



Serie Análisis de Coyuntura – N ° 4

NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

Alberto Barbeito, Laura Goldberg y Rubén Lo Vuolo

Junio de 2004

I. Introducción: los principios de organización del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

En un sistema federal de gobierno como es el de la Argentina, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (RCFI) constituye un sistema de transferencia de recursos fiscales entre las distintas jurisdicciones del Estado. La literatura reconoce dos tipos principales de transferencias. Por un lado, las llamadas transferencias “devolutivas”, cuyo fundamento sería la devolución de impuestos que se entienden generados originalmente en cada jurisdicción pero cuya administración fue otorgada a la Nación. Por otro lado, las llamadas transferencias “compensatorias” que son aquellas que pretenden equipar las asimetrías de desarrollo existentes entre las jurisdicciones.

Al mismo tiempo, los principios de organización del RCFI deben atender a evitar o moderar dos tipos potenciales de desequilibrios. Primero, los “desequilibrios verticales” que se expresan como asimetrías en la distribución de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles que integran el sistema federal; básicamente, la relación entre el gobierno nacional y el conjunto de estados provinciales. Por otro lado, los llamados “desequilibrios horizontales”, que se refieren a la capacidad desigual de las distintas jurisdicciones provinciales para captar recursos propios y que suelen vincularse con los disímiles niveles de desarrollo (tanto entre provincias como entre municipios).

La implementación práctica de estos criterios siempre ha sido motivo de controversias. La propia Constitución Nacional, reformada en 1994, no establece criterios precisos. En su artículo 75 inciso 2 manifiesta que: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. El modo en que se interprete la norma es crucial para la comprensión y el diseño del sistema fiscal argentino.



En las últimas décadas se han verificado alteraciones permanentes e importantes, tanto en materia de responsabilidades de gasto como en las facultades tributarias de las distintas jurisdicciones. En la mayoría de los casos, estos cambios no fueron producto de reformas racionales y consensuadas entre las partes, sino más bien el resultado de situaciones coyunturales y de la imposición unilateral en función de intereses y relaciones de fuerza de corto plazo. Así, en general, las modificaciones respondieron a objetivos de ajuste fiscal y a las restricciones impuestas por las políticas macroeconómicas de turno.

Entre otros ejemplos de esta compleja situación, puede mencionarse la transferencia a las provincias de la prestación de los servicios educativos y de la salud pública, mientras que en sentido inverso, la Nación asumió creciente participación en materia previsional y del endeudamiento público. Paralelamente, hace años que se vienen sucediendo detracciones a la masa coparticipable con destino al financiamiento del sistema de previsión social, cuya brecha de financiamiento se expandió notablemente como resultado de la reforma de 1994 y de la política de sistemática rebaja de las contribuciones patronales. Ambos elementos, a su vez, explican gran parte del incremento explosivo del endeudamiento público.

Más allá de los dos criterios mencionados de distribución de fondos entre distintas jurisdicciones gubernamentales, algunos exponentes de la ortodoxia económica y fiscal (por ejemplo, Llach 2003, Argañaraz 2003) advierten que “el problema no es cómo se coparticipa sino el acto mismo de coparticipar”. ¿Por qué? Fundamentalmente porque sostienen que en el proceso de coparticipación está implícito un criterio distributivo que implica una falta de correspondencia entre el tipo de servicios que presta cada jurisdicción (y su gasto) y los recursos que recauda de los privados para financiarlos.

Esto se resolvería con lo que denominan el “principio de correspondencia”. ¿Qué significa este principio? El mismo pretende contraponerse al criterio “redistributivo” y pretende que se verificaría correspondencia fiscal cuando los ciudadanos pagan impuestos en la “justa medida” en la que consumen bienes públicos; y esto sólo se puede dar si hay una directa relación con la jurisdicción que lo presta. En sus fundamentos, este tipo de principio reconoce que los recursos fiscales “pertenecen” a los particulares y que es el Estado el que se apropia de ellos, para lo cual debe brindar una contraprestación a cambio. En el fondo cuestionan el derecho originario del Estado de disponer de estos fondos como instrumento imprescindible para la constitución y funcionamiento de la Nación.

Este tipo de criterios lleva implícita la siguiente hipótesis: para que los gobiernos subnacionales actúen responsablemente deberían poder aumentar o reducir sus ingresos de forma tal de hacerse públicamente responsables por las consecuencias de esas acciones. El sistema de coparticipación impediría esta práctica.

Por ejemplo, los defensores del principio de correspondencia fiscal sostienen que cada nivel de gobierno debe recaudar de acuerdo a lo que pretende gastar, por lo cual proponen vincular lo máximo posible los tributos con la capacidad local de recaudación. Partiendo de una lectura muy ortodoxa del funcionamiento económico, se estima que de este modo se ha de promover la competitividad y la responsabilidad fiscal, limitando al mismo tiempo el gasto público. Las transferencias intergubernamentales romperían el lazo entre las decisiones de tributar y gastar, creando una suerte de “olla común” de la que los funcionarios subnacionales tratan de extraer fondos “extras”, sobreendeudándose.

Desde esta óptica, la propuesta es que no haya más concurrencia de fuentes tributarias, sino separación de las mismas entre Nación, Provincias y Municipios. Los impuestos correspondientes a cada jurisdicción serían para ésta, aunque se sugiere un sistema de transferencias entre jurisdicciones para respetar el criterio de equidad



regional de la Constitución. Para ello, se propone reemplazar los acuerdos existentes de coparticipación por la creación de algún Fondo Federal, constituido en base a “incentivos” que cada jurisdicción tendría si supera ciertas metas de recaudación pre-establecidas.

