

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CUERPO DE ADMINISTRADORES
GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

LOS ASPECTOS CENTRALES DE LA
COPARTICIÓN FEDERAL DE
IMPUESTOS

COMISIÓN DE FEDERALISMO FISCAL

Horacio Cao
Jorge Chiappe
Jorge Kukulas
Mariano Fernández Landoni
Gustavo Martinovich
Jorge Muñoz
Roxana Rubins

Noviembre 2002

I. Introducción

“En la Argentina se ha escrito mucho sobre coparticipación federal de impuestos, pero se ha avanzado muy poco”. Esta es, quizás, la única afirmación que recoge el consenso unánime de los especialistas dedicados al tema.

A partir de esta realidad, ampliamente confirmada por la experiencia, nuestro aporte intentará desbrozar tanta especulación y proponer fórmulas de síntesis que permitan abordar el tema desde una perspectiva operacional. Este texto pretende, así, ayudar a los actores que participen en las etapas de formulación y negociación de una política pública que nuestro país necesita asumir para la coordinación del federalismo fiscal consagrado por nuestra Constitución.

El trabajo que se presenta a continuación pretende mostrar un panorama general de las principales tendencias y producciones intelectuales sobre la problemática de la Coparticipación Federal de impuestos, así como la base normativa sobre la que en el pasado y en la actualidad se pusieron en práctica las transferencias federales. Fuera del texto principal, en Anexo se muestran los importes incluidos entre las transferencias, y otras transferencias –en el pasado de afectación específica- que se presentan normalmente como gasto nacional, aunque pertenezcan a la esfera provincial.

El actual régimen ha sido producto de una serie continua de modificaciones introducidas a la Ley N° 23.548, ya sea mediante leyes específicas, pactos fiscales o leyes que establecieron o modificaron impuestos. Dichos cambios no se establecieron según criterios de eficiencia económica o equidad, sino que se introdujeron en función de las necesidades financieras coyunturales de cada jurisdicción o de la Nación.

Los trabajos de investigación sobre el tema en nuestro país, tienen en común el planteo inicial de tres cuestiones centrales: en primer lugar, el debate sobre la forma en que se recaudarán los impuestos -adoptando diferentes soluciones que van desde la centralización absoluta de la percepción, hasta la descentralización total, pasando por todas las instancias intermedias.

El otro tema tratado por la literatura es la forma en que, una vez recaudados, se distribuirán estos recursos. En este caso, las posiciones varían desde quienes prefieren la aplicación de criterios estrictamente devolutivos, hasta quienes proclaman que la coparticipación debe tener como objetivo primordial la redistribución de ingresos entre las regiones. Finalmente, otro elemento común -vinculado con los anteriores- es el análisis de las consecuencias de las transferencias provenientes del gobierno nacional sobre el comportamiento fiscal de las jurisdicciones.

Si bien existen otros posibles enfoques, como el institucional que enfatiza las relaciones entre la economía, las instituciones y los conflictos entre los participantes en

el proceso de decisión política¹ o el de aquellos que plantean que la población debe elegir a través del voto qué nivel de descentralización desea, es posible a partir de esta serie de ejes básicos, clasificar y analizar los diferentes estudios.

2.1. Primera cuestión: Centralización o descentralización de la recaudación

Uno de los objetivos primordiales de todo sistema tributario es asegurar el financiamiento de las actividades del gobierno. Por ello, una restricción que debe tomar en cuenta todo régimen impositivo es que el nivel de recaudación sea el adecuado para solventar las erogaciones estatales.

Una de las dimensiones de este problema tiene que ver con el grado de centralización o descentralización que debe tener la recaudación para obtener mayor eficiencia. De esta manera, las distintas alternativas serían:

- a. Centralización total de recursos: Una única autoridad tributaria recauda todos los recursos, que luego son distribuidos entre las jurisdicciones de acuerdo con los criterios adoptados para la distribución primaria y secundaria. Se supone que la centralización de la recaudación aumentará la eficiencia total del sistema por beneficios de escala, ya que reducirá los costos operativos y administrativos tanto del sector público como de los contribuyentes y mejor eficacia recaudatoria. También, sería posible administrar mejor la información desde un organismo que centralice el padrón de contribuyentes y así evite duplicaciones y superposiciones.
- b. Descentralización total: Cada jurisdicción política tiene derecho a definir sus fuentes tributarias independientemente de la decisión de las otras. Se pretende que las jurisdicciones compitan por la mejor performance fiscal para ofrecer a sus habitantes una menor presión tributaria y una mayor cantidad o calidad de bienes públicos, bajo el supuesto de que éstos "votan con los pies" al elegir el lugar donde localizarse. Esta modalidad de organización de la recaudación tiene la ventaja de permitir una más perfecta adecuación del sistema tributario a las características de cada región. Una limitación de este esquema es la existencia de costos de transacción y desplazamiento que obligan a un mínimo acuerdo que incorpore reglas para evitar restricciones a la movilidad o políticas tributarias desleales desde cualquiera de los participantes.
- c. Separación de fuentes: Coexisten las facultades recaudatorias de las distintas jurisdicciones pero existe un mecanismo de coordinación que consiste en identificar previamente la fuente de recursos de cada jurisdicción de acuerdo al tipo de tributo o hecho imponible.

¹ Según este planteo, las instituciones determinan el modo de interacción entre los distintos actores, por lo que es posible que resultados netamente subóptimos puedan ser interpretados como un equilibrio político-económico. Así, cuando existen diferentes niveles de gobierno y regímenes de coparticipación, los recursos tributarios son visualizados como un recurso común, sobre el que influyen estas instituciones fiscales y políticas lo que produce transferencias intergubernamentales más altas que las óptimas, gasto público local excesivo, ineficiencia en la asignación de recursos, etc.

