

El malestar en la coparticipación¹

Horacio Cao, Alfredo Iñiguez y Alejandro Otero²

La anécdota

El nuevo capítulo de esta larga historia comenzó en octubre de 2015, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo lugar a la demanda de las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba y decidió el reintegro del 15% y del 1,9%, destinados a financiar a la ANSSES y a la AFIP, respectivamente. Estas sumas se detraían de la masa coparticipable a las provincias desde los '90. Inmediatamente otras provincias se sumaron al reclamo y, en ese marco, el gobierno nacional saliente decidió por medio de un DNU la extensión de la devolución de esos fondos al resto de las provincias.

En enero 2016 Macri revirtió ese DNU y decidió el incremento de la alícuota de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (decreto 194/16), con la excusa de la transferencia de la Policía Federal a la Ciudad.

Recientemente se aprobó un nuevo decreto que consolidó la devolución del 15% en cinco años y limitó el alcance del incremento de la alícuota de la CABA (decreto 399). Pero en el marco del debate sobre el acuerdo con los Buitres, el tema se mantuvo abierto con idas y venidas y encuentros de funcionarios nacionales con gobernadores. Todo parece indicar que no saldrá de agenda en todo el año.

La estructura

Nuestro país cobra tributos según un *sistema mixto*: tanto la Nación como las Provincias tienen potestades exclusivas y potestades concurrentes en materia tributaria.

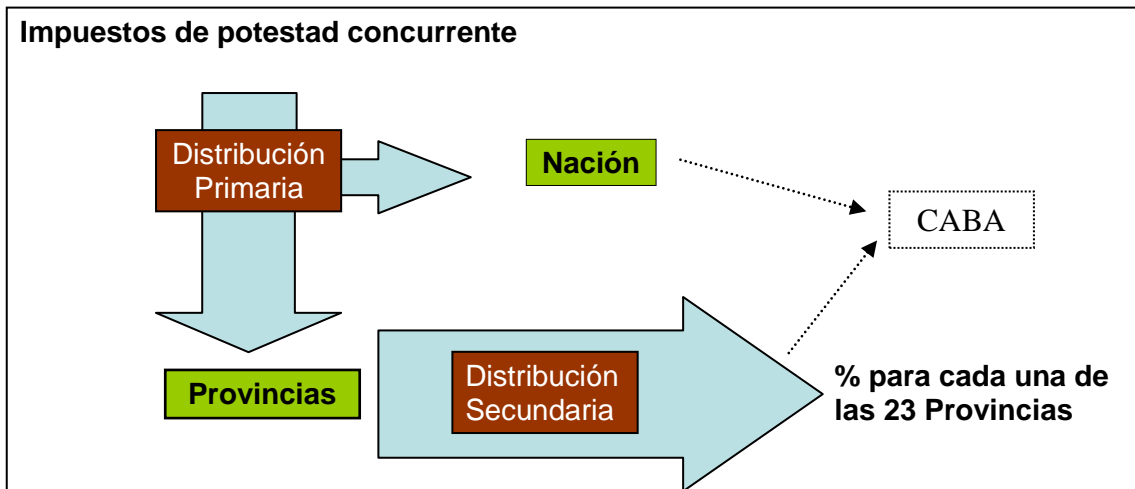
En el devenir histórico, y fundamentalmente como respuesta a las recurrentes crisis fiscales, se fue centralizando la recaudación de los tributos en el Estado Nacional. Los recursos así obtenidos se distribuyen entre todas las jurisdicciones, es decir se coparticipan, del siguiente modo:

- a través de la *distribución primaria*, que separa los fondos obtenidos en dos partes: una para la Nación y otra para el conjunto de las Provincias
- y posteriormente por la *distribución secundaria*, que establece la parte que, dentro de lo asignado al conjunto de provincias, le corresponde a cada una de ellas. La CABA recibe un porcentaje que aplica sobre los recursos de la Nación.

