

No caer en la tentación: coparticipar el impuesto al cheque es la peor solución

• Luciana Díaz Frers •

Es cierto: el Gobierno nacional ha venido concentrando recursos, tanto que ni siquiera transfiere a las provincias el piso mínimo de 34% de los recursos de la Administración Central, como obliga la Ley 23.548 de coparticipación.

También es cierto que las provincias administran los sistemas públicos de Educación, Salud, Seguridad y Justicia, que son la base esencial de la igualdad de oportunidades en el territorio argentino. Asfixiadas entre estas obligaciones y la centralización de recursos en el Tesoro Nacional, su situación fiscal viene en franco deterioro.

La conclusión parece obvia: deben destinarse más recursos a las provincias para promover un desarrollo más equitativo en la Argentina. Pero toda respuesta fácil a este desafío corre el riesgo de agravar los problemas. Es el caso de la propuesta de coparticipar la totalidad del impuesto al cheque que circula en la oposición.

Con esta propuesta se lograría aumentar en un 12% los recursos que van a las provincias por el sistema de coparticipación. Oferta que parece muy atractiva para las provincias y para quienes quieren disminuir la discrecionalidad con la que el Poder Ejecutivo maneja la gran caja nacional. Pero distribuir con los coeficientes vigentes de la distribución secundaria, sólo aumentaría la desigualdad en el país.

Justamente el sistema al que la Constitución Nacional le ha encargado la misión de igualar las oportunidades en el país ha quedado rigidizado con coeficientes fijados “transitoriamente” en 1988. Criterios que perjudican a las provincias más pobladas, donde se concentra una gran parte de la población más pobre del país. Estos criterios son también los que, incluso frente a provincias de similar grado de desarrollo y población, arbitrariamente benefician más a unas que a otras. Por eso, aumentar la masa coparticipable mejora apenas la situación fiscal de las provincias, pero empeora la equidad de nuestro sistema federal. Simulando cuánto le habría llegado a cada provincia (per cápita) si se hubiese coparticipado el impuesto al cheque en 2009, las beneficiadas son las de siempre: Tierra del Fuego, Santa Cruz y Catamarca. En cambio, la provincia de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Misiones habrían sido las menos favorecidas.

Algunas propuestas superadoras incluyen crear un fondo que se distribuya mejor: por ejemplo, teniendo en cuenta la cantidad de población o las necesidades básicas insatisfechas. Podría ser un fondo de estabilización, cumpliendo así con los dos objetivos fundamentales en un Estado federal: mayor equidad y mayor estabilidad. Concretamente, el fondo podría distribuirse a las provincias en los años en que el crecimiento sea menor a 4%. Y acumularse o destinarse a la cancelación de deuda provincial si el crecimiento fuera más alto.

Otra medida es mejorar cómo se distribuye el Presupuesto Nacional. Si bien hay partidas del gasto nacional que se asignan equitativamente, como algunos programas del Ministerio de Educación y el de Salud, en otras partidas es evidente el uso injusto de los recursos, canalizados más por afinidades políticas que por criterios razonables. Así, los Aportes del Tesoro Nacional o muchas de las inversiones en Vialidad se destacan por la arbitrariedad de su distribución. Nuestros legisladores pueden jerarquizar el Presupuesto Nacional como herramienta de distribución. Dos ingredientes enriquecerían esta posibilidad: derogar los llamados “superpoderes” y crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso que aumente la capacidad técnica del Parlamento para llevar a cabo esta misión.

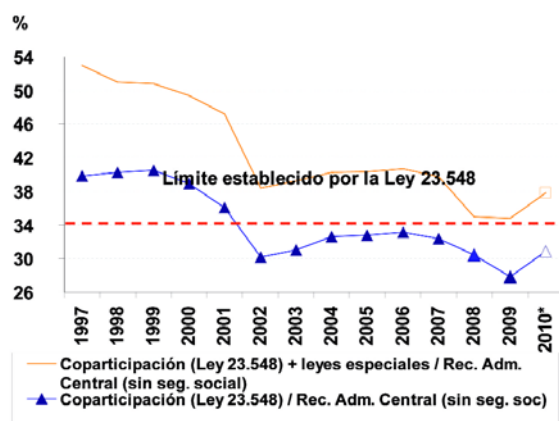
El impuesto al cheque es el peor impuesto para mejorar la coparticipación. Es un impuesto que estimula la informalidad y la verticalización en la producción, por lo que debería disminuirse o eliminarse. El impuesto ideal para repartir sería el Impuesto a las Ganancias. Incluso se podría devolver a las provincias la detracción que se hizo para financiar al entonces deficitario sistema de Seguridad Social.