- d. Sistema mixto: Coexisten las facultades recaudatorias de las distintas jurisdicciones pero además la jurisdicción federal tiene el monopolio de la recaudación de ciertos tributos que luego se distribuyen entre todas las jurisdicciones. Cada jurisdicción recauda para sí misma, al tiempo que la jurisdicción federal lo hace para sí y para todas, por encontrarse en una posición más beneficiosa para el control de algunas actividades económicas. Este es el caso en que se encuadra nuestro actual modelo de descentralización fiscal y el régimen de coparticipación.

Una vez resuelto el problema de la recaudación, la siguiente decisión es cuál debe ser el nivel de gobierno que provea cada uno de los bienes y servicios a cargo del Estado.

Al respecto, existe coincidencia en que la distribución de las responsabilidades de gasto es anterior a la de potestades tributarias. Por ello, la asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción que, a su vez, surgen de una definición previa en materia de gasto.

Sobre esto, el teorema de la descentralización de Oates indica que, si se cumplen determinadas condiciones², cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga el control sobre la mínima región geográfica capaz de internalizar los costos y beneficios de esa provisión.

El teorema demuestra que la provisión local de bienes públicos permite a los gobiernos captar mejor las preferencias de los residentes del área, al tiempo que la provisión centralizada implica un servicio más uniforme para todas las regiones. Asimismo, la toma de decisiones sobre provisión de bienes más cerca de aquellos a quienes va dirigido el servicio, trata de resolver el problema de incentivos presente en la provisión pública, fomentando también la competencia interjurisdiccional.

Este razonamiento cobra mayor fuerza en el caso de los llamados bienes públicos locales, definidos como aquellos en los que las condiciones de no rivalidad y no exclusión en el consumo se cumplen en un ámbito subnacional, cuyos residentes son los beneficiarios de su provisión³.

A su vez, la presencia de fuertes economías de escala en la recaudación de dos impuestos muy importantes en la estructura impositiva global -como ganancias e IVA-, justifica -en teoría- un alto grado de centralización en la recaudación, aunque la aplicación de este esquema, puede incentivar comportamientos perversos en materia de gastos en las jurisdicciones receptoras.

² Estas condiciones son: que no existan rendimientos crecientes a escala, que el servicio provisto por una jurisdicción no genere beneficios (externalidades) a otra y que el gobierno central no se vea imposibilitado de realizar compensaciones para corregir las distorsiones anteriores.

³ Sin embargo, existe una corriente crítica a la validez de estos conceptos, al menos en el contexto de la Argentina y de América Latina.

Ante la asimetría interjurisdiccional que se presenta entre la responsabilidad de gastos y la disponibilidad de recursos -la centralización en la recaudación es siempre mayor que la del gasto-, los gobiernos subnacionales dependen financieramente del gobierno nacional, dando origen a un sistema de transferencias intergubernamentales.

Aceptada así como eficiente la centralización en la recaudación de ciertos tributos⁴, surge el problema de su reparto entre los gobiernos locales, que será tratado en la próxima sección.

2.2. Segunda cuestión: devolución o redistribución como criterios de reparto

La teoría económica también es útil para definir los montos y características de estas transferencias de recursos del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, estableciendo criterios para la elaboración de los coeficientes que determinarán su distribución.

Cuando la existencia de las transferencias intergubernamentales se origine en las economías de escala en la recaudación, deberá devolverse a cada jurisdicción los fondos correspondientes a la base tributaria radicada en la misma (criterio devolutivo).

Sin embargo, existen otras razones que justifican la presencia de transferencias de carácter redistributivo entre las jurisdicciones: en primer lugar, las diferencias de capacidad recaudatoria de las jurisdicciones, por diferencias en la capacidad contributiva (ingreso) de cada comunidad, harían que una región de mayor ingreso tuviera mayor cantidad de bienes públicos locales que una zona más pobre, con igual presión tributaria, violando el principio de equidad horizontal⁵; también por los diferentes costos de provisión de un bien o servicio en cada región o, finalmente, para lograr que cierto tipo de bienes públicos (educación, salud) sean provistos por los gobiernos locales.

Es necesario reconocer aquí que los intereses particulares de los actores del sistema (principalmente los Estados parte) fuerzan en uno u otro sentido hacia la adopción de criterios de distribución, con independencia de los argumentos técnicos a favor de una u otra postura.

En términos concretos, si se defiende la posición de una provincia que aporta una porción importante de los recursos (las denominadas grandes) al sistema de coparticipación, se preferirán los criterios devolutivos.

Se identifican también con este criterio quienes consideran que el sistema general será más eficiente en tanto y en cuanto respete la propiedad de los recursos con relación a la jurisdicción donde se originaron. Cada provincia debiera tener una participación en la toma de recursos, al menos proporcional, a su participación en la conformación de la masa coparticipable. Se considera que este es el incentivo básico e

⁴ Esta centralización también puede originarse a la necesidad de evitar la "competencia tributaria" entre jurisdicciones, que conduciría a una provisión ineficiente de bienes públicos locales.

⁵ Por el cual todas las comunidades deben poder consumir la misma cantidad de bienes públicos.

inicial del sistema: si el esfuerzo por contribuir no guarda relación directa con el beneficio obtenido se rompe la principal regla de juego de la acción colectiva.

Se refuerza este argumento con la exigencia del cumplimiento del principio de “correspondencia fiscal” según el cual, la actitud del gobernante y de los gobernados (contribuyentes) resulta más satisfactoria en la medida en que es visible para todos los actores la relación entre los tributos y su aplicación.