Como se ve, y más allá de lo instrumental, existen claras diferencias en los principios de organización del sistema que se defienden desde distintas ideologías. Como suele suceder en otros ámbitos, gran parte de las divergencias se originan entre quienes defienden una función distributiva del sistema y los que pretenden que esa función no le compete sino que debe ser un instrumento de la política fiscal tendiente a controlar el déficit fiscal.

II. El laberinto de la coparticipación y sus problemas.

La conformación actual del RCFI proviene de la Ley 23.548 de 1988 y de las reiteradas modificaciones introducidas desde entonces, que acentuaron la complejidad y alteraron los parámetros distributivos tanto en el sentido vertical como horizontal. El resultado es que actualmente existe un verdadero “laberinto” normativo que facilita la arbitrariedad en la materia y que dificulta los acuerdos de largo plazo entre las jurisdicciones. ¿Por qué? Porque en los hechos el sistema ha dejado de responder a principios de organización claros y se ha vuelto un instrumento más de la puja política de corto plazo. Prueba de ello, es que sigue sin cumplirse con el mandato constitucional de la reforma de 1994 que otorgaba un plazo de dos años para la entrada en vigencia de una nueva Ley Convenio en la materia.

El laberinto se ha ido conformando como resultado de la acción de dos fuerzas principales. Por un lado, la tendencia a “sustraer” de manera anárquica recursos de la masa coparticipable con el objetivo de cubrir la creciente brecha financiera del sistema de seguridad social, que como ya se mencionó, se ha venido ampliando de manera explosiva con la reforma del sistema de previsión social de 1994 y la sistemática rebaja de las contribuciones patronales. El pago de los servicios de la deuda externa es otro de los elementos que no sólo redujeron la masa coparticipable sino que también contribuyeron a reforzar la tendencia hacia una mayor centralización de la recaudación tributaria en el orden nacional. Por el lado de los tributos, esta tendencia centralizadora se agravó por la creación de nuevos impuestos cuya recaudación quedó en manos de la Nación sin que se coparticipen como es el caso de las retenciones a las exportaciones, o que se coparticipan en reducida proporción, como es el caso del impuesto a los créditos y débitos bancarios (el llamado impuesto al cheque).

Conforme a la distribución primaria vigente según la Ley 23.548 y sus modificatorias, la Nación obtiene el 41,64%, y las provincias el 57,36% de la coparticipación neta, mientras que el restante 1% es para Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que la Nación distribuye discrecionalmente a través del Ministerio del Interior. Algunos estudios específicos sobre el tema han señalado que, en los hechos, esta distribución formal se aleja mucho de la realidad y que las Provincias han ido resignando recursos de forma significativa. La evaluación de esta situación es compleja, ya sea por los procesos de endeudamiento provincial que por distintas vías fueron transferidos en parte a la Nación, como por las transferencias de fondos de afectación específica (por caso, el Fondo del Conurbano Bonaerense), ATN, programas especiales para atender desequilibrios fiscales, etc.

La existencia de este laberinto ha favorecido las propuestas que pretenden cristalizar criterios de distribución definitivos a partir de lo que van imponiendo las prácticas discrecionales cotidianas. De este modo, se pretende legitimar prácticas que se originaron en situaciones extraordinarias o de emergencia, sobre todo en los últimos



años de crisis profundas del funcionamiento fiscal y reformas poco debatidas. De hecho, esto también fue lo que se hizo al establecer los criterios de distribución presentes en la ley de 1988.

Claramente, no tiene mucho sentido discutir la cuestión de Coparticipación si no se resuelven conjuntamente los temas que han ido complicando el laberinto, entre los que se destacan los procesos de desconcentración de la prestación de servicios de salud y educación, como así también la reforma de previsión social y los procesos de absorción en la Nación de algunas Cajas Provinciales que dan cobertura a los empleados públicos. También, en la discusión juegan ciertas facultades especiales de algunas Provincias, como el caso de aquellas que cobran regalías por rentas del suelo y del subsuelo.

En términos generales, cualquier reforma que plantee una salida del laberinto de la Coparticipación debería reconocer que la distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las Provincias trasciende cuestiones meramente económicas. Las prácticas prueban que la distribución de recursos fue el resultado de una dialéctica de conflicto y negociación entre el gobierno central y las provincias, cuya intensidad se ha ido potenciando o aliviando según los contextos de estancamiento económico, crisis fiscal y deterioro social. Parte de la explicación de esta situación resulta del particular sistema institucional del país que otorga alta capacidad de veto a los representantes de algunas provincias pequeñas y menos pobladas (ver Gaggero, nota 2004). Sin embargo, no parece que esto puede explicar completamente la situación.

El centro del problema tiene más que ver con la persistencia de un sistema tributario regresivo y acostumbrado a funcionar con múltiples excepciones que le quitan equidad contributiva. Históricamente, la política fiscal ha sido presa de intereses particulares que eluden la carga tributaria y reclaman subsidios, situación que ha sido permitida por las prácticas corporativas y poco transparentes del poder político. A esto se han sumado los procesos de ajustes fiscales descontrolados, en los que el peso de la carga del ajuste se transfiere conforme a las relaciones de fuerza coyunturales y terminan perjudicando a los actores con menor poder.

