



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía



**Séptimo Seminario Internacional
sobre Federalismo Fiscal
24 de noviembre de 2003
Buenos Aires, Argentina**

Federalismo Fiscal Argentino: La Coparticipación de Impuestos
Argañaraz, Nadin (Presidente del IERAL de Fundación
Mediterránea)

Federalismo fiscal argentino: la coparticipación de impuestos

Por Nadin Argañaraz

Presidente del Ieral de Fundación Mediterránea

El debate por la reforma de la coparticipación federal ha regresado nuevamente y vale la pena destacar las dos posibles maneras de visualizarlo. La primera, como un cambio limitado sólo a la discusión de la distribución de recursos entre jurisdicciones, es decir, entre el gobierno nacional y los provinciales (distribución primaria), y entre las jurisdicciones provinciales (distribución secundaria). La segunda, como una estrategia más integral que aproveche la ocasión de la reforma para solucionar varios de los puntos pendientes de la Agenda Fiscal Argentina.

No puede ignorarse que el gasto público provincial se ha financiado en parte con recursos invisibles para los votantes (impuesto sobre los ingresos brutos que viene escondido en los precios), con recursos transferidos (impuestos coparticipados) o con recursos que significan una carga para generaciones futuras (deuda pública). Dentro de este contexto, ciudadanos que captan los beneficios de un mayor gasto público no perciben necesariamente el costo que significa financiarlo.

Una de las consecuencias más habituales de este comportamiento en nuestro país ha sido el salvataje por parte del gobierno nacional, lo que se ha terminado transformando en un sistema de incentivos perverso para una sustentabilidad fiscal genuina. La discusión de un nuevo sistema de reparto de la recaudación entre nación y provincias puede servir para cambiar incentivos, pero siempre y cuando se aborden

otros aspectos tales como la descentralización tributaria a provincias y la creación de un marco institucional sólido.

En línea con la visión de una reforma más integral se consideran como ejes centrales a los siguientes:

1º) Descentralización y reforma tributaria en provincias: Para aumentar la correspondencia fiscal y hacer más visible el costo del gasto público en los gobiernos subnacionales vendría bien transferir ciertos impuestos nacionales a la órbita provincial, además de encarar la sustitución del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto más neutral como por ejemplo el que grava sólo las ventas finales (detallado en facturas).

2º) Masa de impuestos nacionales coparticipables: hay que avanzar hacia una simplificación sustancial, eliminando todo tipo de asignaciones específicas. Todos los impuestos nacionales deben integrar la masa, con la excepción de aquellos que por restricciones constitucionales no puedan hacerlo. Es esencial ordenar el financiamiento de la seguridad social y una vía para hacerlo es completar la transferencia de Cajas Provinciales de Jubilación a la Nación, unificando los marcos legales en un período de tiempo concreto.

3º) Distribución primaria y secundaria: El reparto entre gobierno nacional y los provinciales tendrá que respetar la distribución de responsabilidades de gasto. El reparto entre provincias debe modificarse sustancialmente, intentando cubrir en cada una de ellas el monto resultante de la diferencia entre sus necesidades fiscales teóricas y sus capacidades objetivas de recaudar tributos. Parece esencial encontrar un mecanismo adecuado de corrección periódica de indicadores de distribución, según la eficiencia en

la gestión fiscal y la eficacia en la política social que muestren los gobiernos provinciales.

Sería deseable que como resultado del esquema se obtenga una mayor uniformidad del gasto público por habitante. Países como Australia y Canadá tienen una relación de 1,2 entre las jurisdicciones que más gastan y las que menos gastan. En Argentina, la relación entre Santa Cruz (la que más gasta en términos per cápita) y Tucumán (la de menor gasto) es de 5, aproximadamente.

4º) Límites y coordinación del endeudamiento: Se recomienda la aprobación de límites estrictos para los niveles de endeudamiento del gobierno nacional y los provinciales. Se deberían fijar penalizaciones claras ante casos de incumplimiento. Además, el acceso al endeudamiento sólo debería tener como destino la realización de inversiones de capital.

5º) Fondo Anticíclico: Previo a la distribución de los recursos coparticipables entre Nación y Provincias resulta necesario descontar recursos para la constitución de un fondo que se utilizaría para financiar los faltantes de recursos en las fases descendentes del ciclo económico. Pero con el endeudamiento hoy existente se genera el dilema de ahorrar para pagar primero lo que se debe o independientemente de la pérdida económica (generada si uno ahorra a una tasa de interés inferior a la tasa activa que devenga la deuda) dar una señal de cambio de disciplina fiscal hacia adelante.

6º) Fondo de Desarrollo y Desequilibrios Regionales: También se descontaría de la masa coparticipable y tendría una doble finalidad, la de financiar obras de infraestructura y atender necesidades excepcionales de financiamiento en las jurisdicciones subnacionales, sólo que en este último caso se trataría de préstamos y no de subsidios. No existirían más los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

7º) Creación de un Organismo Fiscal Federal: Ambito en el que se discutiría la política fiscal nacional y provincial, se armonizaría el sistema tributario federal, se coordinaría la reforma tributaria en provincias y se estudiarían y recomendarían las soluciones para los problemas fiscales más relevantes. Sería esencial incorporar de alguna manera a los municipios de provincia, al menos en lo atinente a publicación de información sistematizada y comparable.

Resumiendo, la receta técnica debe contener una mezcla de instrumentos tales como **reformas estructurales**, **reglas** para limitar los impulsos perversos demostrados en el pasado e **instituciones fiscales** que puedan canalizar eficientemente aquellas decisiones que no puedan quedar sujetas a reglas. Pero resulta esencial el complemento de la transparencia fiscal, tarea titánica que debe iniciarse casi desde cero en algunos casos y consolidarse en otros.

El desafío pasa entonces por generar un proyecto de reforma que incluya una modificación a la distribución que subsane los problemas descritos y que a la vez cuente con posibilidades ciertas de ser aprobado por ambas cámaras legislativas. En este sentido, debe considerarse que las provincias “chicas” tienen mayor peso en el Senado, mientras que las “grandes” obviamente en Diputados. Por ejemplo, si se pretendiera distribuir recursos sólo en función de la población de cada provincia, ese proyecto sería aprobado en Diputados pero no en Senadores (se supone siempre que cada legislador representa los intereses de su provincia). La vía opuesta seguiría un proyecto que intentase repartir un monto absoluto igual de recursos entre provincias. Por ende, una reforma que “premie” con menor fuerza a la baja densidad y otorgue mayor preponderancia a la población con NBI en el reparto debería tener mayores problemas para pasar la Cámara de Senadores que la de Diputados.

Una reforma que mejore sustancialmente la razonabilidad del reparto actual y que además cumpla con la restricción de aprobación en ambas cámaras, puede requerir que si bien la provincia de Buenos Aires aumente su participación en el reparto lo haga en una magnitud tal que no sea muy grande el número de provincias perdedoras.