

EN DEUDA CON LA CONSTITUCIÓN: EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN, PROBLEMAS Y SOLUCIONES

Por Luciana Díaz Frers

Resumen ejecutivo

El régimen de coparticipación es uno de los canales más conocidos (y más criticados) de transferencia de recursos entre el gobierno nacional y las provincias. Este sistema ya tenía serios problemas en su diseño original pero, además, ha sufrido crecientes transformaciones motivadas más en las urgencias fiscales que en una profunda discusión acerca de las responsabilidades que les caben a los distintos niveles de gobierno.

Las provincias han venido perdiendo participación en la distribución de los recursos, lo cual ha impactado negativamente en la calidad de los servicios provistos, entre ellos, la educación, la salud, la seguridad y la justicia. Estos servicios son esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio argentino y las pérdidas en la calidad de su provisión ha propiciado un desarrollo muy desigual, tanto en lo referido a las capacidades de los Estados provinciales como en la distribución de los ingresos de los individuos, ya que ambos fenómenos se entrecruzan y retroalimentan. El sistema fiscal federal, en particular a través del régimen de coparticipación, no ha hecho más que exacerbar estas desigualdades, al sustentar la distribución en criterios definidos a partir de la fortaleza política de cada jurisdicción y que no responden a objetivos de desarrollo nacional.

La necesidad de reformar el sistema ya fue admitida en la reforma constitucional de 1994, que dispuso la obligación de que se sancionara una nueva ley antes de que concluyera 1996. Llevamos 12 años de incumplimiento. Esta demora no hace más que dilatar la construcción de un camino de desarrollo sostenible y equitativo. La crisis del campo que generó la propuesta de implementar retenciones móviles despertó un poco el debate. También la propuesta de unificar el sistema de seguridad social en manos del Estado reanima apenas la discusión. Pero son pocos los que encarar esta problemática frontalmente. Todavía falta construir los consensos necesarios. Este documento muestra un diagnóstico sobre el estado de situación de la distribución de recursos en el país, y presenta algunas reformas posibles a los dilemas planteados por el actual régimen de coparticipación.

El mandato constitucional

La Constitución de la Nación Argentina especifica claramente en su artículo 75, inciso 2, 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”. Además, la cláusula transitoria sexta enuncia que el nuevo régimen de coparticipación debería haberse establecido antes de la finalización del año 1996.

A pesar de esto, la Argentina sigue conviviendo con el régimen “transitorio” de coparticipación federal. Este sistema implementado hace 20 años mediante la Ley 23.548 tenía el objetivo de dar una respuesta provisoria a los desafíos que la hiperinflación y una fuerte crisis fiscal plantearon a las relaciones fiscales entre el Gobierno nacional y las provincias.

Si bien sigue vigente la ley de 1988, el régimen de coparticipación ha sufrido modificaciones indirectas. Por un lado, a través de la detracción parcial de algunos impuestos de la masa coparticipable, desviados al financiamiento del Sistema de Seguridad Social. Por el otro, mediante la creación de fondos específicos que se distribuyen automáticamente pero con coeficientes diferentes a los de la coparticipación. Así, se ha generado lo que se conoce como el “laberinto de la coparticipación”, un sistema cuya complejidad no es su peor defecto.

Los problemas del régimen de coparticipación

a) La distribución primaria

Uno de los aspectos más controvertidos del régimen de

coparticipación es lo que se conoce como distribución primaria, que es la fórmula mediante la cual se reparte la recaudación entre la Nación y las provincias (y el tercer socio que es el Sistema de Seguridad Social). Al respecto, las provincias hacen tres justificados reclamos.

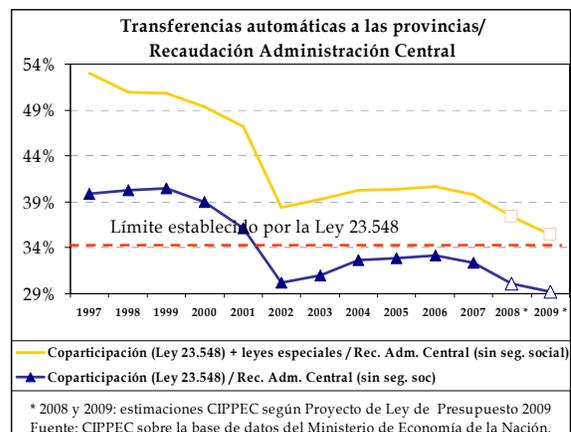
En primer lugar, estas transferencias automáticas son las que parcial e indirectamente sostienen las prestaciones que más nos importan: Educación, Salud, Seguridad y Justicia, todos servicios públicos provistos por los Estados provinciales. En algunos casos, la transferencia de la responsabilidad de proveer la totalidad de estos servicios desde la Nación hacia las provincias comenzó en los años setenta y se concluyó en los años noventa; pero este proceso no fue acompañado de la correspondiente transferencia de fondos (Cetrángolo y Gatto, 2002). Por ejemplo, en 1992 finalizó la transferencia de escuelas a las provincias y, como contrapartida, la Nación se comprometió a transferirles un monto fijo (Ley 24.049). Con el tiempo, aumentó la cantidad de alumnos y cambiaron los salarios docentes pero el monto siguió fijo. Este problema se potencia por las obligaciones asumidas en las Leyes de Financiamiento Educativo (Ley 26.075) y de Educación Nacional (Ley 26.206), que demandan mayores recursos para la educación.

