

La coparticipación en su laberinto

Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal

Este libro busca ayudar a saldar una cuenta pendiente que tenemos los argentinos con nosotros mismos: organizar de manera más justa y eficiente nuestro sistema fiscal federal. Avanzar en esta reforma es sin duda un desafío central para consolidar el desarrollo económico y la estabilidad política en nuestro país, y es desde hace diez años un mandato constitucional incumplido.

Aquí presentamos los resultados del VIII Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, con el fin de acercar posiciones, clarificar disensos y contribuir a través del debate franco y abierto a lograr una reforma que cumpla con el mandato constitucional.

En su octava edición, organizada por la Universidad Nacional de La Plata, el IAE de la Universidad Austral y el CIPPEC, el seminario se llevó a cabo en el Honorable Senado de la Nación, ámbito natural para la discusión del federalismo fiscal. Contó con la presencia de destacados analistas y académicos, funcionarios y ex-funcionarios del gobierno nacional y provinciales, y legisladores nacionales. Las exposiciones se organizaron alrededor de cuatro temas: responsabilidad fiscal, los consensos académicos y políticos alcanzados en relación a la reforma del sistema, las condiciones necesarias para lograr una reforma, y las visiones para el futuro del sistema.

CIPPEC

Av. Callao 25. Piso 1°. C1022AAA. Buenos Aires, Argentina.
Tel.: (+54-11) 4384-9009 Fax: (+54-11) 4371-1221. www.cippec.org

Con el apoyo de

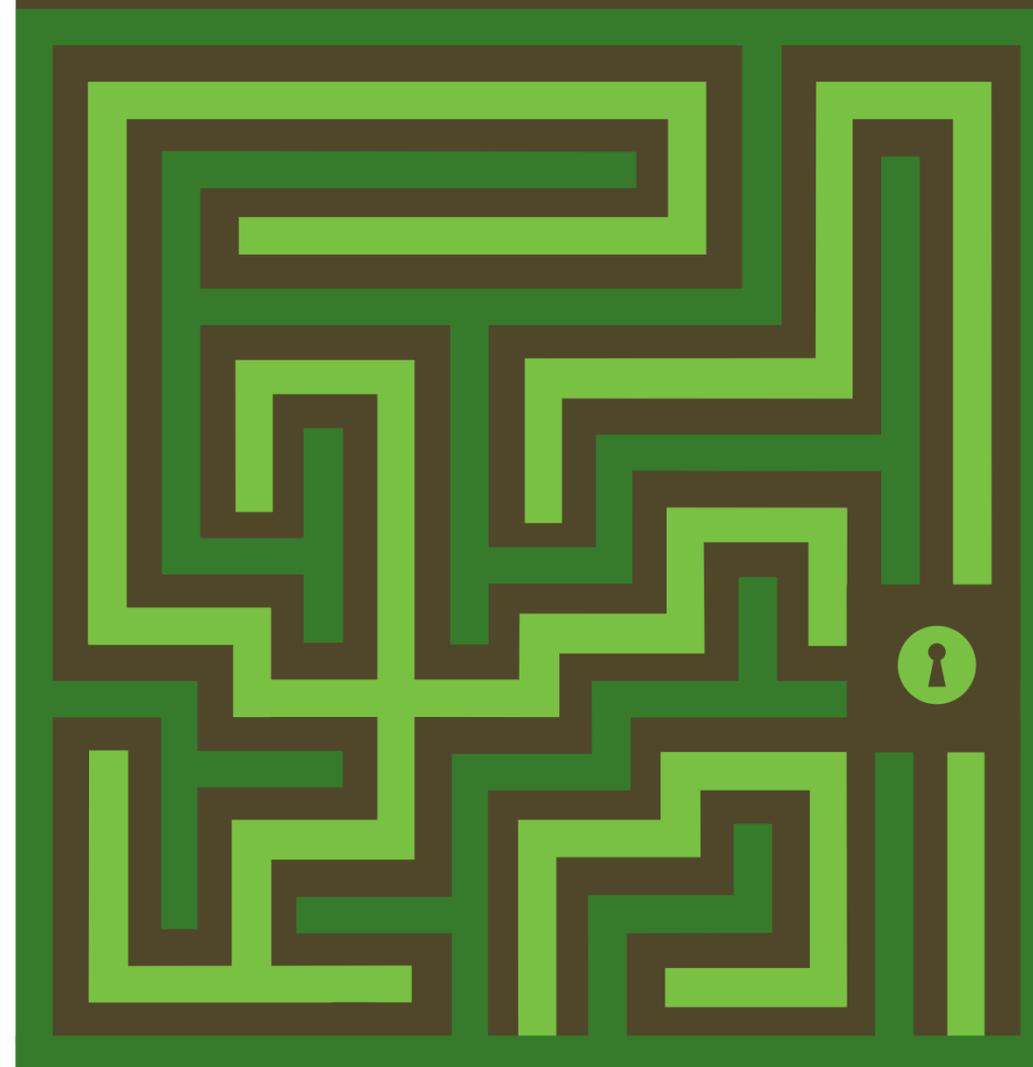


CIPPEC

La coparticipación en su laberinto
Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal

La coparticipación en su laberinto

Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal
Septiembre 2005

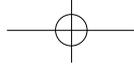


CIPPEC
CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

IAE
ESCUELA DE DIRECCIÓN Y NEGOCIOS
UNIVERSIDAD AUSTRAL

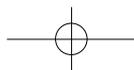
Facultad de Ciencias Económicas
UNLP

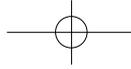
Honorable Senado de la Nación
Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos



La coparticipación en su laberinto

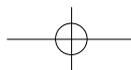
Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal

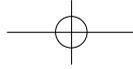




La coparticipación en su laberinto

Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal





Aquí van los datos del
ISBN xxxxxxxx

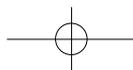


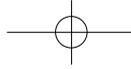
Diseño: Nave
Primera edición: xxxxe ejemplares
Impreso en: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,
agosto de 2006.

Fundación CIPPEC.
Av. Corrientes 510, C1202AAA, Buenos Aires, Argentina.
www.cippec.org • info@cippec.com.org

Datos de contacto para distribuidores (falta, falta).
Av. Corrientes 510, C1202AAA, Buenos Aires, Argentina.
www.cippec.org • info@cippec.com.org

4 • La coparticipación en su laberinto





Equipo de trabajo

* **Walter Agosto**

Es Contador Público, Magíster en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral) y posee un Diploma en Estudios Sociales (Universidad Nacional de Gral. San Martín). Fue Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Santa Fe y de la Provincia de Santa Fe. Actualmente es Ministro de Hacienda y Finanzas de la provincia.

* **Nadín Argañaraz**

Es Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Córdoba) y Magíster en Economía (Universidad del CEMA). Docente universitario en la Universidad Empresarial Siglo 21 y en la Universidad Nacional de Córdoba. Presidente del IERAL de Fundación Mediterránea.

* **Alejandro Arlía**

Es Licenciado en Economía de la UBA. Especialista en Finanzas Públicas, tema en el que trabaja desde hace 15 años. Actualmente es Presidente del Centro de Estudios Federales (CEFED). Se desempeña como consultor independiente asesorando a Gobiernos Provinciales. Anteriormente, fue Presidente de la Asociación Argentina de Evaluación, desde donde participó en el dictado de cursos de capacitación en finanzas federales a funcionarios provinciales. Fue Subsecretario de Relaciones Institucionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, subsecretario de Relaciones con Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, Presidente del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. También se desempeñó como Director Provincial de Estudios Económicos y Jefe de Asesores de la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, y Director de Coordinación y Evaluación de las Finanzas Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación.

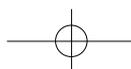
* **Daniel Artana**

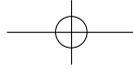
Es Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata y Ph. D. in Economics de la Universidad de California en Los Angeles. Desde 1987 es Economista Jefe de FIEL. Es profesor titular de Política Económica I en la Universidad Nacional de La Plata y de Economía de la Tributación en el Instituto de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella.

Ha realizado trabajos sobre política fiscal, regulaciones y reforma previsional en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Guatemala, Jamaica, Perú, Nicaragua, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

* **Miguel Ángel Asensio**

Es Contador Público Nacional (Universidad Nacional del Litoral), Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Rosario) y Doctor en Economía Aplicada (Universidad de Alcalá, España). Fue Director en el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe e Investigador Económico en la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Es profesor de la Universidad Nacional del Litoral en Economía Argentina y Finanzas Públicas.





*** Miguel Braun**

Es co-fundador y Director de Políticas de CIPPEC. Es Licenciado en Economía *summa cum laude*, Universidad de San Andrés, y PhD en Economía, Harvard University. Es Profesor invitado en la Universidad de San Andrés.

*** Jorge Milton Capitanich**

Es Senador Nacional PJ –Chaco– 2001-2007. Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Ex-Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación 2002. Ex-Ministro de Infraestructura, Economía, Trabajo y Seguridad Social (Presidencia Interina de Ramón Puerta Diciembre de 2001). Contador Público. Master en Economía y Ciencias Políticas. Posgrado en Ciencias de la Administración. Ex-Presidente de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos de la Cámara de Senadores de la Nación. Autor de varios libros y publicaciones.