¹ A lo largo del trabajo retomamos ideas y comentarios de Iñiguez, Alfredo y Otero, Alejandro (2016) "Hacia una nueva relación Nación - Provincias" Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires (en prensa) y de Cao, Horacio (2007) "La Coparticipación Federal de Impuestos –Revista del Instituto Nº 3- AFIP – Buenos Aires ISSN1851-0302

² Dr. Horacio Cao, investigador del CIAP/FCE/UBA, Dr. Alejandro Otero, Vicedecano Coordinador, Carrera de CPN, Universidad Nacional de Moreno. Lic. Alfredo Iñiguez responsable del área fiscal del CIEPYC-UNLP

Figura Nº 1
Esquema de Coparticipación de Impuestos



Estos recursos deben diferenciarse de otros giros que hace el Estado nacional a las provincias y que suelen denominarse "transferencias presupuestarias".

El conjunto de estos recursos -coparticipación + transferencias presupuestarias- se mantuvo en alrededor del 5% del PIB durante los '90 y empezó a crecer a partir de 2004 para acercarse al 7% desde 2005 hasta 2008. En el año 2009 un nuevo incremento, en este caso exclusivamente en las transferencias presupuestarias, permitió que esta relación superara ese registro y se acercara al 9%.

Figura Nº 2
Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA
En % del PBI³

³ Calculada a partir de la nueva estimación del PBI, con base en el año 2004.

Año	Recursos de Origen Nacional de Distribución Automática			Transf. Presupuestarias a Gob. Provinciales			TOTAL
	Coparticip. Federal de Impuestos (*)	Otros Recursos de Origen Nacional (**)	SUBTOTAL	Corrientes	de Capital (***)	SUBTOTAL	
	1993	2,9%	1,7%	4,5%	0,2%	0,0%	
1994	2,9%	1,5%	4,4%	0,3%	0,1%	0,4%	4,8%
1995	2,6%	1,6%	4,2%	0,1%	0,3%	0,5%	4,7%
1996	2,7%	1,6%	4,4%	0,1%	0,4%	0,5%	4,9%
1997	2,9%	1,6%	4,5%	0,2%	0,4%	0,6%	5,0%
1998	3,0%	1,6%	4,6%	0,1%	0,4%	0,5%	5,1%
1999	3,1%	1,6%	4,7%	0,2%	0,3%	0,6%	5,3%
2000	3,1%	1,6%	4,8%	0,2%	0,3%	0,5%	5,3%
2001	2,9%	1,5%	4,5%	0,2%	0,3%	0,5%	5,0%
2002	2,3%	1,2%	3,5%	0,7%	0,2%	0,9%	4,4%
2003	2,9%	1,5%	4,3%	0,5%	0,2%	0,7%	5,0%
2004	3,8%	1,5%	5,3%	0,6%	0,3%	0,9%	6,2%
2005	3,9%	1,4%	5,3%	0,7%	0,6%	1,3%	6,6%
2006	4,0%	1,3%	5,2%	0,5%	0,8%	1,3%	6,5%
2007	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,7%	1,3%	6,7%
2008	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,6%	1,2%	6,6%
2009	4,2%	1,2%	5,4%	0,8%	1,1%	1,9%	7,2%
2010	4,4%	1,2%	5,6%	0,7%	1,2%	1,8%	7,4%
2011	4,6%	1,2%	5,8%	0,5%	1,0%	1,5%	7,3%
2012	4,9%	1,3%	6,2%	0,4%	0,9%	1,3%	7,5%
2013	5,2%	1,3%	6,5%	0,4%	1,1%	1,5%	8,0%
2014	5,5%	1,5%	7,0%	0,4%	1,2%	1,6%	8,6%