En segundo lugar, muchas de las detracciones realizadas a la coparticipación primaria en la década del noventa fueron dirigidas a cubrir el déficit del sistema previsional, exacerbado por la reforma de 1993-1994 que implementó el sistema de capitalización. Este es el caso de la detracción de 15% de la coparticipación bruta, 11% que surge del Impuesto al Valor Agregado (IVA), 20% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, 70% del Monotributo y la mayor parte de impuestos a automotores y ciertos combustibles, todos ellos

impuestos que van directamente al sistema de previsión social. Ya desde 2006 el Sistema Nacional de Seguridad Social era superavitario, al punto de haber alcanzado un resultado positivo de casi \$6 mil millones en 2007. Además, la reciente propuesta de eliminación de las Administradoras Privadas de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y la unificación de los aportes al sistema de reparto en manos del Estado engrosaría aún más este resultado positivo en el corto y mediano plazo. Hoy se plantea entonces como estrategia posible la eliminación de parte de estas detracciones a la coparticipación primaria. Por ello resulta conveniente analizar en mayor profundidad la situación actual del Sistema de Seguridad Social, en particular luego de las numerosas reformas que lo afectaron en los últimos años.

En tercer lugar, aunque no menos importante, las provincias reclaman las pérdidas que vienen sufriendo en el reparto de recursos desde la recesión que comenzó en el tercer trimestre de 1998, con una contracción aún mayor tras la crisis de 2002, lo que les dejó un saldo que ni siquiera les alcanza para cumplir con la Ley de Coparticipación. El artículo 7 de esta ley define un piso de 34% para las transferencias automáticas a las provincias sobre la recaudación de la Administración Central. Si se toman en cuenta exclusivamente los fondos transferidos por esta ley, los cálculos de CIPPEC indican que luego de la crisis 2001-2002 cayó fuertemente este cociente, tras la imposición de retenciones -dado que la Constitución y la Ley de Coparticipación impiden que este impuesto se transfiera a las provincias- y del Impuesto a las Créditos y Débitos Bancarios o "impuesto al cheque" -del que sólo se coparticipa el 30%-. En 2007, las transferencias por coparticipación alcanzaron 32,4% de la recaudación de la Administración Central. Y la proyección para 2008 y 2009 es que sigan cayendo.

No obstante, cabe admitir que otros fondos han sido creados para complementar la coparticipación, lo que ha colocado en valores cercanos a 37,8% al total de transferencias automáticas.



En síntesis, uno de los puntos centrales a revisar es cuánto va a la Nación y cuánto a las provincias. Claramente la distribución primaria no respeta el mandato constitucional, que consiste en tener en cuenta la distribución de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno. De hecho, la creación de nuevos impuestos nacionales que no se coparticipan sin la correspondiente obligación de aumentar los servicios prestados por el Gobierno nacional va en contra de ese mandato. Las múltiples reformas al sistema han respondido más a las emergencias fiscales que al objetivo de tender a una distribución racional y sujeta a las responsabilidades, servicios y funciones de cada nivel de gobierno, tal como lo exige la Constitución. Cabe reiterar que detrás de este complejo sistema se esconde la suerte de millones de argentinos, en particular, la oportunidad de tener un pupitre en una escuela, una cama en un hospital o un lugar seguro donde vivir. Es decir, la posibilidad de que el Estado pueda -o no- garantizar una provisión igualitaria de derechos sociales básicos.

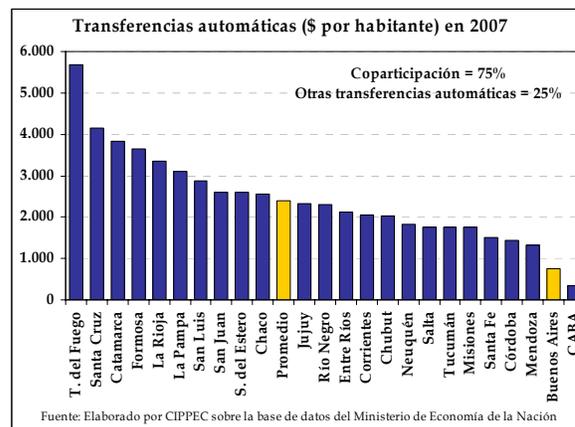
Por supuesto, proponer que las provincias aumenten su participación en la distribución primaria implica un replanteo de la situación fiscal nacional.

Uno de los pilares sobre los que se sostiene el modelo económico actual y que nadie se atreve a cuestionar es la prudencia de las cuentas fiscales nacionales. Quitarle recursos al Gobierno nacional podría empujar a las cuentas públicas nacionales al déficit, historia que nadie quiere repetir, especialmente en un contexto internacional adverso como el presente. También es cierto que si se dejan las cosas como están, las provincias enfrentarán cada vez más el deterioro de sus cuentas públicas, así como deficiencias en la calidad de los servicios que proveen. En este caso, la solución podría provenir parcialmente de un aumento de la presión tributaria, fenómeno que ya está ocurriendo, en particular a través de la disminución de la evasión. Pero ello no debería frenar una discusión acerca de las responsabilidades de gasto y la consecuente distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

b) La distribución secundaria

El segundo paso del régimen de coparticipación consiste en distribuir la recaudación entre las distintas provincias: eso se denomina distribución secundaria. Nuevamente la realidad difiere del mandato constitucional, que establece que "será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades". Los coeficientes de distribución secundaria fueron determinados en la Ley 23.548 sobre la base del promedio de los montos negociados bilateralmente entre las provincias y el Gobierno nacional durante el período 1985-1988. Esta fórmula respondía a la promesa de garantizarles a las provincias el mismo monto que recibían hasta el momento. Es decir que no se contemplaron criterios de equidad, la posibilidad de lograr un grado equivalente de desarrollo en las diferentes provincias ni la igualdad de oportunidades. En su lugar, primó la

capacidad negociadora o el peso político de las autoridades locales frente al Gobierno nacional en aquel período. En un país caracterizado por fuertes desigualdades regionales, este sistema no ha contribuido a su desarrollo equitativo.