Una salida frente al dilema fiscal y político actual sería que nuestros legisladores tengan la grandeza de proponer criterios igualadores, pero se abstengan de imponer una fórmula de distribución, porque no tardarían en caer en el poco feliz esquema de la coparticipación, que sólo eterniza enormes desigualdades entre las provincias argentinas. Es imposible que se pongan de acuerdo en una fórmula que satisfaga a todos. Es quizás en este espacio donde el Poder Ejecutivo puede ocupar un valioso rol de árbitro. Utilizando criterios objetivos, no habrá espacio para el error.

Más recursos para las provincias

Es cierto: la Nación ha venido concentrando los recursos, especialmente a partir de la implementación del impuesto al cheque y de las retenciones, pero también con la transferencia de los fondos de las AFJP y la reestabilización del sistema de Seguridad Social. Tanto es así que el Gobierno nacional ni siquiera transfiere a las provincias el piso mínimo de 34% de los recursos de la Administración Central, tal como obliga la Ley 23.548 de coparticipación si se toman estrictamente los recursos consignados en esta ley.

Gráfico 1. Transferencias automáticas a las provincias como porcentaje de la recaudación de la Administración Central



* 2010: Estimaciones CIPPEC según Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

También es cierto que las provincias administran los sistemas públicos de Educación, Salud, Seguridad y Justicia, que son la base esencial de la igualdad de oportunidades en el territorio argentino. Las provincias han visto cómo se viene deteriorando su situación fiscal. Algunas, es cierto, por mala administración. Pero otras, por los escasos recursos que vuelven a las arcas públicas provinciales por medio del sistema de coparticipación. Asfixiadas entre sus importantes obligaciones y la concentración de los recursos en el Tesoro Nacional, se ven obligadas a golpear las puertas de la Casa Rosada para lograr que lleguen más inversiones o, las más apremiadas, más financiamiento (de ahí el aumento de la deuda provincial).

El corolario es obvio: deben destinarse más recursos a las provincias para posibilitar un desarrollo más equitativo y sostenible en la Argentina. Pero toda respuesta fácil a este desafío corre con el riesgo de agrandar el problema. Tal es el caso de la actual propuesta que circula entre la oposición de coparticipar la totalidad del impuesto al cheque en lugar del 30% que se coparticipa actualmente.

Con esta propuesta se aumentarían los recursos provinciales derivados de la coparticipación en aproximadamente 12%. Oferta que parece muy atractiva, para los gobiernos provinciales y especialmente para la oposición, que sentiría que de esta manera logra, además, disminuir el margen de discrecionalidad con el que el Poder Ejecutivo maneja la gran caja nacional. Pero paralelamente, se seguirían asignando recursos públicos según los coeficientes de distribución secundaria dispuestos por el sistema de coparticipación vigente, tan criticados porque no contribuyen a promover la equidad en el país.

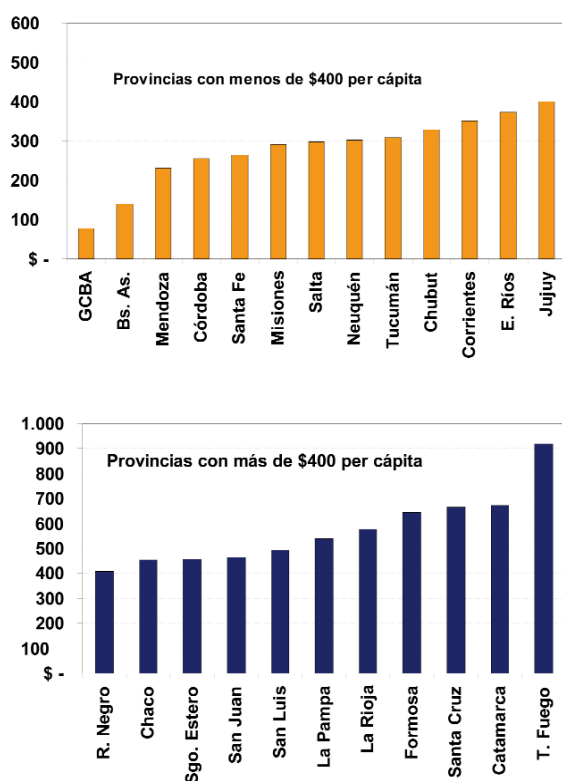
Aumenta la desigualdad

La Constitución Nacional ha encargado al sistema de coparticipación la misión de igualar las oportunidades en el país. Paradójicamente, este régimen ha quedado congelado con coeficientes fijados "transitoriamente" en 1988, que no hacen otra cosa que reflejar la fortaleza política que tenía cada provincia en tiempos de la hiperinflación. Criterios que perjudican a las provincias más pobladas, donde se concentra gran parte de la población más pobre del país. Y que también benefician o perjudican arbitrariamente a provincias de similar grado de desarrollo y población.