La regla de maximización del beneficio del lado del contribuyente se expresaría como: exijo por lo que pago y pago según soy servido. Desde la perspectiva del gobernante la expresión sería: debo aplicar los recursos en satisfacer los ciudadanos para poder exigir más recursos. No son pocos los que entienden que la falta de vigencia de este principio es uno de los efectos más adversos del actual sistema fiscal, especialmente por sus consecuencias en la configuración del sistema y las prácticas políticas, tanto en el ámbito de la población como de los decisores de las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno.

Por su parte, son partidarios del reparto mediante criterios de redistribución quienes otorgan una importancia primordial a la necesidad de dar un mínimo nivel de satisfacción a ciertas demandas de la población con independencia del lugar del territorio en el que habiten. Resulta una expresión de la aspiración a brindar igualdad de oportunidades y de acceso a los bienes públicos a todos los habitantes de la Nación.

Si el objetivo superior del gobierno en cada nivel es la obtención del bien común, el estado federal debe garantizar la provisión, por sí o por los niveles subnacionales de determinados bienes públicos que tienen especial incidencia en las posibilidades de desarrollo. Por lo tanto, es necesario encontrar una modalidad de distribución que permita asignar en primer lugar un mínimo de recursos a todas las provincias con independencia de su efectiva capacidad de contribución a la conformación de la masa.

Particularmente, entre quienes creen que el sistema de la coparticipación federal debe contribuir al desarrollo homogéneo de las regiones, existe un profundo debate en torno a los indicadores que debieran ser considerados para la determinación de los coeficientes de distribución (el ingreso per capita, los costos de los servicios, la densidad demográfica, índices de pobreza estructural, potencial tributario, etc.)⁶.

2.3. Tercera cuestión: Efectos de la disociación de las decisiones de gasto y recaudación, originados en las transferencias intergubernamentales

Debido a que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio, su redistribución a través de un sistema de transferencias hacia los gobiernos subnacionales, puede hacer creer que parte del costo de los servicios públicos locales es

⁶ Existe una cuestión adicional que no será tratada, por ahora, en el resto del trabajo: si el reparto de la masa coparticipable debe incluir objetivos de política deseables para el Estado nacional (redistribución del ingreso, políticas poblacionales, de salud, etc.).

financiado por no residentes de la provincia⁷. Esta disociación de las decisiones de gasto y recaudación tendrá el efecto de reducir el costo "percibido" de los servicios públicos por parte de los contribuyentes y aumentar el tamaño del sector público local.

Este efecto es independiente de la forma del sistema de transferencias - condicionadas o incondicionadas- y el criterio con que se distribuyan -devolutivo o redistributivo- y es mayor cuanto mayor sea el porcentaje de participación de las transferencias en la financiación del gasto local. En efecto, si el gobierno provincial no tiene que asumir el costo del financiamiento del gasto, tendrá incentivos para expandir su gasto e incurrir en ineficiencias en la provisión de bienes públicos⁸.

Suele diferenciarse también el caso de las transferencias condicionadas - entendidas como aquellas que los gobiernos locales deben realizar en un fin en particular o en cumplimiento de ciertas pautas determinadas por el gobierno central- de las no condicionadas -de libre disponibilidad para las jurisdicciones-, aceptando las primeras para el caso en que el gobierno nacional desee fomentar en los provinciales determinados gastos (v.g., en educación, salud, etc.).

2.4. Otras controversias presentes en el debate

Finalmente, nos parece relevante dejar constancia de otras clasificaciones (o controversias) que aparecen frecuentemente en las publicaciones, en torno de las definiciones del futuro sistema, en particular aquellas relacionadas con la naturaleza de las transferencias realizadas desde el nivel nacional hacia los estados subnacionales.

La primera gran diferencia se centra en la existencia o no de parámetros objetivos o cuotas predeterminadas que determinen la participación de cada jurisdicción; en este caso podríamos estar ante dos posibles clases de transferencias:

- a. Discrecionales: el gobierno federal establece en forma periódica la cuota de participación de cada gobierno subnacional, con arreglo o no a determinados índices explícitamente seleccionados.
- b. No discrecionales: las cuotas de participación responden a coeficientes fijos o variables en función de determinados índices que han sido previamente determinados, en forma tal que el gobierno federal no puede alterar la distribución secundaria.

Atendiendo al margen de discrecionalidad del nivel nacional para administrar la oportunidad del desembolso, las transferencias podrán ser:

⁷ Fenómeno conocido como "ilusión fiscal".

⁸ En la realidad, el gobierno local se beneficia no sólo por el gasto público en sí, sino también por el efecto que genera el pago a los factores productivos de la jurisdicción (salarios, compra de insumos, etc.) por lo que el beneficio político de (y, por lo tanto, el incentivo para) la expansión del gasto financiado con recursos provenientes de transferencias es mayor.

- a. Automáticas: existe un sistema predeterminado por el cual la recaudación se distribuye en forma directa a las cuentas provinciales una vez registrada su percepción.
- b. No automática: la autoridad nacional debe dictar un acto administrativo específico para asignar la cuota de cada estado subnacional o aprobar su desembolso.

Por último, existen otros dos aspectos que son objeto de análisis diferenciados en algunos enfoques y propuestas que, si bien no tienen que ver estrictamente con la coparticipación, en el caso argentino están estrechamente ligados: en primer término, la consideración de aspectos de endeudamiento de las jurisdicciones provinciales y, por otro lado, el tratamiento dado a las jubilaciones según sean éstas pagadas por las provincias directamente o por la Nación, en virtud de haber sido transferidas las cajas provinciales a través de algún acuerdo específico.

