erradicación de la pobreza.

A pesar de estas consideraciones, los derechos humanos de las argentinas todavía no son vistos como un objetivo de desarrollo, ni existe aún un programa integral orientado a tomar en cuenta la dimensión de género. Para que se haga efectivo el Derecho Humano de desarrollo de los Pueblos, que se basa en los principios de la Carta de Naciones Unidas y fuera proclamado por la Declaración de la Asamblea General de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo, es fundamental que la sociedad civil exija la implementación de acciones políticas y estrategias urgentes y concretas, que aseguren condiciones de vida dignas y permitan la realización de todas las personas en un marco de desarrollo sustentable. ■

4 Como por ejemplo en las hiperinflaciones de 1989-1990, en la crisis del 2001 y en el actual jaqueo a la cuenta financiera, desde inicio de la crisis internacional de 2007.

5 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, datos oficiales del Presupuesto 2010. Disponible en: <www.mecon.gov.ar>.

6 Este Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) fue creado para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones y llegó a ser el responsable de la formulación y ejecución de la política industrial de Brasil. Aun en la etapa liberal de los años 1990 el BNDES representaba el 25% del crédito total ofrecido por el sistema bancario. En 2002, este porcentaje alcanzó uno de sus niveles más altos (33%), cumpliendo perfectamente su papel “anticíclico”. Fuente: Claudio Golonbek y Emiliano Sevilla, “Un estudio de caso sobre Banca de Desarrollo y Agencias de Fomento”. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Documento de Trabajo Nº 20, mayo de 2008. Disponible en: <www.cefid-ar.org.ar>.

7 Creado en 2009 por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez, está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.