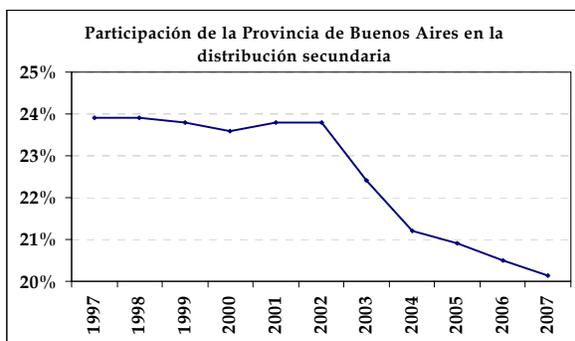


En un acto reciente en la provincia de Buenos Aires, el ex presidente Néstor Kirchner afirmó que "hay que hacer una nueva Ley de Coparticipación Federal porque en los ochenta lamentablemente se le sacaron 6 puntos a la provincia de Buenos Aires". Es absolutamente cierto. Los bonaerenses son los más perjudicados por el actual régimen de coparticipación. Perdieron en los ochenta y volvieron a perder tras la crisis de 2002, con el congelamiento del Fondo del Conurbano Bonaerense, una de las transferencias automáticas que acompañan a los recursos distribuidos según la vigente Ley de Coparticipación.

Así es como en 2007 la provincia de Buenos Aires (PBA) recibió tan solo \$745 per cápita en concepto de transferencias automáticas por coparticipación y otros regímenes complementarios. Este monto representa menos de un tercio de lo que recibe el promedio de las jurisdicciones. De hecho, en términos per cápita es la jurisdicción que menos recursos recibe después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, en realidad, no debería ser comparada con los demás distritos ya que obtiene otro tipo de transferencias indirectas, tales como la provisión de

Justicia y Seguridad por parte del Gobierno nacional.

Lo más grave para la PBA es que recibe una porción cada vez menor de la torta, como se puede ver en el gráfico. En 2007 su participación en la distribución secundaria era apenas superior a 20% (a pesar de albergar al 38% de la población), cuando en 1997 era levemente inferior a 24%.



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

De todos modos, la PBA no es la única perjudicada. También otras provincias son afectadas por la distribución secundaria. Ellas son: Mendoza, Córdoba, Santa Fe y algunas provincias del noreste y noroeste argentino, como Misiones, Tucumán, Salta y Corrientes, gravemente azotadas por la pobreza y la indigencia.

c) Complejidad

El régimen de coparticipación se ha transformado en un complejísimo laberinto, plagado de deducciones, exenciones y asignaciones específicas. Tal como fue mencionado, esta complejidad surgió en parte como resultado del importante déficit generado por la privatización en 1994 del sistema previsional, que se ha convertido en uno de los drenajes de los recursos coparticipables al punto de convertirse en el "tercer socio" de la coparticipación. Pero además, se multiplicó la creación de

fondos para asegurar que cierta porción de recursos llegara a destinos específicos, como por ejemplo, fondos de energía o de vivienda, con criterios de asignación apenas diferentes a los que rigen las transferencias por coparticipación. Sería recomendable revisar esta compleja estructura de transferencias automáticas para explicitar, actualizar y corregir los criterios por los cuales se distribuyen estos fondos. Este laberinto es usualmente ilustrado con el gráfico presentado en el anexo.

d) Prociclicidad

Un cuarto gran problema inherente al diseño del régimen de coparticipación es su carácter procíclico. Como la masa coparticipable es un porcentaje de la recaudación, que se encuentra altamente correlacionada con el ciclo económico, las transferencias por coparticipación aumentan en épocas de crecimiento y caen durante las recesiones, al igual que ocurre con los recursos que las provincias recaudan en sus territorios (mediante el cobro del Impuesto a los Ingresos Brutos, el Impuesto Inmobiliario, el Automotor, el Impuesto a los Sellos y otros ingresos). La ausencia de un mecanismo anticíclico o, al menos, de algún sistema que premie la conducta fiscal prudente, impulsa a las provincias a gastar más en los años de "vacas gordas" para luego tener que ajustarse en los años de "vacas flacas". Esta conducta no sólo genera una exacerbación del ciclo económico sino que es particularmente negativa para el gasto social, que sufre los recortes en las recesiones, justo cuando es más urgente atender las crecientes necesidades de los más pobres.

Por ahora, la Argentina se encuentra en la fase ascendente del ciclo, pero la necesidad de aplicar ajustes en las provincias se acentuaría peligrosamente si la crisis internacional empeorara los términos de intercambio, Brasil devaluara, China se estancara o la

Argentina se desacelerara. Por ello urge aprovechar la fase de crecimiento para generar los ahorros (o fondos anticíclicos) que permitan sobrellevar estas contingencias en el mediano plazo.

La constitución de fondos anticíclicos es una de las alternativas posibles para enfrentar la prociclicidad. En contextos de baja inflación, otra solución podría ser que las transferencias por coparticipación fueran un promedio móvil de la recaudación de los últimos tres años, en lugar de un porcentaje de la recaudación corriente -tal como ocurre en la actualidad-, lo que suavizaría las fluctuaciones. En el contexto actual, debido a los elevados niveles de inflación, esta recomendación no sería conveniente para las provincias. Alternativamente se podría plantear la transferencia de un monto fijo definido en términos reales, por ejemplo mediante la estimación del costo de provisión de ciertos servicios básicos. Sin embargo, esta modificación implicaría un cambio estructural en la forma en que el Estado nacional presupuesta y, por tanto, le exigiría un conocimiento y procesamiento de información para el cual, quizás, la Argentina no esté totalmente preparada.

e) Incentivos contradictorios

Otro de los problemas del sistema federal es la existencia de múltiples incentivos negativos. Los Gobiernos provinciales tienen pocos incentivos para recaudar (porque buena parte de sus ingresos proviene de la Nación) o para colaborar con la recaudación de la Nación en sus jurisdicciones (ya que estos montos no se quedan en la provincia). Por su parte, el Gobierno nacional tampoco tiene muchos incentivos para reducir la evasión, ya que le conviene crear impuestos nuevos no coparticipables.