III. Análisis y comparación de enfoques de las distintas escuelas y organismos de investigación económica en la Argentina

A continuación se brinda un panorama de las principales escuelas de pensamiento con predicamento en la Argentina

1. Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA)⁹

El centro de la propuesta está puesto en el objetivo de arribar a un sistema fiscal que respete el principio de correspondencia fiscal. Según Avila, “rige el principio de correspondencia fiscal en las provincias y en los municipios cuando para cada peso de gasto adicional el gobernador se ve forzado a buscar contribuciones adicionales entre los votantes y contribuyentes de su jurisdicción. Por lo tanto, se crea un incentivo institucional que induce al votante y contribuyente en la jurisdicción a controlar, a indignarse y a reclamar una buena gestión del gasto público” (1)

La vigencia de este principio se perdió a partir de 1935 cuando las provincias cedieron potestades tributarias ante la Nación (ver capítulo 4). Se produce así un cambio del régimen federal al unitario que remata en “un sistema en el cual el 62% del gasto público provincial es financiado por la Nación, porcentaje que se eleva al 93% en las provincias del arco norte del país... Esto tiene serias implicancias, porque la autonomía tributaria de las provincias se ve claramente reducida, su independencia financiera es inexistente y se ha quebrado el principio de correspondencia fiscal.”

⁹ Referencias:

- (1) Versión taquigráfica de la exposición del Dr. Avila en Segunda Audiencia Pública de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación (10 de julio de 2002).
- (2) Avila, Jorge, Enrique Bulit Goñi, Oscar Libonatti, Horacio Piffano y Mario Salinardi: “Propuesta de Federalismo Fiscal”, Marzo de 2000, Edición del Consejo Empresario Argentino. Versión disponible en Internet: (<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cea/fede.pdf>)

Entre las consecuencias económicas de esta deformación de nuestro federalismo fiscal, el autor destaca:

- Tendencia a la magnificación y a la baja calidad del gasto público provincial (los fondos transferidos se consideran concesiones y no existe imputabilidad en las provincias).
- Tendencia al incumplimiento impositivo (el incentivo a cooperar en la recaudación nacional en la región es inexistente porque el recupero para la provincia es mínimo y el costo político local es importante).
- Fomenta el desarrollo de regímenes de promoción (para cada provincia el beneficio de la radicación supera la pérdida de recursos de la exención).

La propuesta fiscal se basa, entonces, en tres elementos:

- Descentralización de la recaudación con coexistencia de tributos nacionales y provinciales.
- Creación de un fideicomiso y otras salvaguardas procesales. “El Fideicomiso Federal, integrado en forma permanente por la Nación en calidad de veedora, por las provincias aportantes y por las provincias receptoras, supervisará el giro regular y automático de las transferencias, y garantizará que la presión tributaria global sobre particulares y empresas no supere determinados límites. El fideicomiso podrá expulsar del acuerdo federal a las jurisdicciones en falta, suspendiendo así sus potestades para recaudar los nuevos gravámenes provinciales.” ((2), pág. 70).
- Mecanismo de transferencias interprovinciales de carácter horizontal. Este mecanismo resulta imprescindible dado que “la adopción del nuevo modelo generará en la mitad de las provincias un faltante tan marcado que la propuesta se tornaría inviable en la práctica. En virtud de ello, es aconsejable que la propuesta incluya como parte integral un sistema de transferencias compensatorias” ((2), pág. 57). Básicamente es un procedimiento de redistribución de recursos desde el grupo de provincias superavitarias hacia las deficitarias mediante el otorgamiento de un subsidio fijo que se distribuye en virtud de una fórmula que considera el gasto público per cápita promedio ponderado, los recursos potenciales per cápita y la población. El objetivo es posibilitar un gasto per cápita mínimo homogéneo. “Las transferencias respetarán una suma fija por habitante, serán no condicionadas y autoextinguibles, y serán giradas por las provincias superavitarias y aportantes a las deficitarias y receptoras, sin la intervención de la Nación” ((2), pág. 6).

El esquema de descentralización propuesto supone la abolición de “todos los sistemas de fondos comunes que dominan el federalismo fiscal argentino; consiste en abolir la política de consorcios que predomina en nuestro sistema” (1).

Se eliminan entre otros: la coparticipación federal de impuestos, el FONAVI, el Fondo de Educación, el Fondo de Infraestructura, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y el Fondo de Desarrollo Regional. En su reemplazo es necesario establecer un nuevo sistema capaz de recaudar en forma eficiente los 25.000 millones de pesos (moneda de 1999) que perderían el conjunto de las provincias. Esta suma considera

también las pérdidas ocasionadas por la eliminación de los impuestos de ingresos brutos y sellos.

El nuevo sistema tributario surge de la subdivisión de los grandes impuestos nacionales –IVA, Ganancias e impuestos internos- entre la Nación y las Provincias. En síntesis se propone que la Nación pase a recaudar un IVA del 11% (financiamiento para previsión y deuda pública), el impuesto a las ganancias empresarias (cerca del 33%) y los impuestos internos en su fase mayorista (destilerías y fábricas).

En un principio no existirían cambios en el régimen aduanero ni en los impuestos al trabajo. Aunque las proyecciones favorables durante los primeros diez años de aplicación del régimen dejarían un importante margen para la reducción.

Las provincias tendrán plena autonomía para establecer sus bases tributarias y alícuotas, pero a los efectos del cálculo se parte de la siguiente distribución: un IVA del 10%, impuesto a las ganancias personales (ingresos laborales) los impuestos internos en su fase minorista (autoservicios y estaciones de servicio).

Se entiende que con esta propuesta se lograría que todas las provincias recuperen la autonomía tributaria y la correspondencia fiscal en tanto una gran parte de ellas (las superavitarias y neutrales, que comprenden al 75% de la población y al 86% del PBI) recuperarían su independencia financiera (se excluyen las del Norte que estarían sujetas a transferencias destinadas a igualar las posibilidades de gasto público per cápita).