(*) Incluye Ley de Financiamiento Educativo desde 2006

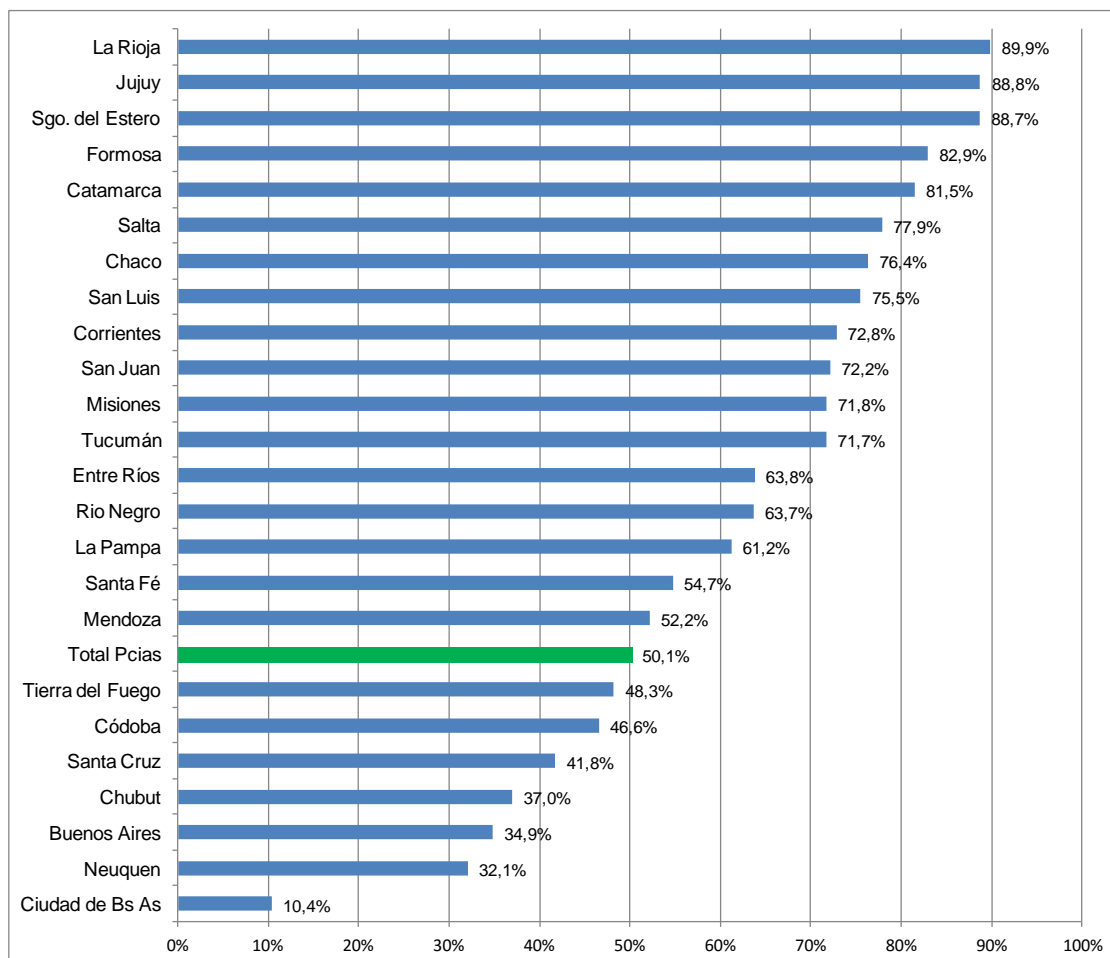
(**) Incluye regímenes de asignación específica, entre otros. Necesidades Básicas Insatisfechas, Excedente de Obras de Carácter Social a la Prov. de Buenos Aires, FONAVI, Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Vialidad y Obras de Infraestructura

(***) Incluye el Programa Fondo Federal Solidario desde abril de 2009

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Los recursos que se recaudan de modo centralizado resultan decisivos para todas las jurisdicciones. En efecto, salvo el caso de la CABA que financia el 90% de su presupuesto con recursos que obtiene por sí misma, las provincias financian en promedio el 50% de sus presupuestos con recursos que les provee la recaudación a cargo de la Nación. Este promedio esconde asimetrías muy grandes: en las provincias más pobres los recursos provenientes de la Nación representan casi el 90% de los ingresos totales.