Sería preciso alinear los incentivos de los distintos niveles de gobierno, fomentar la cooperación entre ellos, por

ejemplo propiciando el uso compartido de las distintas fuentes de información, para disminuir la evasión y solidificar una estructura tributaria más eficiente, justa y estable. Una revisión de la estructura tributaria y una división más clara de las responsabilidades de recaudación de los distintos impuestos contribuiría a corregir estos problemas.

Los salvatajes financieros del gobierno nacional a algunas provincias han sido criticados por generar *moral hazard* o riesgo moral. Es decir, situaciones en las que las provincias tienen el incentivo a comportarse arriesgadamente en lo fiscal por el hecho de saber que cuentan, en última instancia, con el sostén del Gobierno nacional. Ahora bien, pese a que es cierto que la repetición de los salvatajes disminuye los incentivos a la disciplina fiscal, la teoría sobre federalismo justifica el rol fundamental de estabilización por parte del Gobierno nacional para prevenir el contagio a otras regiones de los desajustes en una de ellas. Más aún, el refinanciamiento de las deudas provinciales a través de los Planes de Financiamiento Ordenado (PFO, luego reconvertidos en los actuales Planes de Asistencia Financiera o PAF), fue el desenlace inevitable de la crisis 2001-2002. En aquel momento, las reglas de responsabilidad fiscal eran débiles y la detección a tiempo de los desequilibrios era difícil. Es importante revertir estas dos características de forma tal de “gatillar” la toma de decisiones para corregirlos antes de que las circunstancias obliguen a la intervención del Gobierno central.

f) Realidades y prejuicios

Un último problema a mencionar es que las derivaciones del federalismo fiscal argentino y la complejidad del régimen de coparticipación siguen siendo problemáticas dominadas exclusivamente

por una pequeña élite académica y política.

En una medición del Liderbarómetro, una encuesta realizada desde 2005 por CIPPEC y Equipos Mori a líderes políticos, en la que se indaga cuáles son las percepciones que tienen sobre los principales problemas que afectan a la Argentina, se consultó sobre el régimen de coparticipación. Al respecto, ante la pregunta dirigida a 143 integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de nivel nacional, provincial y municipal sobre qué provincias se benefician y cuáles se perjudican con el actual régimen de coparticipación, las opiniones fueron de lo más variadas y contradictorias.

Si bien los sentimientos sobre las injusticias de este sistema son ampliamente compartidos, curiosamente las percepciones acerca de las provincias beneficiadas y perjudicadas son muy dispares. Un 16% dice que la PBA es la provincia más beneficiada con el actual régimen, mientras que un 48% asegura que esta provincia es la más perjudicada, lo que -a su vez- marca un significativo nivel de desconocimiento por parte de muchos de los referentes consultados.

Las transferencias que pasan por fuera de la coparticipación

La coparticipación y las transferencias automáticas no son la única vía por la que las provincias reciben fondos. El presupuesto del Gobierno nacional se ejecuta en todo el territorio del país. Y, si bien hay muchos gastos predeterminados cuya distribución geográfica no puede ser afectada por quien los administra, como es el caso de las jubilaciones, hay ciertas partidas de gasto cuya asignación está más sujeta a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional. Así, estas partidas se convierten en una variable de negociación entre el Gobierno nacional y las provincias. Según estimaciones de

CIPPEC, de los \$123 mil millones que gastó el Gobierno nacional en 2007, aproximadamente \$35 mil millones (28%) pueden clasificarse como gasto "relativamente" discrecional. Este monto es equivalente a 77% de los recursos distribuidos en concepto de coparticipación, cuyo monto ascendió a \$45 mil millones en 2007. No es como barajar y dar de nuevo, pero casi. Para provincias como Catamarca, Córdoba o San Luis, este monto representó cerca de un 20% adicional a los recursos recibidos por coparticipación. En el otro extremo, para Santa Cruz, ese gasto ejecutado por la Nación fue equivalente a casi el triple de lo que recibe en concepto de coparticipación¹.

¹ Para un análisis complementario, ver Abuelafia, Emmanuel; Braun, Miguel y Díaz Frers, Luciana: "Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo", *Documento de Análisis de Políticas Públicas*, N°7, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre 2004, disponible en: http://www.cippec.org/nuevo/files/bv_124.pdf.

Coparticipación: transferencias automáticas y discrecionales

2007	Transferencias automáticas			Transferencias no automáticas	
	Millones de pesos			Millones de pesos	%
Provincias	Coparticipación (Ley 23.548)	Otros copart.	Total transf. autom.	Gastos discrecionales	Gastos discrecionales / coparticipación
CABA (*)	1.043,1	21,2	1.064,2	13003,7	1246,7
Buenos Aires	9.320,8	1.798,4	11.119,2	4895,4	52,5
Catamarca	1.215,3	238,7	1.454,1	268,0	22,1
Chaco	2.190,9	483,5	2.674,4	790,7	36,1
Chubut	689,3	234,1	923,5	419,3	60,8
Córdoba	3.877,2	879,5	4.756,6	966,8	24,9
Corrientes	1.621,0	439,4	2.060,4	564,4	34,8
Entre Ríos	2.148,3	484,4	2.632,6	665,7	31,0
Formosa	1.608,6	336,2	1.944,8	593,9	36,9
Jujuy	1.243,7	314,7	1.558,4	548,5	44,1
La Pampa	829,6	193,8	1.023,5	398,6	48,0
La Rioja	911,2	205,9	1.117,1	600,1	65,9
Mendoza	1.802,5	462,9	2.265,4	533,8	29,6
Misiones	1.419,2	438,5	1.857,7	613,7	43,2
Neuquén	753,0	236,1	989,0	231,5	30,7
Río Negro	1.106,3	264,0	1.370,3	360,1	32,6
Salta	1.661,3	464,6	2.125,8	722,8	43,5
San Juan	1.493,2	297,0	1.790,2	591,3	39,6
San Luis	1.010,4	217,6	1.228,0	234,4	23,2
Santa Cruz	705,2	214,2	919,4	1358,1	192,6
Santa Fe	3.917,8	938,4	4.856,3	1280,0	32,7
Santiago del Estero	1.807,8	416,5	2.224,4	656,6	36,3
Tierra del Fuego	556,3	140,0	696,3	144,4	26,0
Tucumán	2.076,0	498,0	2.573,9	988,5	47,6
TOTAL	45.008,0	10.217,4	55.225,4	34.637,6	77,0

* La Ciudad Autónoma de Buenos Aires siempre debe analizarse aisladamente, en parte porque se le asignan los gastos de la Administración Central y las compras de muchos programas, así como transferencias a empresas con domicilio en la ciudad, tales como los programas de transporte y energía.