El perfil del sistema tributario resultante se caracterizaría por la determinación de la base tributaria en función del consumo “debido a cuatro razones: i) los impuestos al consumo (valor agregado, ventas minoristas, ganancias personales y empresarias, consumo personal) no gravan los intereses que devenga el ahorro; ii) desgravan en forma automática a la inversión; iii) en su forma directa (ganancias personales y empresarias, consumo personal), pueden ser tan progresivos como los impuestos tradicionales al ingreso (el actual impuesto a las ganancias); iv) neutralizan, al menos en parte, la prima de riesgo-argentino que penaliza la acumulación de capital en el país.”((2), pág. 5)

En cuanto a la factibilidad jurídica de efectuar estos cambios, los autores consideran que “para descentralizar fuentes tributarias y, en consecuencia, suprimir el sistema de coparticipación federal de impuestos (ley 23548 y otras, tales como la ley 23966), no sería necesario modificar la Constitución Nacional. El nuevo régimen tributario federal, dado que involucra potestades concurrentes, debería establecerse mediante una ley convenio, es decir, una ley formal y sustancial emanada del Congreso Nacional, y mediante leyes de adhesión a ella emanadas de las Legislaturas provinciales, que obviamente comprometan también a sus municipios.” ((2), pág. 42)

Para concluir hemos elegido un fragmento del trabajo que nos parece muy representativo de los supuestos básicos de la propuesta y de su principal propósito: “diversos autores proponen reformas de la ley de coparticipación, entendiendo por ellas formas más “racionales” de distribución primaria y secundaria del fondo común. Sin

embargo, estas propuestas fallan por la base, puesto que el problema no consiste en la forma de coparticipar sino en el mismo acto de coparticipar.”(2), pág. 12).

2. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)¹⁰

Caracteriza la situación argentina actual por:

- Alta dependencia de las provincias del financiamiento de la Nación. Se halla un fuerte desequilibrio entre la decisión de gasto y su financiamiento. Según datos del año 2000, las provincias gastaban 1,5 veces su recaudación; si excluimos a la ciudad de Buenos Aires, que casi se autofinancia, esta cifra de 1,5 pasa a 2,6. Esto induce la falta de responsabilidad fiscal y comportamientos oportunistas por parte de las jurisdicciones.
- Prociclicidad de estas transferencias de la Nación: se giran más fondos a las provincias en la etapa expansiva del ciclo, lo que genera incentivos para que el gasto provincial aumente en los momentos en que la economía crece, y viceversa. De esta manera, el gasto público no puede contrarrestar el ciclo económico.
- Falta de coordinación del crédito público, por lo que cada provincia y la Nación se endeudan de manera descontrolada sin coordinarse entre ellas y sin tener una visión de política macroeconómica sustentable, lo cual contribuye al endeudamiento excesivo en los momentos en los cuales los mercados prestan dinero y concluye con crisis de la magnitud de la actual.
- Intención de redistribuir recursos entre regiones pero no se ha podido chequear que esta redistribución favorezca una mejor distribución personal de los ingresos, que sí debería constituir un objetivo .
- Alta inestabilidad en el régimen: en los últimos seis años hubo ocho cambios de régimen. Por ejemplo, se ponen límites, pisos y techos, a los recursos a ser transferidos y luego, cuando esto no se puede cumplir, se cambia y se vuelve al sistema anterior, se agrega precoparticipación, etc.

Por otra parte, hay tres conceptos básicos que marcan el grado de descentralización deseable en el plano fiscal y los esquemas institucionales más adecuados para implementarla: su eficiencia en la asignación de recursos, su influencia sobre la distribución del ingreso y la sustentabilidad de la política macroeconómica resultante.

Sobre la eficiencia en la asignación de recursos la cuestión básica es la correspondencia fiscal es decir, qué gasto se realiza y cómo se financia. Si no está claro

¹⁰ Referencias:

- (1) Versión taquigráfica de la exposición de la Dra. Cynthia Moskovits en la Audiencia Pública celebrada el 25 de junio de 2002.
- (2) Artana, Daniel y C. Moskovits: "Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso", Asociación Argentina de Economía Política, Rosario, 1999;
- (3) FIEL: "Una política para la década"; ABA, 2001.

¹¹ Sin embargo, Porto y Cont (1998) han demostrado la mejora en la distribución personal del ingreso originada por las transferencias gubernamentales.

quién paga los gastos que el sector público provincial realiza, entonces el aparato político no puede hacerse cargo de la responsabilidad de ese gasto.

En cuanto a la distribución del ingreso, hay también dos aspectos importantes a definir: el primero, es si debe haber redistribución regional del ingreso y el otro qué nivel de gobierno debe hacer esa redistribución. También se ha probado que, si bien puede existir redistribución regional del ingreso, ésta puede no implicar redistribución personal -que debería ser el objetivo de la política-.

El tercer punto tiene que ver con la sustentabilidad de la política macroeconómica. Las recomendaciones indican que el régimen de relación Nación-provincias no debe estar vinculado al ciclo económico, debe propiciar un manejo responsable del endeudamiento y evitar comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales.