No es de extrañar que éste sea también el contexto en el que se discute actualmente la Coparticipación. En los hechos, la misma está estrechamente vinculada con los acuerdos firmados con el FMI en relación con la renegociación de la deuda y que impone un superávit fiscal elevado al país. En ese sentido, la discusión sobre coparticipación federal está muy limitada, incluyendo entre esos límites la existencia de programas ya acordados de cumplimiento fiscal, que buscan su consolidación institucional en leyes como la de la llamada "Responsabilidad Fiscal". A estas restricciones se suman las propias del ambiente político de la coyuntura, incluyendo las disputas de poder entre las distintas jurisdicciones y la puja por apropiarse de programas clientelistas con alto impacto electoral.

En cualquier caso, es claro que la posibilidad de lograr consenso en estos temas guarda directa relación con la posibilidad de aliviar la restricción fiscal estructural, expandiendo al mismo tiempo las coberturas en áreas económicas y sociales críticas. En cambio, hoy la cuestión está planteada teniendo como objetivo central la restricción presupuestaria y el control del gasto.

Esta impronta es muy cuestionable. Primero, porque si bien la actual coyuntura favorable permite disponer de un elevado superávit fiscal, éste está sustentado en condiciones excepcionales para el incremento de la recaudación tributaria y la restricción del gasto público. En segundo lugar, porque es poco probable (y menos aún, deseable) que la situación señalada se mantenga a futuro, habida cuenta la urgente necesidad de atender las demanda en materia de inversión en infraestructura y en políticas sociales redistributivas.



III. Las diferentes propuestas

En el Cuadro 1 pueden visualizarse sintéticamente algunas de las propuestas que hoy se están discutiendo en los diversos foros sobre la cuestión de la coparticipación. Como puede verse, no existe consenso entre los diversos autores y, como suele suceder, las discrepancias responden a diferentes posiciones ideológicas sobre la propia función del Estado.

En general, estas diferencias giran en torno a los siguientes ejes:

1. Centralización versus descentralización de las potestades tributarias, a lo cual se añade la discusión sobre la llamada “correspondencia fiscal”.
2. Ventajas y desventajas de la simplificación de las bases tributarias
3. En cuanto a la “distribución primaria”, se discute si es razonable mantener o modificar el reparto actual, como así también qué es lo que se debería hacer sobre el reparto excedente de un piso que se propone garantizar.
4. La Seguridad Social es un capítulo fundamental de la discusión sobre la distribución primaria, donde los argumentos van desde la necesidad de incorporarla como una parte del reparto o detraer ingresos para la seguridad social antes de repartir.
5. La conveniencia de crear “fondos anticíclicos” es una idea que parece tener amplio consenso; al igual que la abstracta apelación a la creación de Fondos de Desarrollo Social o Regional, aunque en algunos casos éstos parecen más atados a la inversión en infraestructura y en otros a programas sociales.
6. En cuanto a la “distribución secundaria” (ya sea sobre el total de los montos de coparticipación o sobre el excedente) las propuestas discuten el contenido de los criterios devolutivos, los criterios compensadores o la evaluación de la necesidad fiscal
7. Finalmente, otro aspecto de la discusión pasa por mantener o no los ATN, crear nuevos fondos específicos o eliminarlos.

Salvo raras excepciones, y éstas de carácter general, las propuestas no ensayan cuantificaciones. Habitualmente, el punto de partida es aceptar como base los montos que actualmente perciben efectivamente las Provincias. Los grandes quiebres parecen estar en las distintas posiciones en materia distributiva. Los más ortodoxos apuntan a señalar la necesidad de vincular más estrechamente los gastos con los recursos propios, para lo cual plantean la directa descentralización de la mayoría de los tributos, o criterios de rigurosidad en el control de los gastos. Algunos extremos (Frigerio 2004) llegan al ridículo de plantear la prohibición de disponer aumentos de salarios en el “último año de gobierno”.

Las discrepancias entre las diversas propuestas en torno de la distribución primaria de coparticipación giran en torno a si esa estructura debe conservarse en términos nominales, reales o porcentuales. En algunos casos (Frigerio, 2004; Cetrángolo, 2004) también se sugiere la necesidad de flexibilizar las condiciones de reparto para que se pueda adaptar más fácilmente a los cambios que pudieran ocurrir (por ejemplo, nuevos impuestos no coparticipables, reforma previsional, traspaso de deudas provinciales, programas sociales nacionales, etc.) sin atentar contra la equidad.

Otra cuestión que se discute especialmente es el destino del excedente por sobre los valores que se terminen fijando al inicio para el reparto primario. En la propuesta que envió el gobierno a los gobernadores provinciales a fines de mayo, por ejemplo, se disponía la creación de un Fondo de Equidad Social con una parte decreciente del excedente hasta el año 2006. La Nación sería la encargada de determinar como se



distribuirían esos fondos con dos destinos: grandes aglomerados urbanos y provincias del norte.

La creación de fondos especiales no es novedosa. No sólo forma parte de diversas propuestas (ver Cuadro 1) sino que en la práctica algunos programas sociales de mayor envergadura (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) funcionan con esa misma lógica. Lo que suele distinguirse es el destino de esos fondos, que en algunos casos apuntan a sostener inversión y, en otros, programas sociales o políticas específicas.