Fuente: CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación. Para detalles de lo que se incluye en Transferencias no automáticas, ver cuadro siguiente.

Detalle de los gastos tomados como discrecionales y su distribución geográfica

Jurisdicción	Obligaciones a Cargo del Tesoro	Ministerio de Interior	Ministerio de Planificación Federal	Dirección Nacional de Vialidad (Min. Planif. Fed.)	Ministerio de Educación	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Salud	Ministerio de Desarrollo Social	TOTAL	Gasto discrecional per cápita
CABA	1.063.332	275.255	9.266.438	88.388	161.664	264.334	858.048	1.026.280	13.003.739	4.286
Buenos Aires	621	57.040	1.321.152	232.608	1.124.755	841.540	244.046	1.073.683	4.895.445	328
Catamarca	0	1.765	82.110	51.889	18.293	43.785	5.038	65.148	268.028	705
Chaco	0	5.605	221.131	77.212	100.591	125.932	22.845	237.423	790.739	758
Chubut	5.300	3.358	171.717	144.800	23.147	9.447	3.859	57.706	419.334	920
Córdoba	0	13.900	155.110	163.276	123.181	118.381	28.499	364.490	966.837	292
Corrientes	14.000	1.770	122.829	90.765	84.694	97.058	22.974	130.359	564.449	563
Entre Ríos	49.537	8.444	133.883	120.784	120.754	54.739	8.122	169.428	665.691	536
Formosa	0	13.680	132.201	189.425	55.058	93.199	10.003	100.332	593.898	1.116
Jujuy	0	10.021	160.792	43.536	79.377	118.190	12.850	123.691	548.457	818
La Pampa	101.094	4.303	90.666	60.768	17.742	13.262	6.433	104.339	398.607	1.210
La Rioja	189.000	9.480	142.678	111.056	38.569	35.836	4.664	68.789	600.072	1.795
Mendoza	0	11.850	140.568	65.194	77.682	46.359	11.737	180.439	533.829	312
Misiones	575	4.591	154.634	80.715	90.074	46.667	16.029	220.411	613.696	578
Neuquén	14.431	1.761	59.771	37.090	36.528	24.987	2.782	54.193	231.543	430
Río Negro	9.725	7.448	82.166	116.809	33.869	22.746	5.020	82.349	360.132	606
Salta	0	11.328	163.212	149.068	92.115	88.996	19.605	198.473	722.797	601
San Juan	0	4.290	288.469	36.661	58.139	43.399	14.175	146.149	591.282	862
San Luis	48.376	595	26.774	52.155	17.612	22.285	4.529	62.111	234.437	548
Santa Cruz	254.612	2.604	272.383	781.010	17.447	4.154	815	25.065	1.358.090	6.121
Santa Fe	179.941	12.619	247.126	216.123	125.931	196.554	12.137	289.542	1.279.973	397
Santiago del Estero	81.540	3.153	91.553	131.366	73.437	80.057	22.214	173.307	656.627	766
Tierra del Fuego	1.168	2.970	108.204	8.393	9.848	2.930	696	10.185	144.394	1.178
Tucumán	0	17.467	305.325	130.179	107.957	116.204	34.050	277.345	988.527	678
Total	3.322.234	523.058	14.366.523	4.599.189	2.688.464	2.523.403	1.373.529	5.241.237	34.637.637	880

Fuente: CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación del Presupuesto 2007.

Como se puede ver en este cuadro, prima la ausencia de criterios explícitos para la asignación de ciertas partidas de gasto. Por ejemplo, llama la atención la dispar participación de distintas provincias en las "Obligaciones a cargo del Tesoro", o la desproporcionada participación de Santa Cruz en la inversión en vialidad. Mejorar la asignación geográfica de estos fondos podría convertirse en una manera indirecta -en manos del Poder Ejecutivo Nacional y políticamente viable- de moderar las desigualdades existentes y mejorar nuestro federalismo fiscal.

Propuestas de reforma al federalismo fiscal

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 puso en evidencia el acuerdo existente entre especialistas y políticos acerca de la necesidad de reformar la coparticipación federal. En aquel entonces se estableció en la cláusula transitoria sexta que antes de fines de 1996 (hace 12 años) debía sancionarse una nueva Ley de Coparticipación. La dificultad de alcanzar un consenso sobre el nuevo sistema de distribución de recursos ha demorado el cumplimiento de este compromiso. A continuación se presentan algunas propuestas, que se desprenden del diagnóstico presentado en este documento.

En primer lugar, habría que revisar la distribución primaria y racionalizar el debate acerca de las responsabilidades de cada nivel de gobierno y de los recursos para financiarlas. La tendencia de largo plazo de pérdida relativa en la participación de las provincias en el total de recursos es incompatible con el objetivo de mejorar los servicios de educación, salud, seguridad y justicia, hoy a cargo de las provincias. En este sentido, la solución requiere:

- Una profunda revisión del laberinto de la coparticipación, en particular de aquellas leyes que detrajeron recursos a las provincias para canalizarlos al Sistema de Seguridad Social, entonces deficitario y actualmente superavitario.

- La redefinición de la distribución de aquellos impuestos creados en la última década (como el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios) que fueron apropiados en mayor proporción por el Gobierno nacional sin el aumento correspondiente de sus responsabilidades.