Sobre la base de estas cuestiones, la propuesta se basa en los siguientes puntos:

- Revisión de la asignación de facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, descentralizando facultades tributarias hacia las provincias. Así, pasarán a recaudar los impuestos sobre consumos específicos (internos, sobre los automotores gasoleros, adicional sobre cigarrillos y para financiar el Fondo Especial del Tabaco) y el impuesto sobre la transferencia de combustibles.
- Reducir a la mitad la alícuota del IVA nacional, quedando facultadas las provincias para imponer un IVA con la misma base imponible, que reemplazará parte de las actuales transferencias.
- Eliminación de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos.
- Eliminación del régimen de coparticipación federal de impuestos y demás regímenes de transferencia de recursos.
- Creación de un Fondo de Redistribución Regional para redistribuir recursos entre jurisdicciones (que serán financiados con una alícuota del nuevo IVA provincial) para, que en la situación inicial, no cambie la posición relativa de ninguna provincia respecto de la situación actual. Se determinarán requisitos para que las provincias puedan acceder a los fondos que integran este fondo (por ejemplo, deben gastar un mínimo en términos del promedio nacional en educación), de manera de garantizar que el bien público sea provisto.
- Traspaso de funciones de gasto local de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires (policía y justicia).
- Creación de fondos de estabilización fiscal.
- Creación del Organismo Fiscal Federal.
- Puesta en funcionamiento de reglas macrofiscales provinciales (límite al crecimiento de la deuda, creación de fondos de estabilización).
-

3. Fundación Gobierno y Sociedad¹²

¹² Referencias:

(1) Versión taquigráfica de la exposición del Lic. Juan Sanguinetti en la Primera Audiencia Pública de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación (25 de junio de 2002).

El análisis de la Fundación Gobierno y Sociedad va más allá de los conceptos técnicos que involucran al problema de la coparticipación y se centra en las restricciones políticas que, han impedido la aprobación del nuevo régimen.

Así, expresan los autores "desde el '94 hasta la fecha, los seminarios y conferencias han sido innumerables; también han sido muchas las instituciones y centros académicos que propiciaron o elaboraron propuestas para el régimen de coparticipación. Además, hubo iniciativas de los propios gobernadores y partidos políticos. Por otro lado, han sido importantes los dos acuerdos federales firmados por los gobernadores con el gobierno nacional, en diciembre del '99 y noviembre de 2000. Allí, básicamente en el segundo, se establecieron ciertos principios generales para iniciar la discusión acerca del nuevo régimen de coparticipación" (1).

A partir de estas iniciativas, se ha logrado establecer un consenso básico sobre los contenidos de la reforma. En primer lugar, la "necesidad de eliminar las asignaciones específicas" (1). También hay consenso acerca de la necesidad de incluir la mayor cantidad posible de impuestos en esta nueva masa coparticipada y de sostener los niveles actuales de distribución efectiva tanto primaria como secundaria. Y también existe consenso sobre la necesidad de que las transferencias se realicen mediante algún mecanismo que amortigüe el ciclo económico.

En cuanto a la reforma institucional, también hay consenso sobre la idea de que el nuevo organismo fiscal federal tiene que tener una capacidad de técnica y de decisión política, de que el nuevo régimen debe otorgar estabilidad jurídica y de que esta reforma institucional debe procurar que exista información federal para todas las partes.

En lo que respecta a la reforma tributaria federal, también existe consenso acerca de la necesidad de descentralizar potestades tributarias hacia las provincias, como los impuestos patrimoniales, ganancias de personas físicas, etcétera. Creo que todas las propuestas coinciden en esto, es decir, en cuanto a aumentar la correspondencia fiscal.

Respecto de la coordinación macroeconómica, también hay consenso en cuanto a la adopción de reglas macrofiscales que, de alguna manera, limiten tanto el endeudamiento nacional como el provincial.

También existe consenso sobre la necesidad de utilizar criterios de equiparación territorial y de capacidad contributiva de las regiones a esa masa coparticipada, como pauta para la distribución secundaria.

Por otro lado, en lo que respecta al tema institucional, la Fundación propone que exista separación en las decisiones técnicas y políticas dentro del organismo fiscal

(2) Tommasi, Mariano: "Instituciones y resultados fiscales", Desarrollo Económico, Vol. 38, N° 149, abril-junio 1998.

federal, que tenga un cuerpo técnico que pueda emitir dictámenes que los políticos puedan aceptar o rechazar, pero no modificar.

“¿Por qué, dado este consenso técnico sobre los contenidos de la reforma, en este largo período, no se pudo concretar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos? Faltó voluntad política para la aprobación de la nueva ley de coparticipación” (1). Nunca hubo una decisión concreta de las máximas autoridades nacionales o provinciales para lograr un acuerdo que permitiera el posterior tratamiento de una ley, en el Parlamento.

El Parlamento tampoco desempeñó el papel que debió haber cumplido, debido a que siempre los legisladores se supeditaron a la voluntad de los gobernadores. Por lo tanto, no hubo consenso ni decisión política para poner en práctica la reforma y nos hemos pasado ocho años discutiendo propuestas técnicas y nada más.

La propuesta a plantear deberá considerar, como mínimo, la reformulación del sistema de coparticipación federal para morigerar incentivos perversos en términos de gasto y endeudamiento provincial (que tienden a sobredimensionar el gasto provincial, ya que cada provincia no internaliza los costos que le impone al resto del país) y la aplicación de restricciones de presupuesto balanceado en las provincias. Esto debe hacerse simultáneamente entre provincias y debe haber flexibilidad intertemporal para financiar inversiones y reconocerse las fuertes desigualdades económicas regionales.

Aunque, teniendo en cuenta las dificultades que plantea la actual coyuntura, lo más importante es recuperar la representatividad de los gobernantes, generar confianza en los consumidores, en la gente, en la ciudadanía. También hay que generar un horizonte de planeamiento para los actores, tanto provincias como Nación, que permita llegar a un consenso el día de mañana y tomar la decisión política de iniciar una reforma verdadera del régimen de coparticipación.