Un punto sobre el que hay acuerdo entre los distintos análisis del SCFI vigente es la ausencia de criterios explícitos sobre los que se realiza el reparto entre las jurisdicciones. En tal sentido, se critica el abandono de los principios de la Ley 20.221 de 1973, donde existían criterios explícitos para la distribución secundaria: 65% según tamaño de la población, 25% por brecha de desarrollo (con indicadores de calidad de la vivienda, número de automóviles por habitante y grado de educación de la población) y 10% según la dispersión de la población teniendo en cuenta las áreas de menor densidad geográfica.

Sin embargo, en la Ley 23.548 de 1988 estos criterios se eliminaron y se estableció en cambio que los coeficientes del reparto provendrían de lo efectivamente distribuido durante los años 1985-87. Ya se señalaron los problemas derivados de la arbitrariedad de este tipo de criterios que pretenden legitimar lo que sucedió en los hechos, pero además vale recordar que justamente durante los años elegidos como base hubo un vacío normativo sobre la cuestión. En cualquier caso, estos coeficientes resultaron alterados nuevamente en la práctica por las sucesivas modificaciones normativas introducidas durante los años noventa.

Sobre este punto, es posible distinguir visiones alternativas. Por un lado, algunos se apoyan en criterios pretendidamente “objetivos” (IERAL, CIPPEC), como indicadores de tamaño y densidad de población, NBI, superficie, etc. Otros (Cetrángolo 2003), consideran que el reparto secundario debe tener en cuenta las necesidades de financiamiento de políticas compensatorias concretas, como el traspaso de las áreas de educación y salud, así como la corrección de los desequilibrios productivos entre las jurisdicciones.

Slonimczyk (2002), por su parte, plantea que la distribución secundaria de los fondos de coparticipación debería realizarse inversamente a la capacidad de las provincias para garantizar el nivel promedio nacional de gasto per cápita en cada rubro. Este criterio podría estimarse a partir de datos “objetivos” como el PBI per cápita provincial, el promedio de los cocientes recaudación propia-PBI provincial y las distribuciones de gasto por función históricos de cada jurisdicción. Así, a aquellas jurisdicciones cuyos recursos propios no alcanzasen para conseguir los niveles promedio de gasto per cápita en alguno de los servicios públicos esenciales, se les asignaría un porcentaje de financiación por transferencia de un nivel superior (nacional, regional o provincial según el caso).

Otro problema que la mayoría de las propuestas contemplan es la necesidad de moderar el carácter pro-cíclico de las transferencias. Esta es una característica general del sistema tributario argentino debido al alto peso de la recaudación basada en las transacciones, que el RCFI en cierto modo hereda. Si bien los impuestos provinciales tienen un mayor componente de tributos sobre los “patrimonios”, la experiencia muestra que los ingresos fiscales provinciales se contraen de manera aún más intensa que los nacionales en las fases recesivas por incumplimiento de pago de los contribuyentes y por las propias debilidades fiscalizadoras de Provincias y Municipios. Así, no puede esperarse una “compensación” de los ciclos impositivos por esta vía y claramente se necesitan mecanismos específicos para atender el



problema. De este modo, parece aconsejable incorporar algún instrumento en el RCFI que se ocupe específicamente de la moderación del ciclo de ingresos fiscales.

En cualquier caso, lo que no se observa en ninguna propuesta es mayor énfasis en la necesidad de plantear una reforma tributaria como paso previo a la discusión de la coparticipación. Incluso, en la mayoría de los casos se buscan mecanismos de control o directa reducción de gastos, sin tener una visión integrada del problema y sin discutir la oportunidad y eficacia de los procesos de desconcentración de gastos hasta aquí efectuados. A lo sumo, se plantea la necesidad de atar recursos a eventuales cambios futuros de coyuntura.

IV. La propuesta oficial.

El gobierno ha presentado a las Provincias su propuesta de nueva Ley Convenio de coparticipación. La misma estipula que el reparto secundario, hasta alcanzar el monto distribuido durante 2004 y el 90% del excedente que se recaude sobre dicho monto, se realizará de acuerdo a los coeficientes de la Ley 23.458 y sus modificatorias y complementarias. De esta forma, mantiene los porcentuales de distribución actualmente vigentes, descartando la consideración de criterios objetivos explícitos para el reparto. Al mismo tiempo, se dispone que 25% del aumento de la recaudación coparticipable por sobre el año 2004 será destinada a un Fondo de Equidad Social, administrado por el PEN y destinado a programas en las provincias del NOA, del NEA, y los grandes aglomerados urbanos del país. Finalmente, se propone repartir el 10% restante del excedente entre las provincias a partir de coeficientes no especificados pero que se vincularían con criterios de eficiencia en la recaudación provincial.

En realidad, el proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, sobre el que existen serias dudas de su aprobación, se complementa con otro más avanzado que es el de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Si se miran ambos proyectos conjuntamente, se evidencia que el centro de la estrategia del gobierno parece estar en la limitación del gasto primario tanto de la Nación como de las Provincias, de modo de asegurar el pago de los servicios de la deuda sin generar nuevo endeudamiento por encima del crecimiento económico.