- Adicionalmente, todos los esfuerzos tendientes a disminuir la evasión harían crecer la torta a repartir, lo cual facilitaría la cesión de recursos desde el Gobierno nacional hacia las provincias. Obviamente las provincias deberían acompañar este esfuerzo, compartiendo fuentes de información así como aumentando sus esfuerzos para disminuir la evasión de los impuestos provinciales.

En segundo lugar, debería revisarse la distribución secundaria, para lo cual los lineamientos constitucionales brindan respuestas razonables. El objetivo debería ser garantizar el acceso igualitario a ciertos derechos sociales mediante la provisión de, al menos, un piso mínimo de bienes públicos por habitante en todo el territorio. Concretamente, la recomendación sería calcular la recaudación potencial en cada provincia para luego transferir a cada una el monto capaz de cubrir el costo de provisión de ciertos servicios públicos básicos.

Uno de los desafíos de este nuevo esquema es que debería pasarse de un sistema de coeficientes fijos a uno que responda a la cambiante realidad del país. De allí la gran importancia de un

sistema de estadísticas públicas confiables.

Una vez garantizado este piso mínimo, cualquier transferencia adicional podría hacerse con criterios devolutivos o de equidad, premiando la eficiencia, la solvencia, el cumplimiento de reglas o la existencia de condiciones de desventaja (tales como la densidad poblacional o la escasez de recursos naturales). Lo importante es que estos criterios sean explícitos, debatidos ampliamente y que se generen las condiciones propicias para arribar a una regla consensuada que surja de un diagnóstico sobre las prioridades a seguir para lograr un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo.

En tercer lugar, para aumentar la transparencia y disminuir la complejidad, debería simplificarse el laberinto. Además de la mencionada revisión de las detracciones de la masa coparticipable, deberían revisarse los múltiples fondos existentes, los cuales deberían ser reagrupados y simplificados para ser reemplazados por fórmulas más sencillas y objetivos mejor precisados.

En cuarto lugar, con respecto a los incentivos, uno de los temas centrales a revisar es la responsabilidad de recaudación en cada nivel de gobierno. Una reforma tributaria integral que redefina “quién recauda qué” sería útil a los efectos de complementar cualquier reforma de la coparticipación. Existen superposiciones en las responsabilidades de recaudación, como es el caso del Impuesto a los Bienes Personales (nacional) y del Impuesto Inmobiliario y Automotor (impuestos provinciales). Es conocida la necesidad de actualizar las valuaciones y las bases imponibles así como la información catastral. Este es un ejemplo en el que la colaboración y coordinación de los esfuerzos podría traer importantes beneficios en las administraciones tributarias. Si bien hay muchas propuestas que incluyen la descentralización de los tributos al nivel

provincial para disminuir el desequilibrio fiscal vertical, cabe tener ciertos reparos ya que la mayoría de las provincias tienen menores capacidades para administrar el cobro de tributos que el Gobierno nacional. Además, la descentralización tributaria por sí sola podría aumentar las desigualdades en lugar de disminuirlas.

Por último, mucho resta por hacer para mejorar el proceso presupuestario nacional. Desde ya, la reforma del régimen de coparticipación fiscal no puede tratarse de manera independiente de otros ejes de análisis relevantes. La explicitación de criterios sugerida respecto de la distribución secundaria no sólo debería imponerse sobre las transferencias automáticas. A este efecto, es imperioso poner en discusión los criterios con los que se asigna geográficamente el gasto del Gobierno nacional. Existe amplio espacio para mejorar la asignación de recursos.

- Por un lado, a través de la revisión de importantes rubros del gasto que están en manos de la Nación y que, por lo tanto, no requieren grandes consensos sino simplemente la voluntad del Ejecutivo y el compromiso del Poder Legislativo de mejorar los criterios de asignación.

- Por otro lado, en relación con las instituciones que regulan el proceso presupuestario, resulta necesario asegurar que las prácticas se adecuen a las normativas vigentes y, a su vez, complementarlas con ciertos ajustes. Por ejemplo, para evitar el endeudamiento excesivo, la Nación y las provincias deberían asegurar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Este régimen deber ser fortalecido, así como debe ser consolidada una efectiva política fiscal contracíclica, a nivel nacional y subnacional. A su vez, se debería limitar la capacidad del Gobierno

nacional de realizar salvatajes financieros arbitrarios, así como se deberían reglamentar sanciones efectivas para los funcionarios que incumplan y endeuden por demás a sus jurisdicciones. Hoy el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal monitorea el cumplimiento de esta ley. Sería muy valioso que este ámbito desarrollara otras aptitudes y responsabilidades para promover la discusión de los conflictos federales,

la información pertinente y la elaboración de propuestas de solución, típicas de un organismo fiscal federal, cuya creación fue dispuesta en la Constitución Nacional (y también permanece incumplida).

A continuación se sintetizan los problemas detectados así como las propuestas de reforma al federalismo fiscal esbozadas en esta sección.