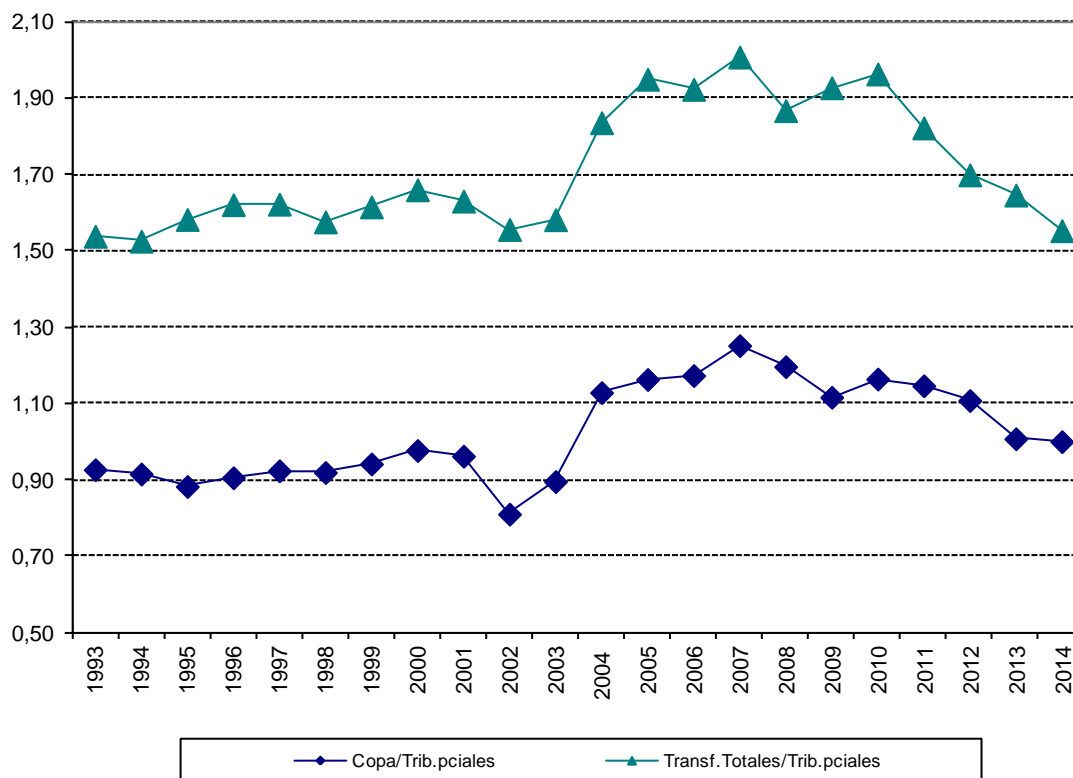
Figura Nº 3
Participación de las Transferencias Nacionales en los Ingresos totales de las Provincias.
Año 2013



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Los impuestos provinciales en comparación con los de origen nacional dan una idea de esta importancia: por cada peso que obtienen mediante la recaudación propia de impuestos, la Nación les transfiere el doble. Este esquema se profundiza a lo largo del tiempo: en los años 90', por cada peso, aportaba poco más de 1,5 pesos.

Figura Nº 4
Relación Transferencias de Nación y Tributos Provinciales



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El fondo de la cuestión

La estructura de las relaciones fiscales Nación/Provincias en general y la coparticipación en particular convoca recurrentemente a actores políticos de primer orden que, invariablemente, sostienen la necesidad de reformular el sistema. Se puede hablar de un "malestar en la coparticipación" como un estado de insatisfacción general que no encuentra salida y que a cada paso parece empeorar.

Cualquier analista del tema medianamente informado coincidirá en que desde la aprobación de la coparticipación vigente, Ley 23.548 (normativa "provisoria", aprobada en 1988 con el objetivo de "regir... hasta el 31/12/1989"), nunca hubo una coyuntura parlamentaria que permitiera albergar esperanzas sobre un cambio de régimen. Y cada vez que se pensó en alguna fórmula para corregir los múltiples problemas que se le adjudicaban, las posibilidades concretas estuvieron más cerca del parche que de una reformulación estructural.

Es todo un síntoma de este estado de cosas que la Constitución Nacional de 1994 convalidara la redistribución de recursos entre jurisdicciones, postulando la sanción de un nuevo régimen de coparticipación en una Cláusula Transitoria VI que está cerca de cumplir 20 años de mandato constitucional incumplido y que se sigan apilando estudios sobre el tema cada vez

más sofisticados que se suman a los miles (y no es exageración) de trabajos realizados por el Estado nacional, legisladores, universidades, centros de estudios, consultoras, fundaciones.....

Es evidente entonces que resolver la cuestión requiere otra mirada, más amplia y más política. Es que en las últimas décadas, por la vía de atender cada crisis financiera en particular, se ha reproducido la lógica de la frazada corta. Y si la solución se restringe a procurar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, se seguirá en el pantano que viene de antaño.