*** Oscar Cetrángolo**

Es Licenciado en Economía (UBA) y Master of Philosophy (Estudios de Desarrollo) en la Universidad de Sussex (Reino Unido). Especialista en temas de políticas públicas, en especial: tributación, salud, educación, seguridad social y federalismo, sobre los que tiene una gran cantidad de publicaciones. Fue Subsecretario de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía (1999-2001), ocupó diversos cargos en el sector público argentino y fue consultor de varios organismos internacionales. Actualmente se desempeña como experto en políticas públicas de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

*** Carlos Fernández**

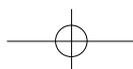
Es Licenciado en Economía (Universidad de la Plata). Fue Subsecretario de Relaciones con Provincias del Ministerio de Economía de la Nación y Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Fue Director Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de la Subsecretaría de Programación Regional del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación y coordinó la División Sistema de Información de la Administración Financiera Provincial, de la Unidad Ejecutora Central del Programa de Saneamiento y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas del Banco Mundial. Colaboró en seminarios, conferencias y exposiciones sobre finanzas Públicas Provinciales y Municipales tanto en condición de expositor así como de participante. Ha publicado diversos trabajos sobre Administración Tributaria; Finanzas Públicas; Relación Fiscal entre Nación y Provincias, entre otros.

*** Rogelio Frigerio**

Es economista, ex secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación, Presidente de la consultora Economía & Regiones S.A., Presidente de FEDERAR (Fundación de Estudios para el Desarrollo Económico y Regional de Argentina) y Profesor de la Universidad del Salvador.

*** Alejandro Gallego**

Es Licenciado en Economía (UNC) e Investigador Junior en Fundación Mediterránea y Fundación Ciudad. Fue Evaluador de proyectos de inversión en la Municipalidad de la Capital de Mendoza, Director de Finanzas del Gobierno de Mendoza, Subsecretario de Hacienda del



Gobierno de Mendoza y Miembro titular de la Comisión Federal de Impuestos. Actualmente es Ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza.

*** Juan Llach**

Es Licenciado en Sociología (UCA, 1968) y en Economía (UBA, 1972). Es Director del Área de Economía del IAE, Universidad Austral y miembro de los consejos asesores del GESE (Centro de Estudios en Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía) y del Programa de Gobierno para el Desarrollo de Líderes de Comunidades Locales, IAE-Universidad Austral. También es Presidente del Consejo Editorial de *El Cronista*; miembro de la Academia Nacional de Educación y de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales y titular del estudio *Economía y Sociedad*; director externo de *Autopistas del Sol, SA*; integrante de los consejos asesores de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), de la Fundación *Balseiro* y de la Fundación *Cimientos*. Ex ministro de Educación (1999-2000) y ex secretario de Programación Económica (1991-96). Autor del trabajo "Un evocativo fiscal federal".

*** Lucas Llach**

Es Licenciado en Economía, da clases de Historia Económica y Política Económica en la Universidad Torcuato Di Tella. Es autor de "El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto" (Planeta, 2003) y "Entre la Equidad y el Crecimiento" (2004), ambos con Pablo Gerchunoff. Acaba de terminar un manual de macroeconomía argentina junto a Miguel Braun. Está completando su tesis de doctorado para la Universidad de Harvard.

*** Martín Lousteau**

Es Ministro de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, del que fuera Jefe de Gabinete durante 2004 y 2005. Fue asesor de la presidencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA) durante 2003 y 2004. Anteriormente se desempeñó como economista jefe y luego como director en APL Economía, consultora de macroeconomía y política. Fue profesor de posgrado en el Instituto Torcuato Di Tella y de grado en la Universidad de San Andrés. Es autor de *Sin atajos* (Temas, 2005) junto a Javier González Fraga, de *Hacia un Federalismo Solidario* (Temas, 2003), y de trabajos especializados y artículos periodísticos publicados en la Argentina y el exterior. Es licenciado en Economía (Universidad de San Andrés) y MSc in Economics (London School of Economics and Political Sciences).

*** Horacio Piffano**

Es Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata). Es profesor titular de Finanzas Públicas (UNLP) y profesor de postgrados en Tributación (FCE-UBA), en Derecho Tributario y Economía (Facultad de Derecho-UBA) Y en Política y Administración Tributaria (UNLP). Entre otros cargos desempeñados fue Gerente de economía y finanzas del Instituto Nacional de Previsión Social (1991-1992), Subgerente General económico financiero del ANSeS (1992-1995) y Director del programa BID en AFIP (2002-2004).

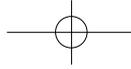
*** Alberto Porto**

Es Contador Público, Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas (UNLP). Es Profesor Titular de Grado y Posgrado. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad

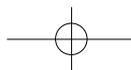
Nacional de La Plata. Materias: Microeconomía II (Grado), Economía del Sector Público (Posgrado) y Federalismo Fiscal (Posgrado). Es Docente-Investigador Universitario. Categoría I y Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Es autor de 5 libros (3 en colaboración) y editor de 5 libros. Posee más de 100 artículos publicados en revistas del país y del exterior (entre otras, Económica de La Plata, Desarrollo Económico, El Trimestre Económico, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuyo; Revista de Análisis Económico de ILADES-Georgetown University; Hacienda Pública Española del Instituto de Estudios Fiscales; Serie Política Fiscal de CEPAL; Journal of Applied Economics de la UCEMA; Indicadores de Coyuntura de FIEL; Economic Letters; Quarterly Review of Economics and Finance; Economics and Politics; Regional Science and Urban Economics; Revista del Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba; Anales de las Reuniones de la Asociación Argentina de Economía Política y Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba).

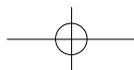
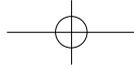
*** Pablo Sanguinetti**

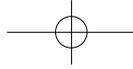
Es Licenciado en Economía (UNLP), Master en Economía Instituto Torcuato Di Tella y Dr. en Economía (Ph.D. in Economics) en la Universidad de California, Los Angeles. Actualmente se desempeña como Profesor de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. Se ha desempeñado como consultor del Gobierno Argentino (Ministerio de Economía, de Relaciones Exteriores y Culto, y del Ministerio de Educación) y de Organismos Internacionales como CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Mundial. Ha ocupado el cargo de Director/Vocal en la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).



CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente sin fines de lucro que trabaja en el Estado argentino, de manera democrática y eficiente para mejorar la vida de las personas. Para ello, se centra en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en 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, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

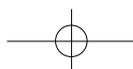


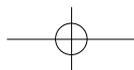
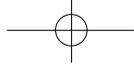


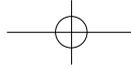


Índice

Equipo de trabajo	5
Prólogo: Concenso político y un nuevo sistema de coparticipación federal	
* Cdr. Celso A. Jaque, <i>Senador Nacional</i>	13
Introducción	15
PARTE I - RESPONSABILIDAD FISCAL	
Ley de responsabilidad fiscal	
* Walter A. Gosto, <i>Ministro de Economía de la provincia de Santa Fe</i>	20
Responsabilidad fiscal, ¿y los municipios?	
* Nadín A. Argañaraz, <i>Presidente de IERAL</i>	24
Hacia la institucionalización de la responsabilidad fiscal	
* Miguel Braun, <i>Director de Políticas, CIPPEC</i>	26
PARTE II - COPARTICIPACIÓN: LOS CONSENSOS ACADÉMICOS Y POLÍTICOS	
Coparticipación: revisión de los consensos	
* Oscar Cetrángolo, <i>Oficina CEPA en Buenos Aires</i>	34
Coparticipación: los consensos académicos y políticos	
* Rogelio Frigerio, <i>Economía y Regiones</i>	39
Coparticipación: los consensos académicos y políticos	
* Martín Lousteau, <i>Ministro de Producción y Consumo de la provincia de Buenos Aires</i>	45
Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos	
* Horacio Piffano, <i>Universidad Nacional de La Plata</i>	50
PARTE III: COPARTICIPACIÓN: CONDICIONES PARA LA REFORMA	
Reforma de la coparticipación en el escenario de la responsabilidad fiscal	
* Alejandro Gasparría, <i>Presidente del Centro de Estudios Federales</i>	62
Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino	
* Miguel Ángel ASENSIO, <i>Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe</i>	67
Condiciones de la reforma de la coparticipación: una mirada a largo plazo	
* Lucas Llach, <i>Universidad Torcuato Di Tella</i>	72
El régimen de coparticipación federal de impuestos y las finanzas provinciales	
* Pablo Sainguinetti, <i>Universidad Torcuato Di Tella</i>	76
Federalismo fiscal en la Argentina: visiones para el futuro	
* Alberto Porto, <i>Universidad de La Plata</i>	84
Porfiando en la anomalía. La coparticipación federal en su nuevo laberinto	
* Juan José Llach, <i>IAE - Universidad Austral</i>	86
Referencias bibliográficas	







Prólogo

Consenso político y un nuevo político y un nuevo sistema de coparticipación federal

* Cdor. Celso A. Jaque *Senador Nacional*

Uno de los grandes temas pendientes que debe tratar la Argentina es el de redefinir el sistema de coparticipación federal a través de la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal. Esto se fundamenta, básicamente, en que se trata de un mandato constitucional –incumplido–, ya que en la reforma de 1994 el constituyente estableció como plazo para el dictado de una nueva ley el año 1996; pero además, en el hecho de que el dictado de una nueva Ley de Coparticipación permitiría avanzar sobre un verdadero federalismo que posibilite otorgar igualdad de oportunidades a todos los habitantes de nuestro país.

El debate sobre la coparticipación nos ubica en el corazón mismo del diseño institucional argentino. En primer lugar porque nuestro país abreva en una tradición constitucional cuyo origen se define por el principio *No hay impuestos sin representación*, fundamento del constitucionalismo moderno, desde *Juan Sin Tierra* en el Siglo XIII, a las cortes españolas y muy especialmente defendido en la cultura constitucional norteamericana. De esta manera la problemática fiscal es una cuestión central en nuestra Carta Magna. Esta tradición, seguramente inspirada en los ensayos de El Federalista, centra como ámbito de discusión la cuestión legislativa y fundamentalmente el sistema de representación de las provincias.

