

De qué hablamos cuando hablamos de coparticipación federal

La organización federal de un país supone la existencia de más de un nivel de gobierno (en Argentina: Nación, Provincias y Municipios) y, consecuentemente, algún orden que los articule de alguna forma o, al menos, fije campos de acción para cada uno de ellos.

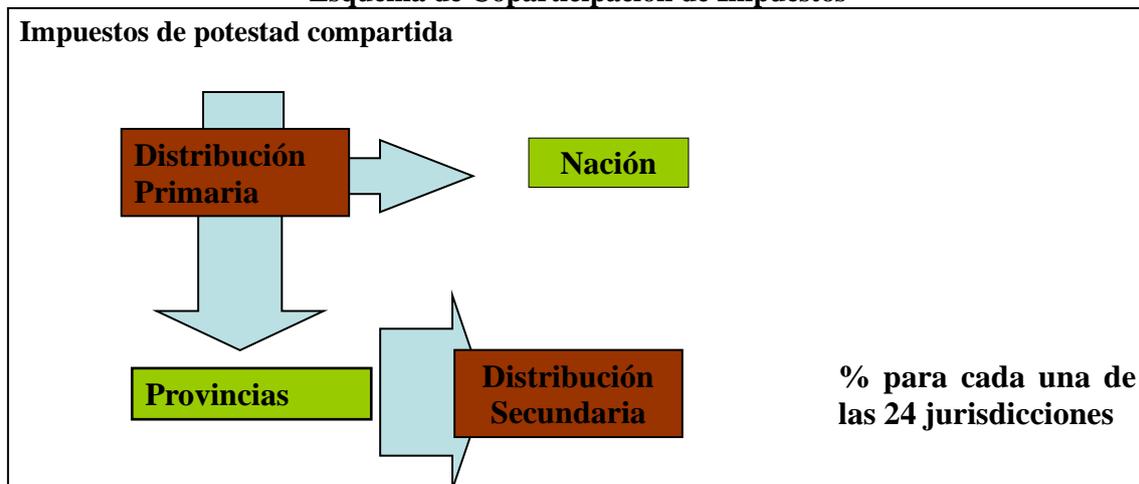
Entre los aspectos involucrados en tal orden, la delimitación de potestades tributarias es un elemento particularmente importante. Si bien esta dimensión tiene algún grado de autonomía, su análisis no puede desvincularse totalmente de la forma en que se asignan las funciones - responsabilidades del gasto público - entre la Administración Pública Nacional¹ y los otros niveles de Estado.

Para tratar el tema, nuestro país -como casi todos los países federales del mundo- ha recurrido a lo que se conoce como sistema mixto: la nación y las provincias tienen potestades de cobro de impuestos sobre diferentes hechos sujetos a tributación y, adicionalmente, la jurisdicción federal gestiona centralizadamente la recaudación de bases tributarias compartidas².

Los recursos así obtenidos se coparticipan (Figura N° 1):

- 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
- en virtud de la distribución secundaria, que establece la parte que, dentro de lo asignado al conjunto de provincias, le corresponde a cada una de ellas.

Figura N° 1
Esquema de Coparticipación de Impuestos



El sistema de Coparticipación Federal de Impuestos está basado en la Ley 23.548, promulgada en los inicios año 1988. El escenario de debilidad del gobierno nacional, lo llevó a ceder varios puntos porcentuales en la *distribución primaria* con respecto a regímenes anteriores, asignándose un 44,34% para la Nación, un 54,66% para el conjunto de las provincias y un 1% para un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Por esta ley, adicionalmente, los impuestos que cobra la Nación (IVA, ganancias, al cheque, etc.) son coparticipados, con excepción de:

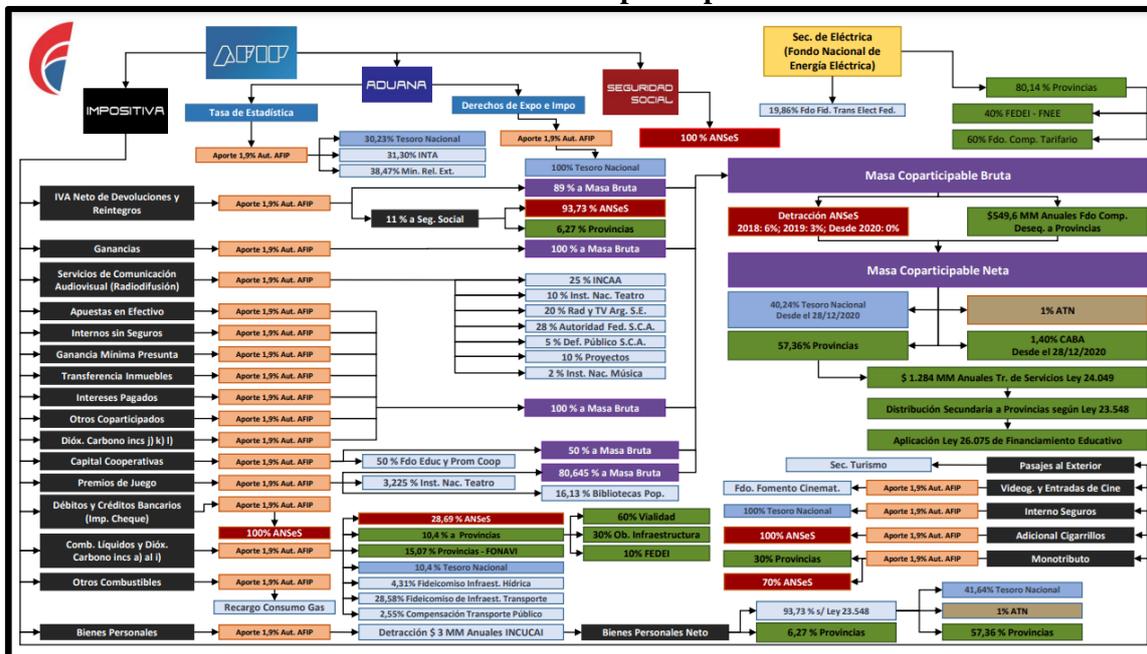
¹ A los fines de este trabajo consideraremos sinónimas las expresiones Federal/ Central / Nacional, por un lado, y provincial / estadual / regional, por otro. De igual forma, cuando hablemos de niveles subnacionales nos estaremos refiriendo al conjunto Provincias / Municipios.