Así, el proyecto de Ley de Responsabilidad fiscal establece:

1. El gasto público primario de la Nación y las Provincias (corriente y de capital menos intereses de la deuda) no podrá aumentar por encima del crecimiento del PBI proyectado por el Ejecutivo. Si el PBI no crece, el gasto primario deberá mantenerse constante.
2. Los servicios de la deuda (capital más intereses) de las Provincias —aquí no se incluye a la Nación— no podrán superar el 15% de sus recursos corrientes, netos de las transferencias a los Municipios. Cabe aclarar que conforme a los compromisos financieros que la Nación pretende asumir en los nuevos acuerdos de la deuda, es seguro que el endeudamiento de la Nación ha de superar este límite.
3. Las Provincias que superen ese tope del 15% no podrán endeudarse, salvo que constituya un refinanciamiento en mejores condiciones de deuda existente o se trate de préstamos de los organismos financieros internacionales o de programas nacionales. Por esta disposición, los organismos multilaterales quedan como un prestamista "privilegiado".
4. Tanto la Nación como las Provincias deberán constituir Fondos Anticíclicos.



En cierto modo, esta política desconoce que el gasto público (antes del pago de intereses) está en un nivel muy bajo en términos históricos y comparativos. Si se quiere, la visión sigue siendo que el problema fiscal de la Argentina es de gasto y no de recaudación.

Esta política se corresponde con los acuerdos firmados con el FMI y continúa la estrategia implementada con los llamados Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) a los que están adheridas 14 Provincias. ¿Qué son los PFO? Estos programas estipulan año a año los topes máximos que el gobierno nacional destinará a créditos a las provincias para financiar sus deudas (en principio) y su déficit. Cada programa contiene tasas anuales decrecientes contra un programa paralelo de reducción de déficit de las mismas. A partir de estas pautas globales, la Nación firma acuerdos bilaterales con cada gobierno subnacional.

En particular, cada año se ha agregado un destino posible para los préstamos que otorga el fondo fiduciario respecto al año anterior. Así, mientras en 2002 sólo podrían servir para atender el déficit financiero y los servicios de capital de la deuda de ese año; en 2003 el monto máximo (que fue mayor e incluyó la distribución de ayuda financiera de organismos multilaterales), agregó la posibilidad de usarlos para regularizar posibles atrasos de tesorería en el pago de salarios y servicios. En 2004 se sumó a los destinos posibles del préstamo de 2003, la refinanciación de servicios de deuda con organismos internacionales a cargo de las jurisdicciones que cancele el gobierno nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, pueden adelantarse algunas observaciones críticas a la política del gobierno en materia de relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias.

- i) ausencia de un planteo integral de las relaciones fiscales federales;
- ii) ausencia de un programa macrofiscal de mediano plazo, que incluya entre otros elementos la reprogramación de la deuda y la reforma del sistema previsional;
- iii) ausencia de un ámbito institucional con funciones específicas para debatir y acordar con las provincias. En su lugar, impone fechas unilateralmente e incluye la reforma de la coparticipación en la agenda con el FMI como una forma adicional de presión. Mientras tanto, responde autoritariamente promoviendo una ley de responsabilidad fiscal que pretende introducir nuevas restricciones al manejo de las finanzas públicas provinciales.
- iv) no revisa ni reforma los distribuidores verticales ni horizontales y busca cristalizar la situación actual que es el resultado de decisiones alimentadas por escenarios extraordinarios de corto plazo;
- v) desafecta parte de los recursos coparticipables para administrarlos de manera arbitraria en la Nación mediante el llamado Fondo de Equidad Social, sin explicitar qué tipo de programa va a financiar dicho fondo ni cuáles son los beneficios que resultarían del mismo;
- vi) mantiene también sin cambios la asignación de recursos de uso indiscriminado como los ATN.
- vii) establece un componente incierto de premios y castigos vinculados con la eficiencia recaudadora de las provincias. Esta incertidumbre aumenta con el proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal que impone límites a la expansión del gasto y al endeudamiento.
- viii) el proyecto no tiene un claro componente anticíclico y, sin embargo, la Ley de “responsabilidad fiscal” que lo acompaña responde a una lógica contraria, puesto que plantea no aumentar el gasto público por encima de



la tasa de crecimiento del PBI y congelarlo si la tasa del PBI fuese negativa.

V. Lineamientos para una propuesta alternativa.

Los comentarios previos sugieren que el primer paso para lograr consensos sobre un nuevo RCFI, es definir mínimos compromisos recíprocos entre las jurisdicciones con respecto a los escenarios “macrofiscales” factibles a mediano y largo plazo. Este compromiso debería proyectar un sendero fiscal hipotético sobre el cual operar. Y aquí empieza el primer problema, porque hoy ese sendero es el que surge de los acuerdos con el FMI, acuerdos firmados unilateralmente por la Nación y en los que ni siquiera el Congreso tiene participación.

Al mismo tiempo, estos requisitos de inicio exigen crear instituciones adecuadas para tomar decisiones compartidas y que, a su vez, hagan factible corregir desajustes fiscales (desvíos en el sendero proyectado) y fijar normas de comportamiento fiscal para las distintas jurisdicciones involucradas. Los dos elementos previos son requisitos fundamentales para construir consensos duraderos en la materia.

A modo de ilustración del argumento, el gobierno nacional debería comprometerse, por ejemplo, a no impulsar decisiones unilaterales que afecten la masa de recursos de coparticipación, como la reducción de alícuotas en determinados impuestos o incrementar las erogaciones tributarias mediante la promoción inconsulta de exenciones impositivas o el otorgamiento de subsidios. En el mismo sentido, el gobierno nacional debería autolimitarse en las decisiones de reglas fiscales que afecten a las provincias, como son los compromisos de superávit fiscal que surgen de los acuerdos con el FMI. Este tipo de compromisos supuestamente deberían requerir acuerdos parlamentarios, pero como se sabe, la práctica corriente es la decisión unilateral del PEN o la imposición de hecho de las medidas.