En las próximas líneas trataremos la cuestión tributaria y la cuestión política, ya que estamos convencidos que el gran desafío pasa por conjugar estos dos criterios de un modo consistente, asegurando mayores niveles de inclusión y una distribución regional del ingreso más igualitaria

La cuestión tributaria

Se ha hablado hasta el cansancio de los problemas que genera la coparticipación. Algunas de las críticas reiteradas señalan que ella

- No responde con claridad a un fin determinado, sino que fue aprobada sobre la base de un patrón de distribución vigente en un determinado momento histórico
- Tiene mayores dimensiones relativas que las que se ven en países federales desarrollados
- Deja pocas potestades tributarias en manos de las provincias
- No está basada en registros objetivos, lo que le quita legitimidad y premia a algunas provincias en detrimento de otras
- Su nivel de complejidad la hace inteligible sólo para expertos
- Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción
- Ha sido reformulada gran cantidad de veces, lo que desvirtúa las ya débiles bases sobre las que se aprobó.

Buena parte de las críticas recae sobre la distribución secundaria que no se corresponde con criterios objetivos, sino que fue fruto de arduas y azarosas negociaciones. Los coeficientes de participación de cada provincia se definieron a partir de lo asignado a cada una de ellas en el período 1985-87 cuando no regía ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación. El perjuicio ocasionado a la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, es paradigmático: la ley 23.548 le asigna el 22% cuando la coparticipación anterior estipulaba el 28%; además, si se usaran parámetros devolutivos se debería contemplar que esta provincia genera cerca de un tercio del producto y tiene el 38% de la población del país.

Aunque la Ley 23.548 sigue vigente, al poco tiempo de su aprobación se empezaron a realizar modificaciones que alteraron la distribución determinada por ella, en especial en la participación que les corresponde a la Nación y a las Provincias, en detrimento de estas últimas. De modo sintético, las detracciones más importantes que se hacen actualmente a la coparticipación federal de impuestos son:

1. El cuestionado 15% de la masa coparticipable que se deduce para atender el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos
2. En el impuesto a las Ganancias se detrae el 20% y en el IVA el 11% de la recaudación para financiar el sistema previsional. Además, en Ganancias rigen mecanismos alternativos para asignar recursos a las provincias que determinan que sólo ingresa a la masa coparticipable el 64% de lo obtenido por este impuesto
3. En varios impuestos, como Bienes personales, Monotributo, Créditos y Débitos Bancarios, entre otros, las provincias reciben parte de la recaudación pero con parámetros distintos a los de la ley y se detrae parte de los ingresos para otros destinos.

En general, estas alteraciones a la Ley de Coparticipación se originaron en las falencias de la propia ley o en la necesidad de financiar el sistema de seguridad social. Todas estas medidas se tomaron en la década del 90' y la última de las detracciones, la del impuesto al Cheque, se aplicó entre 2001 y 2002.

Dos son los conceptos principales si se analiza el problema bajo le égida de la ortodoxia neoliberal: Correspondencia Fiscal (CF) e Ilusión Fiscal (IF).

La Correspondencia Fiscal establece que debe existir un alto grado de coincidencia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que ejecuta el gasto. Según recomienda esta teoría, es deseable alcanzar el mayor nivel posible de CF para facilitar la adecuación de las erogaciones al esfuerzo fiscal que quiera hacer la sociedad; por el contrario, la disociación de las decisiones de gasto y recaudación tendería a debilitar la articulación entre contribuyentes que aportan recursos y políticos que toman decisiones de gasto.

Según muchos trabajos realizados desde la "ortodoxia", el bajo grado de CF generó que hubiera un escaso control de los agentes económicos sobre el gasto de los estados provinciales. Se hablaba, en muchos casos, de que los recursos que provenían de transferencias nacionales eran vistos como obtenidos por la habilidad de un funcionario político y que éste, en consecuencia, había ganado el "derecho" a utilizarlos sin dar cuenta por ellos, promoviendo el despilfarro y la ineficiencia.

Adicionalmente, el bajísimo nivel de recursos originados en la propia provincia –como vimos, en muchas jurisdicciones las transferencias nacionales implican más del 85% del total de sus recursos tributarios- desalienta el desarrollo de los sistemas impositivos locales. Dado que cualquier esfuerzo que se realice para cobrar tributos tendrá como efecto un muy bajo impacto en las finanzas locales, por lo que siempre es más conveniente buscar el incremento de recursos en el ámbito de las transferencias nacionales⁴.