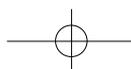
Además, la coparticipación se convierte en un eje central para nuestro federalismo. En este sentido, un nuevo esquema de coparticipación de los recursos federales debe prever dos grandes objetivos, por un lado que a lo largo del territorio nacional se equilibren los esfuerzos tributarios contemplando las diferencias en las capacidades contributivas, y por el otro que garantice que los servicios públicos que se prestan a lo largo del territorio nacional permitan la igualdad en los niveles de desarrollo. En un país federal sostenido en la solidaridad, equidad y concertación, el sistema de Coparticipación Federal debe tener en cuenta esos principios para brindar igualdad de oportunidades a todos los argentinos.

Consecuentemente, es necesario discutir una nueva ley de coparticipación que contenga, además de criterios de subsidiaridad y solidaridad, criterios técnicos que generen una distribución más equitativa.

En este orden de ideas, cabe destacar que el sistema de coparticipación tiene una larga historia que podemos resumir en algunos acontecimientos importantes, que nos ayudarán a entender los desafíos que implica la necesidad de modificar la ley. En tal sentido en 1934 el ministro de Hacienda Federico Pinedo inicia una ronda de negociaciones con los secretarios de Hacienda provinciales y luego lleva esos documentos a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación. Este es el primer antecedente de federalismo concertado, de acuerdo fiscal del que se nutre nuestra ley de coparticipación.

A esto se le puede agregar que en el primer gobierno peronista se da un paso más en la creación de la Ley de Unificación de los Impuestos Internos y especialmente cuando se debate en la Asamblea Constituyente de 1994 la necesidad de regular este instituto.

Por su parte, el actual Sistema de Coparticipación Federal está regido por la Ley 23548, la misma producto de un acuerdo eminentemente político producido en el año 1988. Los sucesivos pactos



fiscales y modificaciones al sistema que se fueron suscitando en la medida que las crisis económicas acontecían, han configurado un verdadero laberinto normativo. En este sentido, nos encontramos frente a un sistema de coparticipación de recursos que carece de todo criterio técnico, que no presenta incentivos a un comportamiento fiscal eficiente en las diferentes jurisdicciones ni indicios que apunten a la equidad. Por lo expuesto, no podemos dejar de señalar que el actual sistema presenta falencias evidentes.

Ahora bien, a la hora de pensar una nueva Ley de Coparticipación se presenta una dificultad originada en el propio condicionamiento constitucional. En efecto, artículo 75 inciso 2 de nuestra Constitución Nacional dispone que la Ley de Coparticipación Federal sea una ley convenio, interpretándose que no se le exige unanimidad de votos de las provincias para poder tener una nueva ley. Pero esta ley convenio requerirá de un acuerdo del Ejecutivo Nacional con los Gobernadores antes de ser ratada por el Senado de la Nación como artículo 75 inciso 2 de nuestra Constitución pretende obligar un proceso de acuerdo y concertación, pero el texto constitucional deja abierto varios interrogantes que no parecen encontrar respuestas en nuestros más prestigiosos constitucionalistas¹. La Constitución habla de acuerdos de base, pero no define cómo se llegaría a esa instancia, ni quién tiene la iniciativa de su convocatoria, ni con cuántos se cierran estos acuerdos. Se discute todavía si la Ciudad de Buenos Aires forma parte de este proceso de negociación. Además no está claro si el texto del acuerdo es definitivo para el Senado y para la Cámara de Diputados, e igualmente para el Poder Ejecutivo y para las legislaturas provinciales.

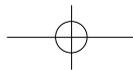
Por otro lado, según entienden algunos autores, la ley convenio no puede ser ni reglamentada ni vetada por el Poder Ejecutivo por lo que los acuerdos deben tener un carácter complejo y exhaustivo. Es por estas razones que no sólo depende del Poder Ejecutivo Nacional, sino también de la voluntad política de los gobernadores y legisladores provinciales. Dicho en otros términos, lograr el consenso político suficiente para avanzar en un nuevo sistema de coparticipación.

El libro que prologamos reproduce las exposiciones de especialistas, autoridades nacionales y provinciales en el 8° Seminario sobre Federalismo Fiscal organizado por la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Honorable Senado de la Nación, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Escuela de Administración y Negocios de la Universidad Austral y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Para finalizar, no queremos dejar de señalar que estas páginas constituyen un valiosísimo aporte para enriquecer el debate, para generar un diagnóstico preciso y realista en la temática y fundamentalmente para configurar una base sustancial para tener en cuenta al momento de elaborar cualquier proyecto de coparticipación de impuestos que se pretenda debatir en el Congreso de la Nación.

*

1. Entre otros podemos mencionar a los Doctores Oscar A. Berteá, Pablo M. Garat, Alberto García Lema, Enrique Bulit Goñi, José Osvaldo Casás quienes en el marco del Foro de Discusiones sobre Federalismo Fiscal del Honorable Senado de la Nación discutieron si: ¿Es posible generar un marco legal que permita "...acordarse entre la Nación y las provincias..." a la luz de nuestra Constitución artículo 75 inciso 2° como paso previo a la sanción de una ley de coparticipación?



Introducción

Los argentinos tenemos un sistema de descentralización que no es el más justo y eficiente de nuestro sistema federal y en particular, la repartición de los recursos públicos. Nuestros representantes en la Convención Constituyente de 1994 reconocieron esta deuda, e incluyeron como objetivo a ser cumplido antes del diciembre de 1996 reformar el sistema de coparticipación federal. En esa oportunidad, se incorporó el Artículo 75, inciso 2 a la Constitución Nacional:

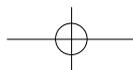
“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Avanzar en esta reforma es sin duda un desafío central para consolidar el desarrollo económico y la estabilidad política en la Argentina, y es, desde hace diez años, un mandato constitucional incumplido.

Desde ya, es una reforma difícil de llevar adelante, por la complejidad del sistema actual, por la escasez de información consensuada entre los distintos actores políticos, por los repetidos cambios en la situación económica y las reglas del juego que ha sufrido nuestro país en años recientes, y porque es una reforma que requiere un amplio acuerdo entre las provincias, con lo cual la voluntad y capacidad política para lograrla son monumentales.

Frente a este desafío, el diálogo permanente entre especialistas, académicos, funcionarios públicos, representantes electos y otros interesados en el debate es una condición necesaria para avanzar en la reforma. El Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal ya lleva ocho reuniones realizadas desde la iniciativa adoptada por el Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata, y ha congregado a referentes nacionales e internacionales para acercar posiciones, clarificar disensos y contribuir a través del debate franco y abierto a lograr una reforma que cumpla con el mandato constitucional.

En su octava edición, organizada por la Universidad Nacional de La Plata, el IAE de la Universidad Austral y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el seminario se trasladó al Honorable Senado de la Nación, ámbito natural para la discusión del federalismo fiscal. Por iniciativa del senador Celso Jaque, presidente de la Comisión de Coparticipación del Senado, la discusión se llevó adelante en el Salón Azul del Senado, y contó con la presencia de destacados analistas y académicos, legisladores nacionales y funcionarios y ex funcionarios de los gobiernos nacional y provinciales. En este libro se reúnen las contribuciones de los expositores en ese encuentro, con el fin de poner a disposición del público el rico material discutido en aquella ocasión.



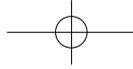
Las exposiciones se organizaron alrededor de cuatro temas: Responsabilidad fiscal, Los consensos académicos y políticos alcanzados en relación a la reforma del sistema, Las condiciones necesarias para la reforma, y Las visiones para el futuro del sistema.

En el panel sobre "Responsabilidad fiscal" se analizaron distintas perspectivas referidas a la implementación de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Walter Agosto "Ministro de Economía de la provincia de Santa Fe" destacó la importancia que tiene la nueva LRF para contribuir a la solvencia fiscal consolidada, pero recordó que las Constituciones y leyes provinciales ya incluyen algunas de sus disposiciones, y sostuvo que el principal desafío en la actualidad es asegurar el cumplimiento de la ley. Asimismo, Nicolás A. Ragnáraz "Presidente del IERAL" puso el foco sobre la cuestión de la responsabilidad fiscal a nivel municipal. Sostuvo que, pese a la mejora que vienen mostrando los gobiernos municipales en sus cuentas fiscales, todavía persiste un problema estructural: la tendencia de los gobiernos provinciales a efectuar salvatajes de las deudas municipales en caso de insolvencia. Esta tendencia incentiva el comportamiento fiscal imprudente a nivel municipal, para lo cual el expositor sostuvo que es necesario avanzar sobre la definición de reglas que limiten el endeudamiento municipal.

Daniel Artana "Economista Jefe de FIEL" enfatizó la importancia que tiene el cumplimiento de las reglas fiscales para limitar la prociclicidad del gasto público y, especialmente, del gasto social. Sostuvo que una buena ley de responsabilidad fiscal que asegure el mejor manejo de los gastos que se ajuste el gasto social en tiempos de recesión. Por último, Miguel Braun, director de Políticas de CIPPEC, argumentó que existe un saludable consenso entre los dirigentes acerca de la importancia de la solvencia fiscal. Sin embargo, consideró que era necesario avanzar hacia la institucionalización de dicho consenso. En ese sentido, cuestionó que la ley de presupuesto haya facultado al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar cambios en el presupuesto sin sujetarse a la LRF, y destacó la oportunidad que presenta el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como ámbito para avanzar en la implementación de la nueva ley.

En el segundo panel se analizaron "Los consensos académicos y políticos" a los que se ha llegado en los últimos años. Oscar Cetrángolo "Economista del IEPAL" sostuvo que la desigualdad sigue creciendo en las provincias, junto con el grado de centralización tributaria y de centralización del gasto. Hace poco realista pensar en una menor responsabilidad fiscal, ya que dada la incertidumbre respecto de la situación tributaria y de gastos hacia adelante, no era un momento propicio para avanzar hacia una reforma de la coparticipación. Sin embargo, aclaró que existen importantes desafíos sobre los cuales se puede avanzar, como por ejemplo la redefinición de las políticas sociales y su financiamiento, disminuir los problemas de desarrollo productivo, especialmente a nivel municipal, y mejorar la armonización tributaria nacional.