Lo que aquí se plantea no se corresponde con la propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal que actualmente impulsa el gobierno nacional. Las diferencias son importantes. Sintéticamente, aquí:

- i) se trata de compromisos mutuos, a los que deben subordinarse tanto la Nación como las Provincias;
- ii) no se tiene como objetivo el ajuste fiscal;
- iii) se pretende incorporar una visión integral del problema de la coparticipación federal de impuestos. En este sentido, se considera improcedente toda discusión del endeudamiento y las transferencias (tanto de Nación como de provincias) que ignore el problema del financiamiento del régimen de previsión social.

Como se anticipó, luego de la reforma de 1994 se desfinanció el sistema único de seguridad social que pasó a cubrir ese bache parcialmente con recursos tomados de la masa del RCFI. En esto, hay que tener en cuenta que un grupo mayoritario de Provincias transfirió sus Cajas de Previsión a la Nación, engrosando aún más el abultado peso de la seguridad social en las finanzas nacionales. Adicionalmente, las Provincias que no transfirieron sus cajas aumentaron los desequilibrios fiscales y el endeudamiento, reclamando asistencia desde la Nación. Respecto del endeudamiento provincial acumulado, y como ya se explicó, operan los Programas de Financiamiento Ordenado.

Todos estos elementos tienen que ser tenidos en cuenta al momento de diseñar un nuevo RCFI. La racionalidad, sostenimiento y perdurabilidad del mismo es más importante que las urgencias del FMI y de los acreedores externos. Es preferible



ampliar la discusión antes que aprobar algo como resultado de la relación de fuerzas que circunstancialmente impera.

Si se tiene en cuenta la experiencia internacional de países con tradición federal, es claro que lo deseable sería impulsar una mayor descentralización de potestades tributarias hacia las jurisdicciones menores. Sin embargo, dadas las asimetrías y heterogeneidades del país, todo indica que es necesario preservar el rol redistribuidor del régimen de coparticipación, aunque mejorando su diseño y estableciendo prioridades que atenden recursos al financiamiento de programas nacionales de fuerte impacto social y regional, como sería la universalización de un ingreso básico de ciudadanía para los niños (INCINI) y los adultos mayores (INCIMA). Al mismo tiempo, y reconociendo también los avances de países más desarrollados en la materia, se debería impulsar modos de cogestión tributaria entre las provincias y la administración nacional de modo de repartir más equilibradamente las responsabilidades.

Teniendo en cuenta los comentarios previos, una línea de propuesta alternativa de RCFI, debería organizarse integrando distintos ejes.

1. Es necesario realizar un tratamiento integral del problema desde una perspectiva macro fiscal, dentro de la cual considerar a la totalidad de las relaciones fiscales Nación-Provincia y no limitarse al mero “reparto” del flujo de ingresos proveniente de algunos impuestos.
2. El diseño macro fiscal debería considerar cuestiones tales como:
 - i) el stock del endeudamiento acumulado tanto por la Nación como por las Provincias, como también el tratamiento de las acreencias mutuas;
 - ii) compromisos recíprocos de las distintas jurisdicciones en cuanto a reglas de comportamiento en materia fiscal, incluyendo los compromisos político-parlamentarios, como por ejemplo, respetar el papel del Congreso en la definición de las relaciones entre jurisdicciones y también en materia de deuda pública;
 - iii) el diseño (y fortalecimiento) institucional, para la resolución de conflictos, la revisión de metas y procedimientos fiscales, la cooperación en materia de administración tributaria.
3. Lo ideal es que conjuntamente con lo anterior, se defina una reforma tributaria profunda que aumente la recaudación y mejore la progresividad tributaria, definiendo al mismo tiempo nuevas responsabilidades entre las distintas jurisdicciones en lo que refiere a la administración y fiscalización de impuestos.
4. También es necesario que se definan las políticas sociales universales que se asumen como prioridad en el proceso de integración nacional. Esto incluye una clara definición de los modos de fortalecimiento de las actuales políticas de salud y educación, como así también el sostenimiento de políticas como INCINI y el INCIMA en el contexto de una nueva reforma de la previsión social. Este tipo de políticas es más eficaz que la constitución de Fondos especiales de uso arbitrario y clientelista por parte de cualquiera de las jurisdicciones involucradas.
5. Todos estos mecanismos que definen la relación entre Provincias y Municipios, deberían coordinarse para establecer mayores simetrías fiscales tanto verticales como horizontales.
6. Para redefinir las funciones tributarias de las diferentes jurisdicciones con el objetivo de simplificar el laberinto y promover una mayor autonomía relativa



(responsabilidad) en su gestión tributaria , deberían considerarse algunos principios orientadores:

- i) fortalecimiento de la capacidad tributaria de las Provincias para la recaudación de los tributos patrimoniales, tanto los tradicionales inmobiliario urbano y rural, automotores, como otros a incorporar (transmisión gratuita de bienes);
 - ii) fortalecimiento de la capacidad tributaria de la Nación en los impuestos sobre el comercio exterior, ganancias y seguridad social (ingresos del trabajo), incluyendo impuestos sobre patrimonios de argentinos en el exterior.
 - iii) definir como no coparticipables los impuestos al comercio exterior y a la seguridad social, pero avanzar en la afectación específica de estos tributos en programas sociales universales de alcance nacional como el INCINI y el INCIMA.
 - iv) establecer responsabilidades compartidas entre las distintas jurisdicciones en la recaudación y fiscalización de impuestos a las transacciones (impuestos internos, combustibles, transacciones bancarias).
 - v) definir las funciones de gasto entre las distintas jurisdicciones, incluyendo la identificación precisa de las que estarían vinculados a la masa coparticipable. En esta definición, deberían considerarse muy especialmente: a) los servicios de la deuda; b) un componente de "igualdad social" que evite la discrecionalidad y se establezca sobre la base de derechos ciudadanos (INCINI-INCIMA); c) reforma de los programas nacionales de transferencia de ingresos y aplicación de los recursos (menor participación en la coparticipación primaria por disminución del gasto propio); d) redefinición del sistema de previsión social y de las asignaciones familiares.
 - vi) eliminación de los ATN cuyos fondos pasarán a integrar la masa coparticipable.
 - vii) resolución de la situación diferencial de las Cajas provinciales de previsión social, en tanto establecen una clara situación de desigualdad en el plano fiscal y dificultan el tratamiento de la cuestión previsional.
7. Al considerar la distribución Secundaria, tendría que establecerse que el principal factor de equidad redistributiva entre las jurisdicciones, operaría a través de las transferencias directas de ingreso previstas por el INCINI-INCIMA, dado que es en las provincias de menor desarrollo donde menos cobertura tienen actualmente los ancianos y los menores. Al mismo tiempo, la universalización de esta cobertura permitiría aliviar las presiones presupuestarias asistenciales de las provincias y los municipios.
8. El esquema de la llamada coparticipación secundaria tendría que buscar nuevos equilibrios entre los componentes devolutivo y compensatorio. Para ello es necesario armonizar los criterios que identifican a estos dos componentes.
- i) por el lado "devolutivo", significa considerar la contribución de las jurisdicciones provinciales en el total de la recaudación tributaria; en la práctica implica identificar alguna relación directa con el tamaño económico de las respectivas provincias; el PBI sería un indicador típicamente representativo de este criterio.



- ii) por el lado “compensatorio”, significa considerar la distribución sobre la base de contribuir o garantizar la atención de determinados prestaciones a cargo de las provincias. Se piensa aquí en indicadores vinculados con el tamaño relativo de los servicios de educación y de la salud pública. Precisamente, se trata de funciones transferidas en su totalidad a la órbita provincial, y representan la proporción mayor de sus presupuestos. El número de alumnos matriculados (del preescolar al terciario no universitario) y un indicador ponderado que de cuenta del nivel de la atención hospitalaria serían referencias válidas de este criterio. Cabe acotar, finalmente, que estos indicadores requieren actualización regular y periódica por lo que permiten introducir también una noción de rendimiento o mejora de los servicios sociales.
9. Finalmente, el RCFI debería incorporar algún mecanismo que modere la inestabilidad del ciclo fiscal y haga mas previsible la distribución de los recursos tributarios. Un primer paso en dirección a la conformación de un “fondo anticíclico” sería incorporar como procedimiento de cálculo en la distribución de impuestos un promedio móvil de la recaudación mensual. Por ejemplo, un período de 24 ó 36 meses. Es evidente que el “fondo” sólo podrá conformarse durante una fase ascendente del ciclo, como lo es el actual escenario. Para que el mecanismo sea efectivo, debería establecerse la inviolabilidad de dicho fondo durante la fase positiva y buscar mecanismos que preserven en términos reales su valor.



CUADRO 1 – Síntesis de las propuestas de reforma

Propuesta	Masa coparticipable	Distribución Primaria	Distribución Secundaria	Fondos específicos	Institucionalidad y otros
IERAL-Fundación Mediterranea	Ideal: descentralizar tributos. Mientras tanto: Detraer 1% para Fondo Desarrollo y Desequilibrios Regionales. El resto a un Fondo Anticíclico	Distribución en tres: Nación, Provincias y Seguridad Social	Criterios objetivos: 54% población; 30% NBI; 6% Superficie; 6% en partes iguales; 4% factores climáticos. Tratamiento especial para la Provincia de Buenos Aires y la CABA	Eliminar ATN. Crear Fondo de Desarrollo Regional para incentivar la inversión	Organismo Fiscal Federal para cerrar la brecha fiscal y garantizar transferencias homogéneas en todas las Provincias. Fondo Anticíclico con medias móviles de 24 meses. El 2004 es el año óptimo para establecer la ley de coparticipación.
Grupo Unidos del Sud	No descentralizar tributos y seguir con un Fondo Común incorporando Fondo Anitcíclico	No se puede cambiar el reparto actual pero hay que incorporar la cuestión previsional	Sistema de brechas fiscales para asegurar mínimo de gasto homogéneo.	El PJJHD es en rigor un Fondo de Equidad Social y debe ser Institucionalizado como tal	Fondo Anticíclico con medias móviles.
CIPPEC	Simplificar el laberinto Fondo anticíclico	Correspondencia fiscal	Criterios objetivos con premios y castigos (ejemplo de Brasil)		
Rogelio Frigerio	Coparticipar todos los impuestos menos los de comercio exterior y seguridad social.	Flexible: Mecanismos de cambio de la distribución cuando cambia la masa, se descentraliza un	Ninguna Provincia puede recibir menos que actualmente. Mecanismos de eficiencia fiscal no		Límites al gasto provincial y local: prohibir aumentos salariales en el último año de gobierno