Problemas y soluciones al federalismo fiscal

Problemas en el diseño	Consecuencias negativas	Propuesta de reforma
Distribución primaria: centralización impositiva y descentralización del gasto (desequilibrio fiscal vertical). Tendencia a la pérdida relativa de recursos por parte de las provincias.	Desfinanciamiento de los sistemas de educación, salud, seguridad y justicia.	Aumentar la porción de recursos que va a las provincias. Revisión de la estructura tributaria. Descentralización puntual de potestades tributarias (no generalizada).
Criterios históricos en la distribución secundaria: desequilibrio horizontal.	No contribuyen a resolver las desigualdades territoriales ni a generar un desarrollo equitativo y sustentable.	Utilizar criterios explícitos para la distribución secundaria que se adecuen a una realidad cambiante. Criterio redistributivo que garantice un piso mínimo de bienes públicos por habitante.
La complejidad del laberinto: reformas incrementales al sistema de coparticipación para atender diversas necesidades (por ejemplo, Seguridad Social). Numerosos fondos complementarios automáticos.	Complejidad y falta de transparencia en la coparticipación primaria, ausencia de criterios consensuados.	Simplificar el laberinto de la coparticipación. Unificar los fondos que son de libre disponibilidad para las provincias. Replantear detracciones.
Prociclicidad de las transferencias.	Acentúa el ciclo económico Castiga la política social => Pobreza con tendencia secular en aumento	Mecanismo anticíclico.
Problemas de incentivos: a) Nación y provincias no colaboran b) Historia de salvatajes (últimamente mediante PFOs)	Evasión generalizada y baja recaudación en la provincias. Riesgo moral: promueve el endeudamiento y la insolvencia fiscal.	Ley de Responsabilidad Fiscal con límites más estrictos a la disciplina fiscal. Organismo Fiscal Federal con mecanismos efectivos de control de la Ley de Responsabilidad Fiscal en cada provincia.
Proceso presupuestario con alta concentración de poder en el Poder Ejecutivo y escaso debate y control parlamentario.	Discrecional manejo de fondos públicos que no contribuye a la equidad y frena un debate sobre la coparticipación.	Límites a la discrecionalidad del PEN mediante criterios explícitos en la asignación del gasto público nacional.

Los desafíos políticos para lograr una reforma

Ahora bien, llevar estas reformas a la práctica no es nada sencillo. En primer lugar, una reforma de la coparticipación tiene que pasar necesariamente por la aprobación de una Ley Convenio, es decir que debe ser aprobada primero en el Senado, luego en la Cámara de

Diputados y, finalmente, en cada una de las Legislaturas provinciales. A su vez, se ha instalado la creencia –válida para el corto plazo- de que éste es un juego de suma cero: “lo que gana una jurisdicción es igual a lo que pierde otra”. Ello frena las discusiones antes de que comiencen, lo cual reduce las expectativas de reforma, y nos induce a pensar que estamos condenados a dejar todo tal como está, o como mucho, a introducir

minúsculas modificaciones cuando haya más para repartir. Si bien esta visión de la coparticipación es realista, peca de cortoplacista -como muchas de las negociaciones que le han dado forma a nuestro sistema fiscal federal-, y perjudica las posibilidades de encontrar un sendero de desarrollo equilibrado y sostenible en la Argentina.

Finalmente, cabe admitir que la centralización de recursos en el nivel nacional es el resultado natural del sistema político argentino, que promueve este tipo de soluciones. El Gobierno nacional ha actuado bajo la premisa de que si el Poder Ejecutivo Nacional es fuerte y concentra los recursos económicos será el único capaz de gobernar la Argentina. Subyace la creencia de que si cambiara el balance de poder a favor de las provincias no se tardaría en volver a enfrentar nuevas crisis políticas como las de 1989 o 2001. Si bien esta premisa es cuestionable, debe admitirse que la Argentina no ha encontrado una fórmula de distribución más equitativa del poder que permita encontrar soluciones sin crisis cuando hay un cambio en las fuerzas relativas de los distintos poderes. A 25 años del regreso de la democracia, el país necesita construir las instituciones propias de un estadio de madurez política que permita la convivencia pacífica y los debates. Entre otros aspectos, esto permitiría que se superasen muchos de los problemas fundacionales del Estado argentino, tales como las relaciones entre la Nación y las provincias. Urge para ello la definición de un sistema de reparto que contemple las responsabilidades y atribuciones de cada nivel de gobierno, tal como nuestro incumplido mandato constitucional indica.

Conclusiones

Son históricas las tensiones entre el Gobierno nacional y las provincias, así

como las acusaciones cruzadas. Antes se culpaban unos a otros por el déficit fiscal consolidado. Ahora la lucha es por quién se queda con el superávit, con las retenciones, con el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios o con el superávit del Sistema de Seguridad Social.

La caída de la importancia relativa de las transferencias automáticas impulsa a las provincias a reclamar "más coparticipación". Fue con esta motivación que varias voces solicitaron que se coparticipasen las retenciones. Pero este pedido va en contra de la Constitución y de la propia Ley de Coparticipación, que explícitamente excluye a los derechos de exportación e importación de la masa coparticipable.

En este contexto, la Constitución brinda algunas pautas concretas sobre la dirección que debería asumir la reforma: la nueva ley debería establecer una distribución primaria -entre la Nación y las provincias- que respete los servicios y funciones que cada una administra; y una distribución secundaria -entre las provincias- que sea equitativa, solidaria, haga posible un grado equivalente de desarrollo y brinde igualdad de oportunidades en todo el país.

Si se mantiene el tamaño de la masa coparticipable, pero se reforma la coparticipación secundaria para que todas las provincias reciban la misma cantidad de recursos per cápita, 18 provincias tendrían que ceder para compensar a las cuatro que actualmente reciben menos, lo que es absolutamente inviable políticamente. Alguien tiene que ceder, y hoy parece que la Nación es la que debe hacerlo, para poder compensar a las provincias más perjudicadas por el actual sistema.

Sin embargo, también se debe atender la necesidad de mantener una política fiscal prudente, sostén indispensable del actual modelo económico. Por ello, parte de la solución

implica recaudar más y mejor, tanto a nivel nacional como provincial, para combatir fuertemente una de las fuentes de mayor desigualdad: la evasión.

A partir de aquí, sería más fácil mejorar la distribución. Es decir, volverla más equitativa y suficiente para proveer un nivel mínimo de servicios básicos en todo el país. En este sentido, mucho contribuiría mejorar los criterios de distribución de los fondos transferidos por coparticipación, así como simplificar la madeja de fondos automáticos, y transparentar los objetivos perseguidos por el gasto de la Administración Nacional.