La situación actual, para los autores, es similar a la que en el período 1987-88 derivó en la ley 23.548, que no ha sido muy exitosa para conducir las relaciones fiscales Nación/provincias.

4. Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE)¹³

Caracterizan la situación actual como la consolidación, mediante la ley 23.548, de un régimen basado en el reparto de fondos hacia las jurisdicciones de acuerdo con el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de cada distrito y no en criterios racionales. El esquema adoptado se fue modificando, no como consecuencia de una serie de medidas instrumentadas como un paquete único, sino como la suma de intentos aislados, dando lugar a "un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples 'remiendos'" (pág. 306).

¹³ Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez: "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina: Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos", Desarrollo Económico, Número especial, Vol. 38, otoño 1998.

Además, "el sistema de distribución de recursos ha cobrado una fragilidad y complejidad difícil de encontrar en otro período de la historia" (pág. 304).

Las causas del desorden existente son, para los autores, los cambios en las circunstancias macroeconómicas, la crisis previsional y la conflictividad política. Los cambios macroeconómicos afectaron tanto el nivel como la estructura de recursos tributarios; los déficits crecientes del sistema previsional requirieron cada vez más recursos tanto provinciales como nacionales y, finalmente, las provincias y la Nación sostuvieron en el período de vigencia de la ley una permanente negociación que incluyó la asignación de parte de los recursos coparticipables a una jurisdicción, la resignación de recursos provinciales afectados al gobierno nacional y la firma de acuerdos y pactos que cambiaron la distribución final de recursos entre las jurisdicciones.

Los lineamientos generales que los autores proponen para la discusión del nuevo régimen son, para cada uno de los grandes problemas a considerar:

- Distribución primaria: Podría calcularse la distribución del gasto entre la Nación y las provincias en un momento del tiempo y, luego de algunos ajustes (por funciones financiadas con recursos de asignación específica), obtener el coeficiente (sin embargo, este método estaría convalidando, implícitamente, la situación actual, sin tener en cuenta la tendencia hacia la centralización de la recaudación la descentralización de funciones, ni los cambios en el sistema previsional).
- Distribución secundaria: Incluir a la Ciudad de Buenos Aires en el universo de reparto, tomando sus fondos de los correspondientes a la Nación; mantener las transferencias que actualmente se realizan por Vialidad, Obras de Infraestructura, FEDEI; eliminar el Fondo del Conurbano Bonaerense, 4% de ganancias para provincias diferentes a Buenos Aires, las transferencias a los sistemas jubilatorios provinciales provenientes de bienes personales e IVA y el Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales.
- El sistema de reparto específico de fondos debería continuar para el financiamiento de las funciones de: vialidad, obras de infraestructura eléctrica (distribuidos ambos según el consumo de combustible de cada jurisdicción), educación básica (con coeficientes variables según la población en edad escolar, tasa de analfabetismo, dispersión de la población y resultado de las pruebas de evaluación educativa, salud (según población, tasa de mortalidad infantil, egresos hospitalarios, etc.) y vivienda (el FONAVI debe dejar de financiarse con una porción del impuesto a los combustibles, con la posibilidad de exigir alguna contraparte -en función del déficit habitacional- de recursos de la jurisdicción).
- Eliminar el fondo de ATN, reservando la atribución de otorgar ayuda excepcional a las provincias al Congreso.
- Si de la aplicación de la propuesta, surgieran cambios en los coeficientes existentes, deberá considerarse la necesidad de un período de transición en el que el cambio se instrumente gradualmente.

5. Dr. Adolfo Sturzenegger¹⁴

Es importante incorporar la visión del Dr. Adolfo Sturzenegger por representar un enfoque diametralmente opuesto al mayoritariamente sostenido por el ambiente académico de nuestro país.

Si bien el autor reconoce los beneficios teóricos del principio de correspondencia fiscal en materia de responsabilidad tributaria local y control ciudadano, teme cierta ingenuidad en la estimación del cambio en las conductas de los actores sociales. Por ello afirma que “hay mucha ingenuidad si se cree que cada uno de nosotros, además de los enormes problemas que tenemos, simplemente porque pagamos más impuestos ligados a la administración de los gastos públicos locales, vamos a ser auditores perfectos de dichos gobiernos locales” (1).

Existen cuatro grandes problemas asociados al principio de correspondencia que, en nuestro contexto, son de difícil resolución:

1. Dificultades de administración crecientes. Consideremos el ejemplo de la política anticíclica. Existe un enorme consenso en torno de la necesidad de crear un fondo de estabilización para implementar una política fiscal anticíclica. El autor se pregunta cómo se hará para implementar, coordinar y controlar esta decisión en 24 jurisdicciones cuando, a pesar del enorme consenso, no se pudo implementar cuando era suficiente el control de la jurisdicción nacional.
2. Disparidad de la situación económica entre jurisdicciones. Las pobres tienen mayor necesidad de gasto público pero su gente tiene menos capacidad tributaria. Esto tornaría inviables a algunas jurisdicciones. La solución de la redistribución regional es más complicada de implementar cuando el sistema está descentralizado y se enfrenta con la alternativa de la migración interna para huir de las jurisdicciones con mayor presión tributaria.
3. Falta de homogeneidad tributaria. La diversidad de políticas tributarias de cada provincia puede dar lugar a una multiplicidad de réplicas de la inestabilidad y complejidad del sistema nacional actual (las causas inherentes a la cultura política permanecen). Esto puede atentar aún más contra la seguridad jurídica para las inversiones y alentar el surgimiento de guerras tributarias, a través de exenciones sin fundamento. En una palabra, los argumentos sobre la falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos locales que se quiere corregir son, a la vez, los argumentos a favor del llamado a la prudencia a la hora de descentralizar las decisiones de política fiscal.
4. Costos de administración interjurisdiccional. El convenio multilateral de los Ingresos Brutos y las dificultades para su administración sirven de ejemplo para

¹⁴ Referencias: (1) Versión taquigráfica de la exposición del Dr. Sturzenegger en la Primera Audiencia Pública de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación (25 de junio de 2002).