Por eso, aumentar la masa coparticipable y seguir utilizando los coeficientes de distribución secundaria vigentes mejora apenas la situación fiscal de las provincias pero empeora la equidad de nuestro sistema federal: se beneficiarían las provincias cuyos Estados son actualmente los más ricos del país.

Si se hace el ejercicio hipotético de coparticipar la totalidad de lo recaudado en 2009 por el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios se observa claramente qué provincias habrían sido más y menos favorecidas por el sistema actual de distribución. Las provincias más pobladas, incluidas Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Misiones, habrían percibido menos de \$300 per cápita adicionales a lo que recibieron. En cambio, Tierra del Fuego, Catamarca, Santa Cruz y Formosa habrían recibido más de \$600 por habitante. Es decir, más del doble.

Gráfico 2. Provincias beneficiadas y perjudicadas según la actual distribución por coparticipación



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

Lo más grave es que la suma de los fondos que se hubieran destinado a cada región no habría contribuido a la convergencia entre las distintas regiones del país. El **Cuadro 1** muestra a simple vista que las regiones más pobres no hubieran sido las más beneficiadas, más bien, todo lo contrario.

Cuadro 1. Relación entre porcentaje de pobreza y distribución por coparticipación (per cápita)

	% de personas bajo línea de pobreza 1er semestre 2009	Coparticipación hipotética impuesto al cheque 2009
Noreste	25,6	\$ 1.502
Noroeste	20,8	\$ 2.459
Pampeana	13,1	\$ 1.164
Gran Buenos Aires	12,4	\$ 520
Cuyo	12,2	\$ 1.511
Patagonia	9,3	\$ 2.622

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

Restricciones políticas

Cambiar el sistema de coparticipación parece una misión imposible: requiere una ley - convenio, aprobada por el Congreso, el Poder Ejecutivo Nacional y todos los Poderes Legislativos provinciales. Cualquier Legislatura que justificada o caprichosamente se opusiera a una reforma tiene el derecho de veto. Conociendo el juego político en la Argentina, es obvio que en las actuales condiciones políticas y económicas, avanzar en esa dirección es imposible. Pero, pese a esto, hay todavía mucho margen para mejorar la distribución de los recursos públicos.

Propuestas superadoras

Las propuestas superadoras incluyen la creación de un fondo con una mejor distribución. Por ejemplo, según cantidad de población a secas o según población con necesidades básicas insatisfechas. Podría ser incluso un fondo anticíclico, que cumpliría entonces con los dos objetivos fundamentales de un Estado federal: promover mayor equidad y mayor estabilidad. Concretamente, el fondo podría distribuirse entre las provincias en los años en que el crecimiento fuese menor a 4%; y acumularse o destinarse a la cancelación de deuda provincial si el crecimiento fuera más alto.

El impuesto ideal para repartir mejor entre las provincias sería el Impuesto a las Ganancias, que -además- debería aumentar

su participación en la recaudación. Incluso, se podría devolver a las provincias el 15% de la masa coparticipable que se detrajo en 1992 para cubrir al entonces deficitario sistema de Seguridad Social. O se podría eliminar la detracción de 20% del Impuesto a las Ganancias también canalizada en 1992 al tercer socio de la coparticipación, el sistema de Seguridad Social.

Complementariamente, urge mejorar la distribución del Presupuesto Nacional. Si bien hay partidas del gasto nacional que se asignan equitativamente, como ocurre con algunos programas de los Ministerios de Educación, Salud o incluso de Desarrollo Social, en otras partidas es evidente el uso arbitrario de los recursos, canalizados más por afinidades políticas que por criterios razonables de necesidad. Así, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) o muchas de las inversiones en Vialidad se destacan por la inequidad de su distribución. La Constitución Nacional ha asignado al Congreso la tarea de velar por una debida ejecución del Presupuesto. Nuestros legisladores deberían liderar esta iniciativa. Para ello, son ineludibles dos ingredientes.

En primer lugar, se deberían derogar los "superpoderes", que le permiten al Poder Ejecutivo hacer con el Presupuesto "lo que quiere". Esto es más sencillo que modificar la ley de coparticipación: sólo requiere mayoría simple en el Congreso de la Nación. Y, en segundo lugar, se debería crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso, lo que potenciaría la capacidad técnica del Poder Legislativo para llevar a cabo esta misión.