Rogelio Frigerio "Presidente de Economía y Regiones" argumentó que algunas "verdades reveladas" del pasado, como la descentralización del gasto y la descentralización tributaria, ya no están entre los consensos, así como también existe disenso en torno al sistema tributario deseable, en particular con respecto al reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos. Destacó en cambio que había consenso acerca de la importancia de armonizar el sistema tributario, simplificar el sistema de transferencias, implementar un fondo anticíclico y suavizar las transferencias por medio de un sistema de promedios móviles. Alejandro Gallego "Ministro de Hacienda de la

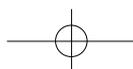


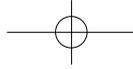
provincia de Mendoza” presentó una visión del reparto de la participación desde el punto de vista de un ministro de Hacienda provincial. Destacó la dificultad técnica y política de avanzar hacia una reforma, y opinó que en la actualidad no están dadas las condiciones para lograr una reforma integral dada la transitoriedad de varios aspectos de las finanzas públicas.

Por su parte, Martín Lousteau “Ministro de Producción de la provincia de Buenos Aires” resumió tres consensos básicos: 1) la distribución primaria de recursos se modificó en perjuicio de todas las provincias, 2) no existen criterios objetivos para la distribución secundaria, y 3) independientemente del criterio que se adopte, la provincia de Buenos Aires es la más perjudicada por el reparto actual. Sostuvo que deberíamos tender a un sistema basado en “brechas fiscales” al estilo de Canadá y Australia, para garantizar un piso mínimo de bienes públicos en todas las provincias. Mientras tanto, instó a avanzar en la reforma previsional, en la coordinación entre la AFIP y las direcciones de Rentas provinciales, y en adoptar un esquema de reparto basado en promedios móviles, con el fin de atenuar los ciclos económicos. Por último, Horacio Piffano de la “Universidad Nacional de La Plata” sostuvo que existen consensos acerca de los objetivos a alcanzar, pero existen dudas en torno a las condiciones para llegar a dichos objetivos. “Estos consensos harán difícil avanzar en la reforma, y cuando suceda, probablemente no difiera mucho del esquema actual, por lo cual es probable que se acuerde terminando, dada la probabilidad de que el esquema”, sostuvo el expositor. Registró por la aplicación del enfoque positivo de las necesidades y capacidades específicas para lograr una reforma eficiente, equitativa, solidaria y consensuada.

En el tercer panel, el foco estuvo en identificar las condiciones necesarias para poder avanzar hacia una reforma del sistema actual. Alejandro Arlia “Presidente del Centro de Estudios Federales” sostuvo que la dificultad de reformar el sistema hace que el compromiso político sea la condición básica para avanzar. Destacó que en el contexto actual existe un fuerte liderazgo político a nivel nacional, sumado a una situación económica que combina un sólido crecimiento con superávit fiscal y alta recaudación, con lo cual las condiciones para la reforma estarían dadas en caso de existir voluntad política. Miguel Ángel Asensio “Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe” presentó tres alternativas para la reforma: 1) “seguir con lo mismo”, avanzando en reformas marginales, 2) modificar el sistema actual aumentando la correspondencia fiscal, y 3) una combinación de ambas. Sostuvo que es importante avanzar en consolidar las instituciones fiscales como la Ley de Responsabilidad Fiscal, y fundamentalmente, lograr el desarrollo económico regional para reducir los desequilibrios entre provincias.

Lucas Llach de la “Universidad Torcuato Di Tella” presentó una mirada histórica al problema del federalismo fiscal en la Argentina. Sostuvo que la Argentina es único entre los países federales por su grado de desigualdad económica y por la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas y pobres. Estas características han generado a lo largo de la historia –incluso antes de que existiera el sistema de coparticipación– una presión excesiva de redistribución en las finanzas públicas, y ello hace muy improbable que se pueda avanzar en una reforma, a menos que exista presión externa o un liderazgo nacional fuerte comprometido con la reforma. Por último, Pablo Sanguinetti de la “Universidad Torcuato Di Tella” sugirió que el *status quo* actual no es una reforma por sí misma política, sino técnica, y que únicamente es posible avanzar hacia una reforma si los actores mejoran su situación actual en el reparto. Asimismo, “para que todos ganen es necesario un aumento significativo de los recursos,





paral oc ualse rían ecesario reducir la evasión tributaria”, señaló el expositor.

El panel de cierre presentó algunas visiones hacia el futuro. Alberto Porto de la “Universidad Nacional de La Plata” planteó que las provincias vienen perdiendo participación de los recursos vis a vis la Nación, lo cual limita su capacidad de proveer bienes públicos básicos de calidad. “Para avanzar hacia una reforma sería más importante resolver esta tendencia antes que modificar los coeficientes de reparto entre provincias”, opinó el expositor. La solución para la distribución secundaria necesariamente tendrá que incorporar avances en el margen y con un horizonte de largo plazo, indicó. Juan Llach del “IAE de la Universidad Austral” sostuvo que los problemas del sistema se están agravando, ya que tras la crisis, se profundizó la centralización de la recaudación tributaria. Consideró que existe un “empate conservador”, según el cual las provincias ven a la Nación como una fuente inagotable de recursos, mientras que desde la Nación se ve a las provincias como una fuente de los desequilibrios fiscales, con lo cual ninguna parte busca reformar el sistema. Para Llach, una propuesta superadora debe combatir la evasión, y ser impulsada por las provincias grandes y aquellas gobernadas con criterios modernos, con el liderazgo nacional.

Jorge Capitanich “Senador Nacional por la provincia de Chaco y Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda” consideró que pensar en una reforma tributaria es una parte esencial de avanzar hacia una reforma de la coparticipación, a la vez que sería necesario replantear la provisión de bienes públicos en los distintos niveles de gobierno. Sostuvo también que es fundamental trabajar para reducir las desigualdades regionales en el país. Por último, Carlos Fernández “Subsecretario de relaciones con las provincias del Ministerio de Economía y Producción Nacional” detalló las medidas tomadas por el actual gobierno para avanzar hacia la responsabilidad fiscal. Destacó los Programas de Financiamiento Ordenado como una medida para avanzar hacia la resolución del problema del endeudamiento provincial, y el valor institucional de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, que construyó sobre la base de los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) y de los buenos resultados fiscales de los últimos años un marco para institucionalizar la solvencia fiscal. Sostuvo que cualquier cambio en el régimen de coparticipación debe respetar los principios de solvencia logrados.

Para terminar con esta introducción, en nombre de las instituciones organizadoras queremos agradecer y felicitar al senador Celso Jaquey al vicepresidente de la Nación, Daniel Scioli, por permitir la organización del este seminario en el Senado, y a su equipo, en particular a Diego Bossio, por su permanente apoyo durante la organización del evento. Por último, brindamos un especial reconocimiento y agradecimiento a la Lic. María Julia D’Agostino y a la Ing. Mirta Villada por su incansable trabajo en la organización y logística del seminario y en la producción de este libro. Sin su apoyo ambas iniciativas hubieran sido imposibles.

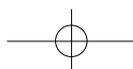
Miguel Braun, CIPPEC

Atilio Elizagaray, Universidad Nacional de La Plata

Juan José Llach, IAE-Universidad Austral

Alberto Porto, Universidad Nacional de La Plata

Buenos Aires, 24 de febrero de 2006



Responsabilidad Fiscal

Ley de responsabilidad fiscal

* Walter A. Gosto, ministro de Economía de la provincia de Santa Fe

El manejo inteligente y razonable de la cosa pública, expresada fundamentalmente en el equilibrio entre las cuentas egresos y de recursos del Estado, no debería ser materia de controversia.

Sin embargo, las finanzas públicas argentinas nunca adquirieron verdadera solidez, no obstante haber existido en el pasado una cantidad suficiente de leyes que apuntaban a la responsabilidad fiscal y a la transparencia.

Estos son los antecedentes a la puesta en vigencia de esta nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que tiene por objetivo, en la visión del ciudadano común, avanzar hacia un manejo más responsable del gasto gubernamental en el manejo de los recursos del Estado.

Los beneficios de esta LRF se centran en la posibilidad de generar reglas claras que contribuyan a la previsibilidad en la evolución futura de las cuentas públicas.

La ley define como objetivos principales:

- Establecer reglas de comportamiento fiscal.
- Dotar de mayor transparencia al gasto público.

Las reglas constituyen restricciones permanentes sobre el comportamiento de ciertas variables fiscales. Entre las más utilizadas internacionalmente, se pueden mencionar: los equilibrios presupuestarios, los límites al déficit y el endeudamiento, entre otras.

Ventajas: traduce principios de disciplina fiscal:

- Fortalece la credibilidad de los presupuestos públicos.
- Aumenta la transparencia.
- Reducen márgenes de discrecionalidad (ayudando a resolver cuestiones como el ciclo electoral).

Desventajas:

- Cuando hay problemas para su cumplimiento, generan incentivos para el uso de contabilidad creativa, afectando la transparencia. Si bien las reglas numéricas y de transparencia son complementarias, hay un *trade-off*.
- Inflexibilidad: es la principal característica negativa. No tiene en cuenta la volatilidad económica y generalmente no cuenta con variables de escape.
- Su implementación a corto plazo requiere una educación en la realidad del gasto.

Las reglas constitutivas incluidas en la Ley se refieren básicamente a tres aspectos:

- Resultados presupuestarios:
- Expansión del gasto público.
- Límites de endeudamiento.