⁴ Para explicar este punto supongamos una jurisdicción cuyos ingresos por tributos provinciales es del orden del \$10,- mientras que el total de los recursos nacionales girados por la Nación son de \$90,-. Si se llevara adelante una política tributaria muy severa, que impusiera un sacrificio muy grande a sus contribuyentes y votantes podría lograrse un alza de esos recursos en un 20%, lo que implicaría una suba en el total de sus ingresos de "solo" \$ 2,-. Un esfuerzo equivalente que permitiera obtener una mejora del mismo 20% de los recursos provistos de la Nación implica una mejora de \$18,-.

Por su parte, el fenómeno de Ilusión Fiscal tiene directa relación con el de CF. Refiere a la creencia de que parte del gasto público pueda ser financiado por no residentes en la comunidad, en la medida en que un segmento de los recursos provenga de transferencias desde un órgano central. En efecto, dado que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio, su redireccionamiento a través de un sistema de redistribución hacia los gobiernos subnacionales puede hacer creer que parte de los recursos son aportados por otras provincias.

En el caso argentino no hay “ilusión”: existen transferencias interregionales netas desde las jurisdicciones más ricas hacia las de menor desarrollo relativo⁵. Por lo tanto, los incrementos de recursos de estas últimas provincias son más que proporcionalmente sostenidos por contribuyentes de otras provincias.

En resumen; para la mirada más difundida del pensamiento económico, el federalismo fiscal argentino genera erogaciones excedentes por “ilusión fiscal” (que, vimos, no son ilusión), gasto irresponsable por falta de “correspondencia fiscal” y menores ingresos porque el alto porcentaje de transferencias en el total de los ingresos provinciales desincentiva el desarrollo de los sistemas tributarios locales.

Visto este diagnóstico, no hace falta decir más para entender por qué desde la ortodoxia los lineamientos de la propuesta de reforma eran bastante obvios: completar el proceso de descentralizaciones dando mayores potestades tributarias a las provincias. Cumpliendo esta acción, se reduciría el peso relativo de la coparticipación federal y, consecuentemente, se operaría sobre los tres elementos citados como disruptivos: se elevaría la correspondencia fiscal, se incentivaría la eficacia de los sistemas tributarios provinciales y se minimizaría la ilusión fiscal.

Existen buenas razones para pensar que por este camino no se cura el “malestar en la coparticipación”.

Coparticipación y política

La coparticipación no es sólo una forma de asignar ingresos, sino que también implica un sistema de empoderamiento de actores políticos territoriales.

Nuestro federalismo fue “refundado” en 1983 ya que desde 1916 había entrado en un cono de sombra bajo la lógica de los continuos golpes y gobiernos militares. Pero no era sólo eso: los gobiernos nacional-populares utilizaron políticas centralistas en su disputa con los actores conservadores que se refugiaban en las provincias.

⁵ Una parte de los ingresos que obtiene la AFIP en las provincias más ricas son asignados hacia el resto del país. En otro trabajo se ha hecho una cuantificación muy preliminar de esta reasignación interregional: por cada peso que la Nación cobra en las provincias del área central transfiere aproximadamente \$ 0,6 en concepto de coparticipación y otros fondos. Mientras tanto, por cada peso que se recauda en el resto del país, la Nación transfiere \$ 2,0 (Cao, Horacio -2003- “La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina, Página 125).

En 1983, sin régimen de coparticipación por la caducidad de la ley vigente⁶, el gobierno de Alfonsín utilizó las relaciones fiscales Nación/Provincias como herramienta clave de su relación con las provincias y del proceso de ajuste de un déficit fiscal desorbitante.

Se gestó así un modelo de relación que se perfeccionó y amplió en las siguientes décadas. El mismo gira alrededor de una articulación basada en el apoyo político de parte de las provincias a la Nación a cambio de la obtención de transferencias extraordinarias. Hay toda una serie de elementos que facilitaron este tipo de articulación; entre ellos:

- La creciente importancia que fueron adquiriendo las estructuras políticas subnacionales a partir de los procesos de descentralización
- El empoderamiento de las estructuras políticas territoriales -de gestión subnacional- y la decadencia de redes nacionales (sindicatos, FFAA)
- La asimetría en tamaño y desarrollo de las provincias
- La continuidad institucional que permitió que se fortalecieran instituciones de cuño federal
- Los fenómenos de sobre y sub representación legislativa y la organización de los distritos electorales alrededor de las provincias, hechos que empoderaron a los gobernadores.