	Fondo anticíclico.	impuesto o gasto, etc.	especificados.		Límites al endeudamiento Provincial. Institución fiscal federal.
Otero (Provincia de Buenos Aires)	Todos los impuestos menos seguridad social y comercio exterior	Respetar valores absolutos transferidos vigentes Los coeficientes sobre excedentes de recaudación deben tener relación con las responsabilidades de gasto de las jurisdicciones.	Reparto de incrementos marginales de recaudación: Igualación parcial de las capacidades fiscales propias de las jurisdicciones considerando el aporte de cada Provincia a la masa de recursos coparticipables Premios al esfuerzo fiscal		Atender el financiamiento del SIJP pero también de las cajas provinciales no transferidas. Tender a la descentralización de impuestos Nacionales a las Provincias
Llach	Descentralización de todos los tributos menos seguridad social, comercio exterior, IVA. Ganancias de empresas y algunos específicos. Sistema de transferencias entre provincias para guardar criterios	Parte de la recaudación nacional va al Fondo de Equidad Regional y Social (FERS) que es el que compensa los desequilibrios para guardar la equidad	Las provincias cuentan con sus recursos propios	FERS: ninguna jurisdicción ni la nación recibirá menos lo establecido en el compromiso federal 1999 y lo que recibe actualmente de fondos nacionales. Sistema de incentivos a la recaudación	



	constitucionales de equidad				
Cetrángolo		Tener en cuenta la coyuntura: aumento de impuestos no coparticipables, reforma previsional, gran peso de asistencia social en cabeza de las finanzas nacionales y el traspaso de deudas Provinciales a la Nación.	Financiamiento de políticas compensatorias que requieren el diseño de políticas sectoriales concretas para educación (se hizo en los 90) y salud (se está haciendo ahora). y corrección de los desequilibrios productivos entre Provincias. No es sensata la Correspondencia fiscal con la enorme disparidad regional existente		Si se mantiene el fuerte peso de partidas presupuestarias de asistencia social (plan jefes, remediar, seguro materno infantil, pensión asistencial), hay que reexaminar el federalismo y las transferencias intergubernamentales . Hay que ser cuidadosos con el reparto de recursos en base a la situación coyuntural que es excepcional. Ir hacia un federalismo flexible



Bibliografía

Argañaraz, N. (2003), *Federalismo fiscal argentino: la coparticipación de impuestos*, ponencia presentada en el 7mo seminario internacional sobre federalismo fiscal, 24 de noviembre de 2003, Buenos Aires.

Argañaraz, N. (2004), *Régimen de coparticipación federal de impuestos: la reforma necesaria*, ponencia presentada en el seminario Federalismo Fiscal en la Argentina: necesidad y viabilidad de una reforma de la coparticipación, 17 de mayo de 2004, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. (2003), *Propuestas de coparticipación federal de impuestos*, ponencia presentada en el 7mo seminario internacional sobre federalismo fiscal, 24 de noviembre de 2003, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Jiménez, JP. (2004), *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Documento presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, 16-29 de enero de 2004, Santiago de Chile.

Díaz Frers, L. (2004), *Federalismo fiscal: cómo evitar el juego de las lágrimas*, ponencia presentada en el seminario Federalismo Fiscal en la Argentina: necesidad y viabilidad de una reforma de la coparticipación, 17 de mayo de 2004, Buenos Aires.

Frigerio, R. (2004); *Sustentabilidad fiscal y régimen fiscal federal*, ponencia presentada en el seminario Federalismo Fiscal en la Argentina: necesidad y viabilidad de una reforma de la coparticipación, 17 de mayo de 2004, Buenos Aires.

Gaggero, J. (2004)

Llach, J. (2004), *La economía política del conservadurismo de la coparticipación federal*, ponencia presentada en el seminario Federalismo Fiscal en la Argentina: necesidad y viabilidad de una reforma de la coparticipación, 17 de mayo de 2004, Buenos Aires.

Llach, J.J. (2003), *Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa*, Mimeo.

Lousteau, M. (2004), *Coparticipación: dónde concentrar los esfuerzos de reforma*, ponencia presentada en el seminario Federalismo Fiscal en la Argentina: necesidad y viabilidad de una reforma de la coparticipación, 17 de mayo de 2004, Buenos Aires.

Lousteau, M. (2003), *Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política*, Temas-Unidos del Sud, Buenos Aires.

Otero, G. (2004), *La coparticipación afecta a todos*, nota...

Otero, G. (2004), *La coparticipación en el nuevo paradigma*, nota...

Presidencia de la Nación (2004), *Acuerdo para la creación del sistema de coordinación de relaciones fiscales intergubernamentales*, propuesta presentada por el gobierno Nacional a los gobernadores provinciales, 31 de marzo de 2004.

Slonimczyk, F. (2002), *Sobre la administración financiera del Sector Público Nacional*, Documento de Trabajo N° 34, CIEPP, Buenos Aires.

Sturzenegger, A. (2003), *Hacia una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*, ponencia presentada en el 7mo seminario internacional sobre federalismo fiscal, 24 de noviembre de 2003, Buenos Aires.