Un atajo engañoso: la coparticipación del impuesto al cheque

El impuesto al cheque no es el mejor impuesto para mejorar la coparticipación "en el margen". Es un impuesto que estimula la informalidad y la verticalización en la producción, lo cual genera tanto ineficiencia como inequidad en el sistema tributario. A la larga, debería disminuirse o, inclusive, eliminarse. Coparticiparlo hará que su elimina-

ción en el futuro sea imposible por la consecuente pérdida de recursos para las provincias.

Pero si lo único que se puede discutir hoy es el impuesto al cheque, nuestros legisladores deberían tener la grandeza de proponer criterios igualadores, pero abstenerse de imponer una fórmula de distribución, porque no tardarían en caer en aquella injusta que rige la coparticipación.

Es imposible que se pongan de acuerdo en una fórmula que deje felices a los representantes de todas las provincias, que volverán a sus distritos haciendo el cálculo exacto de cuánto les queda. Cualquier fórmula que exija la utilización de criterios medibles de necesidad será mejor que la coparticipación. Es quizás en este espacio donde el Poder Ejecutivo puede ocupar un valioso rol de árbitro y así evitar las tensiones entre provincias. Utilizando criterios objetivos, no habrá espacio para el error.

Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta las complejidades del juego político en la actual coyuntura argentina, se incluyen cuatro recomendaciones de política para lograr una asignación de recursos públicos que estimule mayor igualdad de oportunidades en nuestro país.

- *No coparticipar el impuesto al cheque.* De hecho, no deberían seguir sumándose recursos a la masa coparticipable. Pero menos que menos el impuesto al cheque, que debería cobrarse a cuenta, reducirse gradualmente y hasta eliminarse. Hay que crear un fondo, pero debería ser con fuentes que deban y puedan aumentar, tal como el Impuesto a las Ganancias.

- *Mejorar la coparticipación "en el margen".* Es decir, que los recursos adicionales que se repartan utilicen criterios objetivos y medibles. Algunos ejemplos de estos criterios son: población, necesidades básicas insatisfechas, pobreza, desempleo, deserción escolar secundaria, mortalidad materno-infantil o recursos fiscales provinciales.

Aquí, hay dos caminos. Si los recursos provienen de la masa coparticipable y no tienen asignación específica, requieren una ley - convenio, imposible de lograr. Si en cambio se apunta a la constitución de un fondo con fines específicos, se cuenta con la ventaja de que sólo se requiere mayoría simple en el Congreso. Pero, también, aparece una desventaja: se obliga a las provincias a gastar con un objetivo específico, no necesariamente el más urgente en la jurisdicción, y se disminuye la autonomía de los gobiernos provinciales para establecer sus prioridades.

Para resolver esta limitación, debieran crearse fondos con asignación específica pero que dejen cierto margen para su administración. El fondo anticíclico antes mencionado es un buen ejemplo. La clave aquí, es definir los criterios pero no discutir la fórmula exacta. Dejar en manos del Poder Ejecutivo el diseño final le puede dar la posibilidad de constituirse en un árbitro constructivo.

Teniendo en cuenta que no existe fórmula posible que utilizando los criterios antes mencionados pueda distribuir los recursos de peor manera que el sistema de coparticipación, no hay nada que perder con esta apuesta.

- *Derogar los "superpoderes"* para posibilitar al Congreso un rol constructivo en el proceso presupuestario. Esto jerarquizaría al Presupuesto Nacional, mediante el cual actualmente se distribuyen muchos más recursos que a través del sistema de coparticipación. De esta forma, sería posible una asignación más equitativa, con la utilización de criterios objetivos, así como su control posterior.

- *Crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso* que dote a los legisladores del apoyo técnico necesario para realizar la tarea mencionada en el punto anterior.

Bibliografía

Braun, Miguel; Díaz Frers, Luciana y Uña, Gerardo (compiladores): *Cada cual ¿atiende su juego?: el rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina*, CIPPEC, Buenos Aires, 2006.

Braun, Miguel; Díaz Frers, Luciana y Uña, Gerardo: "Hay que crear una Oficina de Presupuesto del Congreso," *Documento de Políticas Públicas N°26*, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2006.

Díaz Frers, Luciana: "En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°58*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2008.

Díaz Frers, Luciana: "El debate sobre los 'superpoderes'", *Documentos de Políticas Pública / Análisis N°29*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2006.

Acerca de la autora

Luciana Díaz Frers: directora del Programa de Política Fiscal Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel (Alemania). Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Anteriormente se desempeñó como Economista Investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación. Ha dado clases en la Universidad de Buenos Aires, Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Misiones y la Universidad Torcuato Di Tella.

Si desea citar este documento: Díaz Frers, Luciana: "No caer en la tentación: coparticipar el impuesto al cheque es la peor solución", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°72*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este documento se realizó gracias al apoyo de CIPE (Center for International Private Enterprise).