Desde la perspectiva de las transferencias financieras, la viabilidad del vínculo se basó en que una partida que en términos relativos era insignificante para el gobierno central, implicaba para muchas provincias un cambio determinante de su situación fiscal y/o económica. En efecto, como varias jurisdicciones tienen entre el 1% y el 3% de la población del país, a priori, es de ese orden el nivel de transferencias (por coparticipación, como parte de programas, como ayuda del gobierno nacional, etc.) que tienen asignados. En este contexto, una reasignación del 0,5% permite incrementar de manera relevante los fondos recibidos por cualquiera de ellas.

Desde el lado del acuerdo político, el alineamiento provincial era crucial para el gobierno central, mientras que para las provincias no aparecen con nitidez espacios alternativos adonde aplicar sus crecientes potestades políticas. Cuando hablamos de las potestades provinciales nos referimos, por ejemplo, al alineamiento de los legisladores en el Congreso Nacional, en donde las alianzas regionales tienen una importante influencia sobre la agenda parlamentaria. Ha habido numerosos casos de concesiones a las provincias periféricas y despobladas para destrabar la tarea legislativa.

También es muy valorado el apoyo de los gobernadores en el escenario político regional y nacional. Por medio del intercambio descrito, el Gobierno Central puede sumar a las jurisdicciones gobernadas por partidos provinciales, hace bajar el tono de crítica de las provincias opositoras y alentar a las oficialistas para que acrecienten su apoyo. De igual forma, se opera sobre la interna partidaria, se generan escenarios favorables al oficialismo nacional, se imponen directrices de políticas públicas en los Consejos Federales (de Educación, Salud, Vial, etc.), etc.

⁶ La ley Nº 22.221 establecía su caducidad una década después de su puesta en vigencia, en 1973.

En resumen, alrededor de las transferencias Nación/Provincias se ha construido un sistema a partir del cual el gobierno central puede “comprar” gobernabilidad que es un elemento del que nunca hay sobreabundancia en el ejecutivo nacional.

Es un modelo cruel, pragmático, directo, sin ideología ni relato que lo limite o justifique.

Visto esto en términos de lo que ocurre por estos días -y si ha de darse una continuidad de lo ocurrido desde la recuperación democrática de 1983- se puede pensar que si bien buena parte del desempeño estratégico opositor tendrá su base en las provincias, éste será por definición paradójico y discontinuo, al calor de las negociaciones en el ámbito del federalismo fiscal realmente existente.

Para quien sigue las alternativas del debate en torno a las vicisitudes parlamentarias del acuerdo con los fondos Buitres, lo dicho aquí debería resultar especialmente claro.

¿Y la coparticipación?

En este marco, ¿están dadas las condiciones como para pensar en una salida virtuosa y estructural del problema de la coparticipación o vamos hacia un nuevo parche?

Analicemos la situación desde una perspectiva coyuntural.

El decisionismo presidencial avanzó con bastante eficacia en estos 100 días, pero cuando encontró los temas vinculados al federalismo fiscal, tuvo que retroceder ante el reagrupamiento de los gobernadores. Hasta el gobernador de Corrientes (aliado del gobierno central) anunció que iría a la Corte Suprema de la Nación para obtener la devolución de lo acordado por el DNU de Cristina Fernández.

El escenario es crítico, pues hay coincidencia entre los expertos en definir la coyuntura como la de un contexto fiscal restrictivo⁷, situación que se hará sin duda más grave en la medida en que se reduzcan las retenciones a las exportaciones y se llevan a cabo otras medidas que reducen los ingresos.

Adicionalmente, el gobierno nacional ha convalidado un 40% de incremento en la paritaria docente, lo que marca un piso para todo el país e implica notorios incrementos en el gasto provincial, dado el peso del empleo docente en el presupuesto total.

¿Entonces? ¿Cómo se puede cerrar esta situación en donde se reducen los ingresos a la vez que se necesitan más recursos para tapar el agujero que no cubre la coparticipación?

Uno podría pensar que, en el mejor de los casos, se optará por:

1. Endeudamiento nacional y transferencias discrecionales

⁷ Aunque el estado actual de las cuentas públicas y el nivel de déficit realmente existente es aún cuestión polémica.