I. Resultado presupuestario:

- **Equilibrio:** El Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (G.C.B.A) deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero de la cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento base devengado. El resultado surge de recursos percibidos (corrientes y de capital) menos gastos devengados (corrientes, netos de préstamos de organismos internacionales) y de capital (neto de los destinados a infraestructuras o a servicios básicos financiados con alquileres o de los recursos).

- **Superávit:** El conjunto de provincias y el G.C.B.A., cuando los servicios de deuda superen el 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias a municipios, deberán presentar y ejecutar presupuestos consuntivos primarios (netos de intereses de la deuda), con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda y su convergencia al equilibrio financiero (no hay definido plazo para esta convergencia, además no obliga al Gobierno nacional).
- **Fondo anticíclico:** El Gobierno nacional, las provincias y el G.C.B.A. deberán constituir fondos anticíclicos fiscales a los fines del mejor cumplimiento de los objetivos de la ley.

II. Gasto Público:

- La tasa nominal de incremento del gasto primario de la Nación y las provincias, no podrá superar la tasa de aumento nominal del Producto Bruto Interno (PBI) prevista en el marco macrofiscal. Cuando la tasa nominal de variación del PBI sea negativa, el gasto primario podrá permanecer a lo sumo constante. No obstante, cuando se cumpla con la regla de endeudamiento o en los casos en los que el incremento nominal de los recursos supere el incremento nominal del PBI, estas limitaciones sólo regirán para el gasto corriente primario.
- Los gastos incluidos en los respectivos presupuestos constituyen autorizaciones máximas estandarizadas para su ejecución al efectivarse recepción de los ingresos previstos en dichas normas.

III. Límites al endeudamiento:

- Para las provincias y el G.C.B.A., en cada ejercicio fiscal, los servicios de la deuda no podrán superar el 15% de los recursos corrientes (netos de transferencias a municipios).
- La Nación, una vez finalizado el proceso de reestructuración de su deuda pública, deberá reducir la relación deuda/PBI en los ejercicios fiscales subsiguientes.

Con relación al aumento de la transparencia del gasto público, se presentan algunas ventajas:

- El marco macrofiscal que deberá presentar el Gobierno nacional al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal antes del 31 de agosto de cada año contiene: resultado primario y financiero previsto para cada nivel de gobierno, política salarial e impositiva a implementarse y proyecciones de las variables macroeconómicas relevantes.
- Se ratifica el principio de universalidad del presupuesto al consignarse que debe contener la totalidad de las autorizaciones de gastos y la previsión de la totalidad de los recursos.
- Mejora la cobertura presupuestaria, incluyendo a todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios; y se prevé el plazo de los ejercicios fiscales para que se incorporen los fondos uo organismos ya existentes que no se consoliden.
- Se define la homogeneización de los clasificadores presupuestarios a los utilizados por el Gobierno nacional, a través de los conversores que a la fecha ya ha aprobado el Consejo de Responsabilidad Fiscal.
- Se deberá formular los presupuestos plurianuales que acompañarán el ensaje anual de proyecto de Ley de Presupuesto.
- Se establece la obligatoriedad para la Nación y las provincias de publicar información a través de su emisión al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y la publicación en la página web.
- Dispone la formulación de indicadores de gestión, que deberá aprobar el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal con el objeto de medir eficiencia y eficacia en materia de necesidad y eficiencia y economicidad con relación al gasto público. Publicación anual como mínimo. Comparaciones interjurisdiccionales.

• Se propicia la creación del Sistema Integrado de Información Fiscal con el objeto de proveer información, integral, oportuna y auditable. Todo lo cual induce a que los Estados provinciales modernicen sus sistemas de administración financiera, de recursos humanos y de administración tributaria.

En la provincia de Santa Fe ya existían algunas de estas reglas fiscales, contenidas en la Ley de Contabilidad y en la Constitución provincial. Pero ambas normas datan de los años 1956 y 1962, respectivamente. Estas reglas son cuantitativas, de transparencia y de procedimiento.

• **Cuantitativas:** Límite al endeudamiento Artículo 55, inciso 12 de la Constitución provincial (el servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial).

• **Transparencia:** En el Presupuesto deben figurar todos los gastos (ordinarios y extraordinarios), aún los autorizados por leyes especiales, y ordena la publicación de las leyes dictadas. El Presupuesto contendrá la universalidad de los recursos y erogaciones, las que figurarán por sus montos íntegros (Ley de Contabilidad).

• **Procedimiento:** Define normas referidas al proceso presupuestario, formulación, presentación, sanción, reconducción (Constitución provincial, Ley de Convertibilidad).

Estos algunos postulados de la ley estaban previstos en las normas provinciales.

Por otra parte, la provincia de Santa Fe, a diferencia de otras jurisdicciones argentinas que se encontraban agobiadas por el peso del excesivo endeudamiento, no requería la firma de programas de financiamiento nacional.

La pregunta será entonces cuáles fueron los incentivos para adherir a esta nueva ley: partimos de una cuestión conceptual. Estamos convencidos de que en una íntegra responsabilidad fiscal existe en cada uno de los niveles de gobierno y de modo de cada nivel en cada una de las jurisdicciones, y la falta de disciplina por parte de algunos genera externalidades sobre el resto.

En este sentido, esta ley es un avance hacia el establecimiento de reglas fiscales que contribuyan a la solvencia fiscal.

No es una ley óptima, es perfectible, mejorable y representa un avance y, en ese sentido, hemos apoyado y acompañado los lineamientos del Gobierno nacional.

En este contexto, la ley brinda un conjunto de instrumentos para facilitar a las provincias la gestión del gasto, el endeudamiento y propender a una visión de mediano y largo plazo.

Contribuye a la claridad y por ende al control de algunos límites cuantitativos de reglas que ya existían en la provincia de Santa Fe. Me refiero concretamente al límite de endeudamiento que fija la Constitución provincial. Al igual que la mayoría de las constituciones provinciales, la Constitución provincial consigna que el servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial (Problemas de interpretación y alcance conceptual de los componentes del indicador).

Otro instrumento que brinda la ley, tal vez fundamental para superar algunas falencias de la propia legislación, es la constitución de fondos anticíclicos, previstos en el Artículo 20 de la ley y el Decreto reglamentario 1731/04. Si bien la Ley y el decreto no avanzan demasiado en este sentido, la provincia ya ha constituido por Ley provincial, un Fondo de Estabilidad Fiscal e Inversión Pública (F.E.F.I.P.). Hemos integrado este fondo con la idea de ampliar el horizonte temporal de la gestión fiscal, adoptando políticas orientadas a evitar auges insostenibles y a mantener ciertos grados de flexibilidad frente a eventuales crisis. Creo que así se puede contribuir a desterrar la idea de asumir compromisos permanentes de gastos en períodos de bonanza, sentando las

bases para desequilibrios posteriores.

En tercer lugar, el Gobierno nacional está facultado para crear un régimen de compensación de créditos y deudas entre las provincias participantes del régimen y esto nos parece fundamental para la provincia de Santa Fe.

No desconocemos las debilidades de esta ley, pero rescatamos fundamentalmente la posibilidad que brinda de contar con ciertas normas que contribuyen al manejo de las cuentas públicas en un contexto de excedentes fiscales como el actual, tratando de imponer una perspectiva de mediano y largo plazo.

Hoy muchos sectores pugnan por imponer la idea de que el Estado no puede ahorrar. Ante esta situación, la aplicación de reglas similares, conjuntamente con la creación de fondos de estabilización, resulta conveniente en el nivel subnacional y tiende a evitar que el Gobierno central tenga que rescatar provincias con dificultades.

El gran desafío: garantizar el cumplimiento. Todos sabemos que un aspecto fundamental para establecer un mecanismo de reglas de largo plazo para la política fiscal, es la generación de los mecanismos tendientes a facilitar su cumplimiento.

Creo que es posible mejorar la definición de algunas reglas, para luego poder evaluar mejor su cumplimiento.

En este sentido, la constitución de fondos anticíclicos o de estabilización deberían ser concretados en la actual fase expansiva de la economía, por lo que sería conveniente determinar un período para su constitución.

El período de transición que se permita a las jurisdicciones provinciales en el indicador de endeudamiento, también debería tener límites temporales más precisos; y los superávits primarios que se registren deben guardar consistencia con el nivel de endeudamiento. Finalmente, creo que el Gobierno nacional ha puesto un renovado énfasis en la visión sobre las instituciones presupuestarias.

La vigencia de la ley, su decreto reglamentario, la constitución y el funcionamiento del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y el Comité Ejecutivo avanzan en la dirección.

No debemos olvidar que en la Argentina, las provincias tienen un manejo autónomo de sus finanzas y su propia Constitución, por lo que el establecimiento de reglas fiscales no resulta un desafío insuperable o sólo para el Gobierno federal sino para los propios gobiernos subnacionales.

Tal vez, en este marco, se deba dimensionar este nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Responsabilidad fiscal, ¿y los municipios?²

* Nadín Argañaraz, *Presidente de IERAL*

I. Diagnóstico: algunas características de los gobiernos locales

Existen en la Argentina 2198 gobiernos locales, que se distribuyen en variadas categorías que van desde municipios hasta "comisiones de fomento" o "comisiones rurales", y que presentan diferencias en cuanto a su tamaño, cantidad de población, y al sistema de delimitación territorial. El promedio nacional es de aproximadamente 16.000 habitantes por gobierno local y alrededor de 30.000 por municipio, excluyendo de ambos cálculos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A su vez, existe una amplia variabilidad respecto a este promedio nacional, pudiendo mencionarse casos de municipios con un número de población muy por encima de la media, como por ejemplo la ciudad de Córdoba, con 2.267.724 habitantes; o La Matanza, con 1.256.724 habitantes. Estos gobiernos municipales llegan inclusive a superar en tamaño, en cuanto a la variable poblacional se refiere, a muchas otras jurisdicciones provinciales.