² Algo en alguna medida similar ocurre con cada provincia respecto de los municipios.

- a) Los impuestos relacionados con el sector externo (por ejemplo, las retenciones a las exportaciones)
- b) Los que se encuentren previstos en otros regímenes (por ejemplo, la tasa estadística, que se asigna al INTA).
- c) Los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados (por ejemplo, el impuesto a los automóviles gasoleros, que se asigna al sistema previsional).

Desde su aprobación la Nación impuso múltiples modificaciones de la Ley 23.548 que fueron construyendo el famoso “laberinto”, esquema que refleja el farragoso mapa de modificaciones del sistema original y que permite hacer la arqueología de las batallas por los recursos fiscales entre la Nación y las Provincias (Figura N° 2). Nótese que, si bien se mantiene el esquema global, hay continuas modificaciones menores, lo que implica que la coparticipación es un tema que siempre está sujeto a negociación.

Figura N° 2
El laberinto de la Coparticipación



Fuente: Comisión Federal de Impuestos (www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Laberinto.aspx).

En cuanto a la *distribución secundaria*, la ley 23.548 establece lo que le corresponde a cada provincia a partir de índices no surgieron de datos objetivos, sino de una durísima negociación que tomó como base el patrón de distribución vigente en ese momento.

Reiteradamente se han hecho notar una serie de distorsiones y problemas que tendría la vigente ley:

- Deja pocas potestades tributarias en manos de las provincias
- No está basado en registros objetivos, lo que le quita legitimidad y premia a algunas provincias en detrimento de otras
- Su nivel de complejidad –laberinto mediante– lo hace inteligible sólo para los expertos
- Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción (fue sancionada hace 35 años)
- Ha sido reformulado innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional, lo que desvirtúa las ya débiles bases sobre las que se aprobó

Estas distorsiones llevaron que, en la reforma constitucional de 1994 se estableciera la necesidad de una nueva Ley y hasta se estipuló taxativamente una fecha tope para la puesta en vigencia del nuevo sistema: la “finalización del año 1996” (cláusula transitoria sexta). Demás está decirlo, el plazo se ha vencido sin que se apruebe una nueva ley

Más allá de estas posiciones, otros análisis han hecho notar que en la batalla por la coparticipación en verdad buscan terminar con un formato que, en alguna medida, es heredera de la anterior ley de coparticipación (Nº 20.221 de 1973). Este texto, producto de un concienzudo análisis en el marco de una visión desarrollista del país, establecía una estrategia diferenciada para las provincias “avanzadas” (Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, CABA), las “despobladas” (patagónicas) y las “intermedias y rezagadas” (NOA, NEA y Cuyo). Indirectamente, la ley entendía que las asimetrías regionales justificaban una fuerte presencia nacional en todo el territorio que fungiera de árbitro para moderar las diferencias.

En suma. muchas de las críticas a la ley 23.548, si bien tienen asideros justificables, en verdad buscan desarmar esta visión de país y reemplazarla por otra de tipo pro mercado, a favor de menor presencia estatal y mayor descentralización (que favorecería las jurisdicciones “avanzadas”).

Por último es de hacer notar que más allá de la importancia que tiene la Coparticipación Federal en sí misma, cuando se la discute, arrastra indefectiblemente a la mesa de negociaciones todas una serie de cuestiones, sean parte o no del federalismo fiscal: el gasto nacional en provincias; las regalías hidrocarburíferas, gasíferas y mineras; las transferencias de las cajas de jubilaciones provinciales o las asignaciones específicas a las provincias que no han hecho tales transferencias; los salvatajes a provincias endeudadas; las potestades tributarias, etc.

Propuesta

Vista esta situación se propone como primer trabajo una radiografía del federalismo fiscal estableciendo:

- a) Ingresos
 - 1. Gestionados por Nación (Impuestos a Coparticipar, Impuestos que no se coparticipan, Seguridad Social, Derechos de Exportación e Importación)
 - 2. Gestionados por las provincias (impuestos provinciales y regalías)
 - 3. Gestionados por municipios
- b) Ingresos indirectos:
 - 1. Gasto nacional en provincias
 - 2. Regímenes promocionales