2. Asistencia para endeudamiento provincial
3. Reducción de las transferencias presupuestarias

Claro está, esa solución es pan para hoy y hambre para mañana. Es volver a la segunda mitad de los '90, cuando las provincias se dedicaban únicamente a pagar sueldos. Y a largo plazo esperar la próxima turbulencia internacional que genere en el país una crisis de proporciones, otra vez atada al sobre-endeudamiento.

Por otro lado, no deja de ser sintomático que la reforma parche que se realizó se dirija a la jurisdicción más rica y a partir de un decreto. Si bien el incremento se financia con fondos de la Nación impacta sobre todo el equilibrio Nación / Provincias y, dada la importancia de las transferencias presupuestarias, esta reasignación implica que una detracción de fondos que podrían ir a las provincias.

Pero nos parece un error implicarnos en discutir la cuestión capital, ya que de esta forma se corre el riesgo de evitar el punto clave: el agotamiento del federalismo fiscal argentino. Es decir, la necesaria discusión sobre qué federalismo queremos y cómo lo financiamos. Es en ese marco que conviene situar la cuestión Capital; de lo contrario otra vez nos enredamos con la cuestión de la frazada corta sin resolver el tema de fondo.

En nuestra opinión, se requiere al menos tematizar si vamos a avanzar en la centralización o no de la recaudación, o cómo vamos a lograr los coeficientes objetivos que ordena la Constitución Nacional para identificar las obligaciones, necesidades y capacidad de financiamiento con la que cuenta cada jurisdicción.

Si la idea es buscar una solución integral al problema, se debería comenzar con tener en claro dos aspectos: por un lado, cuáles son las funciones y atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno y cómo fue y será su dinámica en el tiempo; por el otro, el rol de la relación Nación-Provincias para buscar morigerar las desigualdades territoriales.

Como vimos, la salida neoliberal se desentiende de estos aspectos. La propuesta clásica es la correspondencia fiscal, esto es, que cada nivel de gobierno obtenga los recursos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades. Según esta posición, en el límite, no debería haber coparticipación.

Es deseable que los lineamientos para una redefinición de la relación entre ambos niveles de gobierno comiencen por desentrañar de una vez la acumulación de diversos mecanismos de distribución de impuestos.

Una vez deshecho el laberinto de las relaciones fiscales nación/provincias, se puede incursionar en torno a dos dimensiones para evitar el juego de suma cero:

- crear nuevos y progresivos tributos –o ampliar las bases de los existentes– de modo que ello incremente la masa total de recursos a distribuir y que todos ganen en términos nominales;
- redefinir atribuciones e intentar un camino distinto al de la correspondencia fiscal: avanzar hacia la concurrencia fiscal tanto en materia de administración y de política

tributaria, como en las políticas públicas a partir de la complementación Nación/Provincias en prestaciones estratégicas, como salud y educación.

Esta línea de acción requiere repensar la relación Nación/Provincias de manera integral. La correspondencia fiscal, se sabe, tiene muchos límites conceptuales pero es aún mayor su inviabilidad fáctica en las actuales condiciones del país: traspasar la administración de impuestos nacionales a la órbita provincial sólo serviría para aumentar el poder de lobby y para acrecentar la brecha en la disponibilidad de recursos entre las distintas provincias.

Recordemos que no tiene por qué existir identidad absoluta entre quién financia y quién se beneficia del gasto público en tanto morigere las desigualdades sociales y económicas que toda economía de mercado genera.

En consecuencia y en nuestra opinión, para fundar un nuevo federalismo fiscal se debe contemplar, al menos, las siguientes intervenciones en la relación Nación/Provincias:

1. Creación de la *Red federal de Administraciones* tributarias para, entre otras cuestiones, potenciar y tender a equiparar las capacidades institucionales de cada una de las provincias en la materia
2. Instrumentación de *Impuestos nacionales patrimoniales* para cumplir la manda constitucional de igualdad territorial, *tomando los provinciales como pago a cuenta*
3. *Redefinición de las funciones y atribuciones entre la Nación y las provincias*, en especial: a) mediante la vuelta a la órbita nacional de algunas de las instituciones en materia de educación y salud, b) A partir de políticas que operen sobre las desigualdades regionales
4. Conformación de una *nueva Ley de Coparticipación* que redefina tanto la distribución primaria como la secundaria, empleando como punto de partida la consideración de las recomendaciones de política mencionados anteriormente.