(2) "El Federalismo Argentino nuevamente en discusión", CEB (news), Año 2, Número 16, Abril de 2002; donde se cita al trabajo: "Sistema tributario argentino: Una propuesta de simplificación extrema", de A. Sturzenegger y Douglas Medrisch.

evaluar las dificultades que podrían generarse como consecuencia de la descentralización de los grandes impuestos nacionales.

Todos estos argumentos se encuentran fuertemente vinculados con dos premisas básicas que el autor desea destacar fuertemente:

- a) La Argentina tiene muy escasa capacidad para administrar decisiones colectivas.
- b) El problema esencial de su sistema tributario está en su complejidad.

Cuando una sociedad encuentra estas dificultades para resolver la administración de las decisiones colectivas, la principal recomendación es simplificarlo todo, “hay que hacerlo al máximo a fin de que haya ciertas cuestiones básicas que puedan ser administradas”(1).

Los cinco grandes costos de la complejidad del actual sistema tributario son:

1. Evasión. La Ley del Impuesto a las Ganancias tiene 375 artículos y 631 incisos. La del IVA tiene 149 artículos y 197 incisos. La AFIP dictó durante 1999 un total de 425 resoluciones, cada una con diez normas tributarias, por lo que el total es de 4250 nuevas normas tributarias por año. Este sistema resulta "inadministrable" y, por tanto, facilita la evasión y la elusión. Se basa en un alto grado en la existencia de declaraciones juradas.

El incentivo a la evasión se retroalimenta dando lugar a la creciente inequidad de hecho porque “no existe impuesto más inequitativo que aquel que se evade...Al haber evasión se aumentan las tasas, con lo que se aumenta la inequidad entre el que paga y el que no lo hace. Al haber evasión es necesario introducir permanentemente moratorias y blanqueos, con lo cual la evasión aumenta, porque cada vez se hace más conveniente no pagar los impuestos” (1). A su vez, las reiteradas moratorias hacen más complejo al sistema y tornan más difícil su administración y fiscalización.

2. Vulnerabilidad. Resulta imposible ser más precisos que el mismo autor: “Cuando un sistema tiene tantos incisos, artículos y en el que se quiere contemplar detalladamente la situación particular de cada contribuyente, hay un margen total para la acción de los intereses corporativos. Siempre hay un interés corporativo que puede demostrar –asesorado por un técnico- que se da una situación particular que el sistema tributario tiene que contemplar.”
3. Inestabilidad. Alcanza con la mención de las 4250 normas dictadas en 1999 y la consideración de los periódicos regímenes de blanqueo o moratoria.
4. Alto costo. La complejidad del sistema genera altos costos de administración para la autoridad tributaria y también altos costos al sector privado que debe cumplir con los procedimientos.
5. Efectos anticrecimiento. El impuesto a las ganancias, uno de los principales tributos de la coparticipación, atenta contra las fuentes del crecimiento económico y es un desincentivo para la acumulación de capital físico y humano.

Para responder a estos desafíos el autor propone una solución de cambio absoluto basada en tres atributos:

1. Pasar a un esquema de impuestos “no evadibles”, simples y objetivamente determinables.
2. Centralizar en forma total la administración y la política tributaria. Sistema de “supercoparticipación” donde los únicos impuestos serán los nacionales que automática y diariamente se acreditarán en cada jurisdicción nacional, provincial o municipal de acuerdo a su cuota parte.
3. Simplicidad en la administración. Eliminación de las declaraciones juradas. Las empresas altamente concentradas recaudarán todos los impuestos.

En esta propuesta se eliminan todos los impuestos actuales y se reemplazan por cinco núcleos tributarios que intentan gravar ciertas manifestaciones de capacidad contributiva de las personas:

1. Al metro cuadrado urbano, recaudado por la empresa de electricidad.
2. A la tenencia de automóviles, recaudado por las compañías de seguros.
3. A las transacciones financieras, recaudado por los bancos.
4. A la remisión de utilidades de las multinacionales al exterior, recaudado por los bancos.
5. A consumos específicos: electricidad, telefonía, tabaco, combustibles, etc.

Las principales ventajas del sistema tributario propuesto son la dificultad para la evasión, el escaso margen para la acción de intereses particulares, la estabilidad generada por la simplicidad, los bajísimos costos de administración (pueden eliminarse las direcciones de rentas provinciales y municipales) y la eliminación de los efectos negativos sobre el crecimiento.

La principal desventaja está en que este sistema podría tener más distorsiones de asignación que el actual, no hay una correspondencia exacta entre la capacidad de pago y el impuesto.

Este sistema, ha sido concebido como una solución de simplificación extrema para corregir el deteriorado sistema tributario. Su objetivo no era modificar el régimen de coparticipación federal sino el sistema tributario en su conjunto; sin embargo, “esto no quiere decir que la idea esté en contra del federalismo fiscal. A pesar de esta propuesta, yo sigo siendo muy proclive a una enorme descentralización del gasto. Pero buscando la simplicidad del sistema tributario, he desembocado en una mecánica en donde no tenga sentido la correspondencia fiscal y sí la absoluta centralización de la recaudación, de la administración y del diseño de la política tributaria. Por supuesto que esa centralización se hará por un Consejo Federal Nacional, que está integrado por los gobernadores y la Nación”(1).

[PDF to Word](#)