Evidentemente, estas disparidades tienen consecuencias sobre la organización, funciones, características fiscales y otros elementos importantes que caracterizan a los gobiernos locales en la Argentina.

Por otro lado, en la Argentina, la Constitución Nacional dispone explícitamente, en el artículo 123, el principio de autonomía: "Cada provincia dicta su propia Constitución (...) asegurando la autonomía municipal y evitando su cancelación y su subordinación a la provincial, política, administrativa, económica y financiera". En consecuencia, a cada gobierno provincial le corresponde definir el funcionamiento de su régimen municipal, lo que configura en la práctica un complejo esquema normativo que contribuye a la notable diversidad en la organización político-institucional de los gobiernos de menor nivel en nuestros países.

El grado de autonomía fiscal de los municipios en la Argentina dependerá del grado en el que se encuentre localizado. En materia fiscal, la autonomía será mayor mientras más funciones delegadas al gobierno provincial y descentralizadas a nivel local.

La descentralización puede ser de gastos o de fuentes de financiamiento. El grado de descentralización del gasto surge de evaluar qué tan importante es el gasto de los gobiernos locales en términos relativos al gasto total que realiza el sector público en conjunto. Analizando datos del año 2004, se detecta que los gobiernos municipales, en promedio, han realizado el 6% del gasto total agregado, mientras que las jurisdicciones provinciales han participado en un 40%.

Observando indicadores relacionados con la gestión de los gobiernos municipales para el grupo de municipios analizados, se advierte una sustancial mejora durante los últimos años. De hecho, la relación entre superávit primario e ingresos totales ha pasado de ser negativa en 2002 a constituir un importante porcentaje positivo en 2004, para todos los municipios bajo estudio. Asimismo, entre esos dos períodos disminuyó de manera notable la participación del gasto en personal sobre los recursos totales con que cuentan los gobiernos locales. De todas maneras,

*

2. Este informe fue elaborado en base a información proveniente de un trabajo de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2005, sobre el grupo de 24 municipios y provincias argentinas.

persiste la duda acerca de si la generación de superávit fiscal en los últimos años se ha debido a la imposibilidad de acceder a financiamiento voluntario, o a una "nueva conducta fiscal" en las autoridades de los gobiernos locales en la Argentina. La generación de tales superávits se debió, fundamentalmente, a que se autorizaron mayores erogaciones a un ritmo menor al del aumento de los ingresos fiscales, habiéndose recuperado estos últimos como consecuencia del aumento de los precios y la mejora en la actividad económica evidenciada a partir de 2003.

Por otro lado, se detecta que las variables como ingresos totales y el gasto primario han seguido en las jurisdicciones locales una tendencia similar a las experimentadas por los otros dos niveles de gobierno, Nación y provincias, desde el año 2002.

Un aspecto que resulta preocupante es que, usualmente, los problemas fiscales de los gobiernos locales suelen ser asumidos por las propias jurisdicciones provinciales. En efecto, de acuerdo con el estudio mencionado, el apoyo del gobierno provincial a los municipios que corresponde al gobierno provincial resultó, en promedio, para el año 2004, de un 57%. Los más endeudados con sus respectivos gobiernos provinciales fueron los gobiernos pequeños. A su vez, un 75% de los gobiernos locales recibieron aportes no reintegrables del gobierno provincial en los últimos tres años y un 79% declara haberlos recibido del gobierno nacional. Puede inferirse, en consecuencia, un ambiente propicio para los *bailouts financieros* (o salvatajes) de los gobiernos provinciales para con sus municipios, lo cual podría generar dos tipos de conductas en los gobiernos locales: 1) búsqueda de rentas para acceder a esos salvatajes; 2) comportamiento fiscal poco disciplinado ante la posibilidad de ser rescatado desde un nivel superior de gobierno.

II. Responsabilidad Fiscal

La teoría

Frente al panorama planteado anteriormente, se hace imperiosa la necesidad de implementar mecanismos que induzcan a un comportamiento fiscal responsable para los tres niveles de gobierno. Las "reglas fiscales" constituyen una alternativa, pues modifican las reglas de juego entre los agentes involucrados en las decisiones presupuestarias promoviendo una mayor disciplina fiscal y otorgando mayor credibilidad y previsibilidad al accionar del gobierno.

Para inducir la disciplina fiscal, muchas veces es necesario que sea un nivel de gobierno superior el que establezca las reglas a seguir por los gobiernos locales, considerando que difícilmente sean estos últimos los que se autoimpongan las limitaciones.

En esta línea, en agosto del año 2004 el Gobierno nacional promulgó la Ley 25.917, la cual establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Esta ley introduce parámetros de transparencia y reglas de responsabilidad fiscal que la Nación y las provincias que adhieran a la misma se comprometen a cumplir, con el objeto de lograr una mayor disciplina fiscal. Esta ley tiene relevancia para los municipios, ya que para avanzar en un régimen de responsabilidad fiscal que se extienda a todos los niveles de gobierno, la ley declara en el Artículo 33 que "*los gobiernos provinciales invitarán a sus Municipios a adherir a la presente norma, propondrán la aplicación en el ámbito de tales gobiernos de principios similares a los aquí establecidos y coordinarán la difusión de la información de los mismos*".

Si bien esta ley no impone límites al accionar municipal de manera directa (ya que no los obliga a adherirse a la ley), establece el marco para que, una vez que las provincias hayan adherido, acuerden con sus municipios reglas similares a las establecidas en ella. En la actualidad, 18 provincias argentinas han adherido a la ley nacional, por lo que se encuentran presentes las condiciones para que

en un futuro los municipios se comprometan a adoptar medidas de responsabilidad fiscal y transparencia en el ag estión. En el caso de Mendoza, la adhesión del provincial a dicho consenso de los municipios, lo que implica un compromiso de estos últimos.³

Lap rática

A partir de "Índices de Fortaleza Municipal", contruidos por capítulos de indicadores en municipios de Córdoba, Mendoza y Misiones, se detecta que el área que mide la transparencia y la responsabilidad fiscal en los municipios es la que tiene menor nivel de "fortaleza" relativa de todos los indicadores considerados.

Con relación a la transparencia fiscal, si se analiza el porcentaje de aparición de ítems relacionados con la transparencia fiscal en la normativa, se observa que las acciones emprendidas a nivel municipal en estos aspectos son bastantes reducidas. Asimismo, se evidencia una baja utilización de las tecnologías asociadas a internet para difundir y publicitar los actos de gobierno por parte de las jurisdicciones locales.

Por otro lado, en materia de reglas sobre responsabilidad fiscal existentes en las cartas y leyes orgánicas, puede advertirse que sobre un total de 35 ítems evaluados, los municipios poseen en su normativa en promedio referencias sobre casi el 40% de los mismos.

Respecto a las restricciones sobre endeudamiento, la mayoría de las Constituciones provinciales y otras normativas provinciales establecen límites numéricos de entre un 20% y un 25% de los ingresos corrientes municipales. En el caso de Córdoba y Mendoza, este límite es del 20%, mientras que en Misiones está fijado en el 25%.

Un ejercicio interesante es el de analizar como estarían posicionados los municipios en relación con las reglas de responsabilidad fiscal introducidas por la ley 25.219, si la misma hubiese regido para años anteriores. En primer lugar, el tope al incremento del gasto está determinado en el Artículo 10 de la mencionada ley: *"la tasa nominal de incremento del gasto público primario, entendido como la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social, financiados con cualquier uso del crédito, autorizado en el caso de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la presente, no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista"*. Suponiendo que se impusiera igual restricción a los gastos primarios del sector público municipal, el nivel de cumplimiento de la regla para el crecimiento del gasto primario entre los años 2002-2003 y 2003-2004 hubiera sido muy bajo. No obstante, los resultados deben sujetarse a que se trata de años en los que el gasto se viene recuperando de la debacle que ocasionó la crisis 2001-2002.

En relación con el endeudamiento, la ley establece en el Artículo 21 que su nivel debe ser tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el 15 por ciento de los recursos corrientes. Analizando el cociente de los servicios de la deuda (intereses y gastos más amortizaciones) y los ingresos corrientes de cada municipio según las ejecuciones presupuestarias de los años 2002, 2003 y 2004, se advierte que esta relación viene evolucionando, salvo

*

3. Otros rasgos provinciales, Formosa y Jujuy, acordaron no darle adhesión a los municipios. El resto de las provincias que han adherido a la ley sólo invitaban a los municipios a hacerlo mismo.

excepciones, dentro de los estándares requeridos por las cartas y leyes orgánicas y aun dentro de los requerimientos más estrictos de la ley de responsabilidad fiscal nacional. Es esperable que, ante la posible adhesión municipal al nuevo régimen de responsabilidad fiscal, los gobiernos municipales puedan cumplir de manera holgada las reglas impuestas, manteniendo los niveles actuales de endeudamiento. No obstante, los resultados aquí presentados deben sujetarse al hecho de que pueden existir municipios cuyos vencimientos de deuda estén en default, y que no han sido incluidos en estos cálculos por no contar con esta información.

Un problema estructural que persiste es el relacionado con el cumplimiento tributario, siendo que el nivel de cumplimiento observado para la muestra de municipios ronda el 60%, en promedio para la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza y la Tasa de Seguridad e Higiene. Por otro lado, se detecta que las bases de datos tributarias se encuentran bastante desactualizadas, con valores fiscales de los inmuebles bastante inferiores a los valores de mercado. En este sentido, es necesario la adopción de mejores prácticas de administración tributaria, que conduzcan a un mayor cumplimiento tributario al osfines de vitalizar la reacción de nuevas tasas.