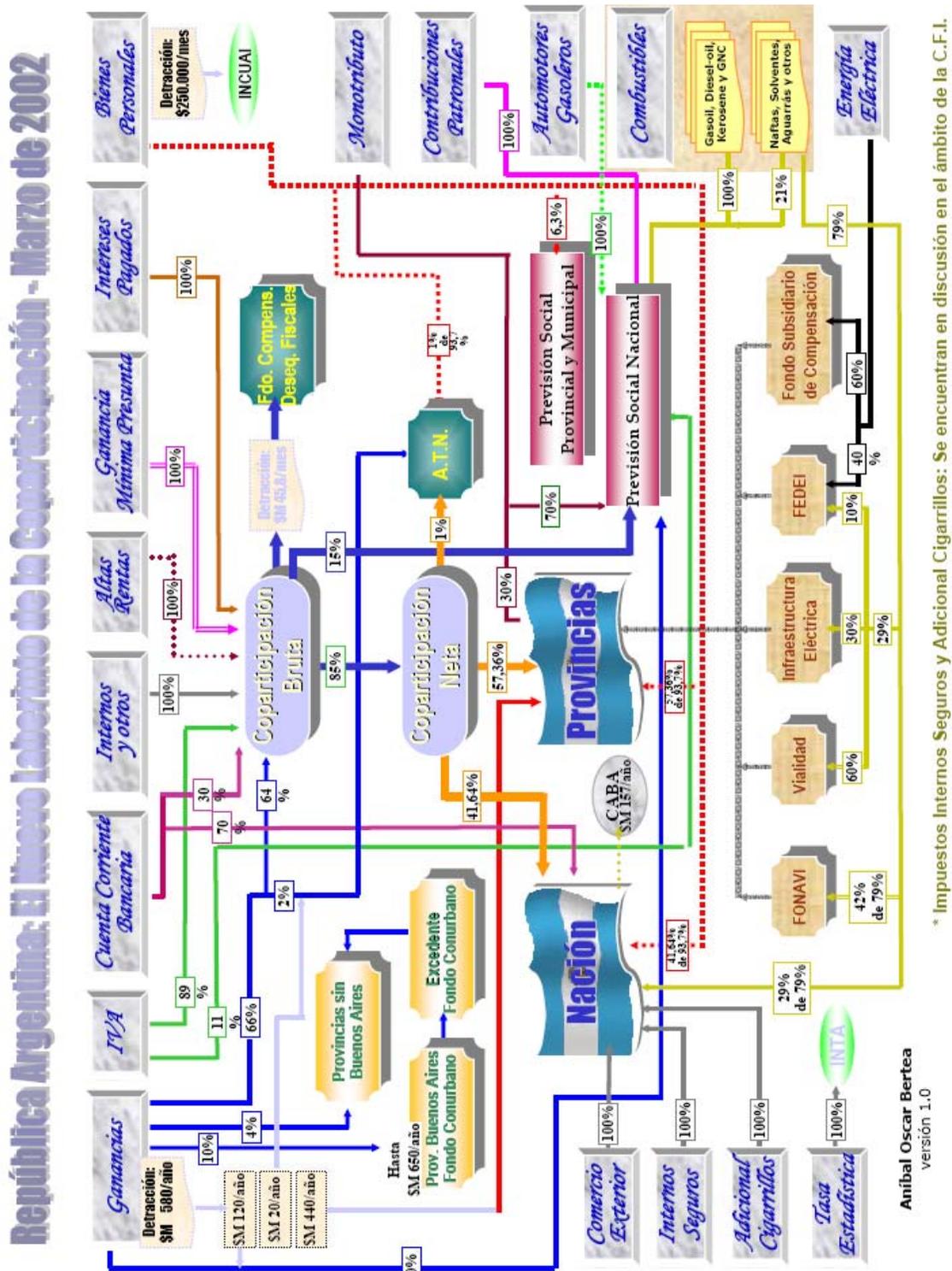
La importancia de los recursos coparticipables para la mayoría de las provincias, la complejidad del sistema actual y las dificultades políticas de la reforma llevan a una visión cortoplacista. Dejar el sistema tal cual está, sin cambiar su prociclicidad, falta de transparencia, inequidad e incentivos perversos, disminuye el potencial desarrollo del país. En cambio, si nos animamos a corregir estos defectos, el mayor crecimiento y el aumento de la equidad harán crecer la cantidad de recursos a repartir. En esta instancia, la modificación de la coparticipación dejará de ser un juego de suma cero. El escenario económico actual es complejo, debido a la incertidumbre introducida por la crisis internacional, pero los buenos resultados fiscales en el nivel nacional y en varias provincias facilitarían una reforma. El

escenario político es un verdadero desafío, pero si ponemos el foco en el largo plazo, podremos aspirar a una reforma ambiciosa del régimen de coparticipación que permita corregir los verdaderos problemas y así generar un mejor futuro para todos.

Referencias bibliográficas

- ❖ Abuelafia, Emmanuel; Braun, Miguel y Díaz Frers, Luciana: "Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo", Documento de Análisis de Políticas Públicas, N°7, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre 2004.
- ❖ Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco. "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado", CEPAL, Buenos Aires, 2002.
- ❖ Constitución de la Nación Argentina (1994)
- ❖ Ley 23.548: Régimen transitorio de coparticipación federal se recursos fiscales.
- ❖ Ley 24.049: Transferencias de escuelas.
- ❖ Ley 26.075: Ley de financiamiento educativo
- ❖ Ley 26.206: Ley de educación nacional.
- ❖ CIPPEC y Equipos MORI: Liderbarómetro, Buenos Aires, mayo 2007.

Anexo: El laberinto de la coparticipación



Fuente: Comisión Federal de Impuestos: <http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion032002.pdf>.

Luciana Díaz Frers, directora del Programa de Política Fiscal. Magíster (MSc) en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel (Alemania.) Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA).

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

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE) y el Foro de Federaciones.

Si desea citar este documento: Díaz Frers, Luciana: “En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones”, *Documento de Recomendación de Políticas Públicas N° 58*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2008.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno e Incidencia de la Sociedad Civil.