III. ¿Cómo lograr mayor responsabilidad fiscal en municipios?

En definitiva, para gestar una mayor responsabilidad fiscal en los municipios, impera adoptar medidas tendientes a evitar los incentivos perversos para la disciplina fiscal, a saber: evitar el uso de la deuda como elemento estratégico y los salvatajes desde otros niveles de gobierno. Una regla de endeudamiento aparece como un mecanismo para tal fin, pero se plantea la necesidad de aplicarla ex ante, con un control del registro de deudas. Las reglas sobre los niveles admisibles de endeudamiento no eficaces si se ignoran los límites de endeudamiento y los riesgos de endeudamiento y los riesgos de estos generarán. En este sentido, a la sumir nuevos compromisos de deuda, los municipios deben evaluar que los montos, plazos e intereses sean consistentes con el cumplimiento futuro de la regla, ya que de lo contrario la misma podría ser violada sistemáticamente. Dado que los servicios de las deudas son flujos que se generan en función de los servicios recibidos en el pasado, el cumplimiento de reglas como las limitaciones sobre el cociente de servicios de la deuda sobre ingresos corrientes debe verse en función de proyecciones de flujos de ingresos y de servicios de la deuda, bajo diferentes escenarios posibles, todavía que se adopten nuevos préstamos.

Otros puntos que deberían analizarse a la hora de definir un sistema de responsabilidad fiscal para los municipios argentinos, serían los siguientes:

- Legislación efectiva que limite la discrecionalidad en la creación de tasas distorsivas.
- Imposibilidad de comprometer más de un determinado porcentaje de la coparticipación como garantía en préstamos.
- Eliminación de aportes no reintegrables nacionales y provinciales a municipios, reemplazándolos por préstamos.
- Aprovechar los programas de préstamos de organismos internacionales a municipios para incluir como condición para ser elegidos la adopción de un "paquete" de transparencia y responsabilidad fiscal, factible y con *enforcement* realista. Es vital la definición de compromisos factibles de cumplir. De lo contrario, se suma un nuevo compromiso de endeudamiento que no tiene capacidad de cumplimiento, lo que hace que efectivamente se incumpla el compromiso de endeudamiento.

Hacia la institucionalización de la responsabilidad fiscal

* Miguel Braun, *Director de Políticas, CI PPEC*

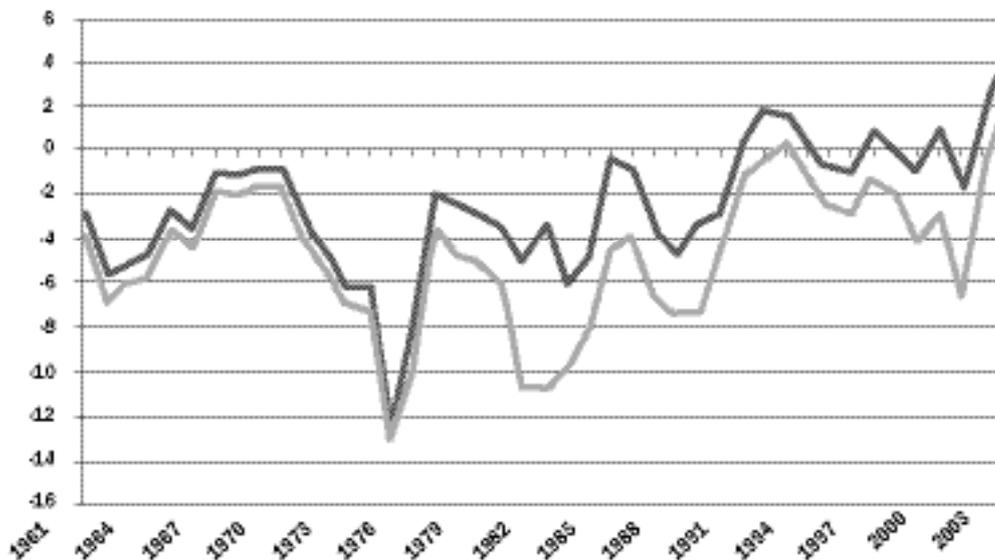
La solvencia fiscal es fundamental para la estabilidad, la equidad y el crecimiento económico. Contribuye a la estabilidad de la economía, porque la horrore fondos públicos durante las épocas permite usar estos recursos durante las recesiones para limitar la profundidad de los ciclos económicos. A su vez, al aumentar la confianza en la política económica, permite a los países reducir el riesgo de sufrir una crisis frente a algún shock negativo.

También es clave para la equidad. La insolvencia sistemática lleva, eventualmente, a un aumento de la inflación cuando el Gobierno emite para financiar sus gastos; y la inflación afecta más a los más pobres. A su vez, un Estado solvente puede financiar políticas sociales como un seguro de desempleo cuando la economía entra en recesión, mientras que un Estado insolvente se ve obligado a ajustar sus gastos por donde le queda.

Por último, la solvencia fiscal es clave para el crecimiento. Indirectamente, porque la estabilidad y la equidad contribuyen al crecimiento, y directamente porque en un Estado insolvente se suelen cambiar las reglas de juego tributarias para obtener recursos en las crisis. Estos cambios aumentan la incertidumbre por lo tanto reducen la inversión. Además, la alta tasa de interés en los países insolventes por el aumento del riesgo país, lo cual también limita la inversión productiva.

Entre 1960 y 2001, la Argentina fue sistemáticamente deficitaria. En el Gráfico 1 presentamos el resultado primario— ingresos menos gastos excluyendo intereses— y el resultado total del Gobierno nacional. Hasta 1992, no hay ninguna época superavitaria, y el superávit de 1992 y 1993 se da en años de crecimiento del 10% de la economía y fuertes ingresos por privatizaciones.

Gráfico 1: Resultado fiscal primario y total en Argentina (1960-2004)



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

El resultado de la insolvencia fiscal sistemática fue el crecimiento de la deuda y la inflación. Cuando el país pudo acceder al crédito internacional, como a fines de los '70 y durante los '90, nos endeudamos sistemáticamente. Durante los '80, en cambio, la crisis de la deuda cerró los mercados financieros para los países de América Latina, y aquí recurrimos a la emisión monetaria para cubrir los gastos: el resultado fue la hiperinflación.

Sin embargo, no todo fue malo en el frente fiscal en los últimos 40 años. En la década pasada, se hicieron algunas reformas fiscales muy importantes, que lograron perdurar hasta la actualidad a pesar de la crisis de 2001-2002. Quiero mencionar sobre todo a la Ley de Administración Financiera y el proceso de reforma que codificó. Si hoy en día el Presidente puede pedir diariamente la información fiscal y financiera del Estado, y cualquier ciudadano puede consultar en Internet la ejecución presupuestaria es gracias a esta reforma. En el Gráfico 1 podemos ver que gracias a esta y otras reformas, durante los '90 se inició un proceso de consolidación fiscal.

Este proceso se aceleró dramáticamente con la crisis reciente, que nos ha dejado con un superávit fiscal inédito en los últimos 40 años. Inicialmente, el ajuste se dio por malas razones: la inflación hizo que aumentara la recaudación nominal de algunos impuestos; la devaluación, junto con las retenciones, abrió una nueva fuente de ingresos, mientras tanto, los gastos no aumentaban, sobre todo los subsidios y las jubilaciones.

Sin embargo, a medida que se consolidó la recuperación, los recursos fiscales aumentaron en forma genuina, y hay que reconocer que el Gobierno ha tenido el mérito de no gastar demasiado en educación; aunque hoy los gastos (excluyendo intereses) crecen al 18% y los ingresos apenas al 15%, con lo cual es necesario monitorear como seguirá el tema. A su vez, hay que mencionar que hoy la opción de gastar más de lo recaudado es factible si no volver a las épocas inflacionarias, porque prácticamente no existe el crédito externo. Hay que ir pensando qué va a pasar cuando vuelva el crédito, y cuando la responsabilidad fiscal de los funcionarios merezca.

Por ahora vamos bien, porque hay un nuevo consenso en favor de la solvencia fiscal. Mientras que antes era vista como una postura limitada a los economistas ortodoxos, hoy un amplio espectro político la apoya. Como muestra, se presentan a continuación algunas citas de diversos representantes del movimiento político valorando la importancia de la solvencia fiscal.

"El superávit fiscal primario (...) se ubica en los mayores valores históricos de los últimos 50 años. La vigencia de la ley de responsabilidad fiscal brinda transparencia junto con los instrumentos adecuados para mantener esa solidez fiscal que hoy muestran las cuentas públicas." **Néstor Kirchner, discurso de apertura de Sesiones Ordinarias, 1° de marzo de 2005**

"Hay cuestiones estructurales sobre las que deberíamos avanzar, tanto del lado de los impuestos como de la asignación del gasto, pero deben y pueden ser hechas sin perder el objetivo global de mantener un sólido superávit." **Discurso de Roberto Lavagna en el Council of the Americas, 10 de agosto de 2005.**

"Si bien es saludable el superávit fiscal, su elevado nivel y, sobre todo, los compromisos asumidos hacia futuro son la contrapartida del ajuste del valor real del gasto público." **Contrato Moral, ARI.**

"El equilibrio fiscal es una condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico." **Ricardo López Murphy, diario Los Andes, 21 de abril de 2003**

El desafío que se nos presenta como sociedad es institucionalizar este consenso político actual

en leyes, reglas formales y cultura pública que aseguren la solvencia, incluso cuando cambien las circunstancias económicas y políticas.

En este sentido, la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) es un paso en la dirección correcta, aunque queda mucho por hacer. Hay que entender que la ley por sí misma, aunque sea perfecta, no garantizará la solvencia fiscal. Debemos recordar las experiencias recientes: la anterior Ley de Responsabilidad Fiscal, de 1999, y la Ley de Déficit Cero fueron violadas inmediatamente, porque fijaron metas que no se cumplieron en medio de la recesión y del apoyo anterior del gobierno. Esa lección fue aprendida, porque los límites que fija la actual LRF son mucho más flexibles, y por lo tanto factibles de cumplir. La experiencia mundial nos muestra que las leyes de este tipo no alcanzan para garantizar la solvencia fiscal. Como muestra, basta mencionar el incumplimiento que sufrió el Pacto de Crecimiento y Estabilidad de la Unión Europea.

Lo que sí le podemos pedir a la LRF es que sea un primer paso para establecer un andamiaje institucional y cultural que garantice la solvencia fiscal. Si esta ley se cumple, si nuestros representantes y funcionarios se acostumbran a su cumplimiento, entonces estaremos dando pasos en el sentido correcto.

La probabilidad de que se repita cuando cambien las circunstancias, por ejemplo, si se empeora la situación económica, resintiéndose los ingresos fiscales. Para que ese momento nos encuentre preparados, es fundamental cumplir la ley actual en todos sus aspectos. En este sentido, resulta preocupante que en el mismo Presupuesto 2005 se haya imitado su aplicación, a lo que se le agrega el efecto de Gabinete para aumentar el gasto corriente. A continuación presentamos los artículos relevantes de la LRF y de la Ley de Presupuesto 2005 que muestran este cambio.

LRF - ARTICULO 15. — El Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...) no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

PRESUPUESTO 2005 - ARTICULO 11. — Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley, sin sujeción a los artículos 37 de la Ley N° 24.156 y 15 de la Ley N° 25.917.

Lo que sucedió no es ilegal, pero viola el espíritu de la LRF, además de contradecir el espíritu de la división de poderes, ya que es el Congreso el poder que debe aprobar la asignación de recursos públicos. Llama la atención que este cambio se haya efectuado apenas un par de meses después de aprobada la LRF. A su vez, el hecho de que los gastos estén aumentando más rápidamente que los ingresos y que el Presupuesto nominal —aunque no represente una violación de la LRF, que recién se podrá detectar en 2006⁴— indica que para cumplir con la ley, el Gobierno deberá modificar la tendencia actual de las variables fiscales.

*

4. La LRF dice en su artículo 10 que "la tasa nominal de incremento del gasto público primario (...) no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista en el marco macrofiscal mencionado en el artículo 2º, inciso d) de la presente norma." El marco macrofiscal al que alude es el que debe presentar el PEN al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal antes del 31 de agosto. Dado que en 2004 aún no estaba constituido dicho Consejo, por definición resulta imposible incumplir con el artículo 10 de la LRF durante 2005. Recién en 2006 se podrá observar si se incumple o no.

También hay algunas consideraciones técnicas de la ley que todavía no se están cumpliendo cabalmente. La LRF exige que se desarrollen indicadores de eficiencia en la recaudación y el gasto, pero éstos no han sido publicados a la fecha, a pesar de que ya se cumplió ella pues se estableció en la LRF. Es de esperar que el recientemente conformado Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, que agrupa a los ministros de Economía provinciales y nacional, avance en estas cuestiones.

Este Consejo también debería avanzar en tratar de atenuar la desconfianza de larga data entre la Nación y las provincias cuando se trata de cuestiones vinculadas con los recursos. Si alguna vez vamos a tener una distribución más equitativa de los recursos públicos, será necesario consensuar metodologías de medición de información, y ámbitos institucionales de trabajo. Ojalá que éste pueda ser el ámbito adecuado.

Por último, los ciudadanos tenemos que entender la importancia de la solvencia fiscal, y pedirles a nuestros representantes que la defiendan. Para ello, es necesario que el seguimiento del cumplimiento de la LRF sea más simple y transparente. Actualmente, para calcular si la Nación y las provincias están cumpliendo con la ley, es necesario esperar hasta fin de año, o bien elaborar una investigación en profundidad, para lo cual no es un tiempo y capacidad.

A diferencia de otros colegas que tienen más fe en que las leyes duras influyen en el comportamiento, más bien pienso que las leyes deben reflejar los consensos sociales y políticos, a la vez que van acompañando y evitando el caos de forma. La LRF en su implementación es una oportunidad para consolidar la solvencia fiscal, apuntalando así el crecimiento y la equidad, pero hay que tomársela en serio, cumplirla y perfeccionarla en la práctica.

Coparticipación: los concesos académicos y políticos

Coparticipación: revisión de los consensos

* Oscar Cetrángolo, *oficina CEPAL en Buenos Aires*

Es sabido que los beneficios de un moderno sistema federal de gobierno están asociados con el efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas. En la Argentina, no obstante, desde la vuelta a la vigencia de esas instituciones, en 1983, la discusión ha estado casi exclusivamente centrada en la posibilidad de sancionar un nuevo régimen de reparto de impuestos y poco se ha avanzado en el debate de un federalismo fiscal más maduro que facilite una mejor calidad de vida a lo largo de su territorio. Hace diez años, una Asamblea Constituyente estableció la necesidad de un nuevo régimen que nunca pudo ser acordado. Los pactos transitorios, acuerdos bilaterales (muchas veces secretos) y la desconfianza mutua han reemplazado a las reglas transparentes y estables, la confianza y la complementariedad que deben dominar un sistema federal moderno que priorice el consenso por sobre el conflicto⁵.

No obstante, en un plano más técnico (si es que éste término es relevante en la definición de cuestiones atinentes al federalismo) la sucesión de encuentros, debates, negociaciones y otro tipo de instancias de diálogo (o ausencia del mismo) han generado, a lo largo de estos años, un espacio de significativa importancia en donde los límites y comunes denominadores de las diferentes posiciones han quedado de manifiesto. De esta manera, se avanzó en la convergencia de las posiciones, aunque no se logró el consenso necesario para la sanción de un régimen estable. La reciente crisis y las decisiones tomadas para hacerle frente involucran, sin duda, una modificación en las relaciones entre niveles de gobierno que afectan tanto la distribución de recursos e ingresos, como las atribuciones de funciones y el endeudamiento de cada uno de ellos. Se hace necesario, entonces, repensar el problema, buscando en sus raíces las razones de las dificultades pasadas, así como las claves para la construcción de un sistema más sólido a partir de las nuevas circunstancias.

En lo personal, considero que no es el momento de pensar en la definición de un régimen persistente de coparticipación de impuestos. Esta observación no está motivada por un pesimismo ampliamente justificado (diría realismo más que pesimismo) sino por la convicción de que son imprescindibles otras modificaciones antes de una discusión. Y, más importante, existen otras formas más efectivas en el corto plazo de ayudar a mejorar la institucionalidad fiscal en la Argentina.

*

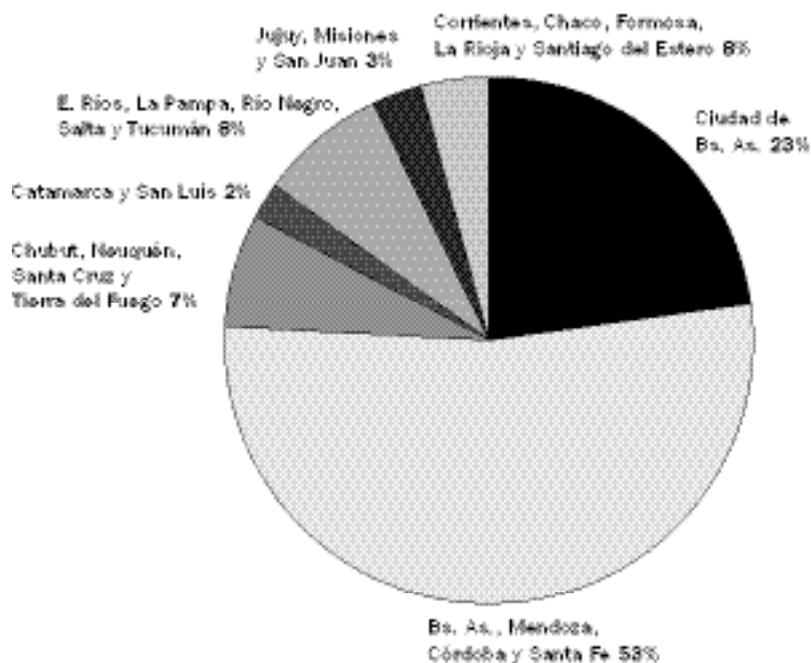
5. Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004), "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". Serie Gestión Pública N° 47, CEPAL, Santiago de Chile.

El argumento presentado en este seminario se desarrolla en cuatro etapas:

I. Datos básicos:

El particular modo de funcionamiento del federalismo argentino ha tenido, desde su origen, que lidiar con una estructura productiva regional extremadamente desequilibrada (tres cuartas partes del PIB es generado en sólo cinco jurisdicciones, véase gráfico 1).

Gráfico 1. Estructura porcentual del Producto por grupo de provincias. Año 2002



Sumado a ello, el proceso de descentralización del gasto y la concentración de recursos en el Gobierno central (ilustrado en el gráfico 2) determinan una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos, a la vez de cuidar la equidad. Estos datos hacen desestimarse cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición al patrimonio provincial).

Lamentablemente, la información que se cuenta en materia de cobertura y resultados del gasto social descentralizado muestra claramente (véase cuadro 3) la asociación entre nivel de desarrollo de las provincias y calidad de los servicios⁶.

*

6. Gatto, F. y Ce trángolo, O. (2003), "Dinámica productiva provincial a fines del os noventa", Serie estudios y perspectivas N° 14, CEPAL, Buenos Aires.

Gráfico 2. Estructura porcentual de recursos y erogaciones por nivel de gobierno

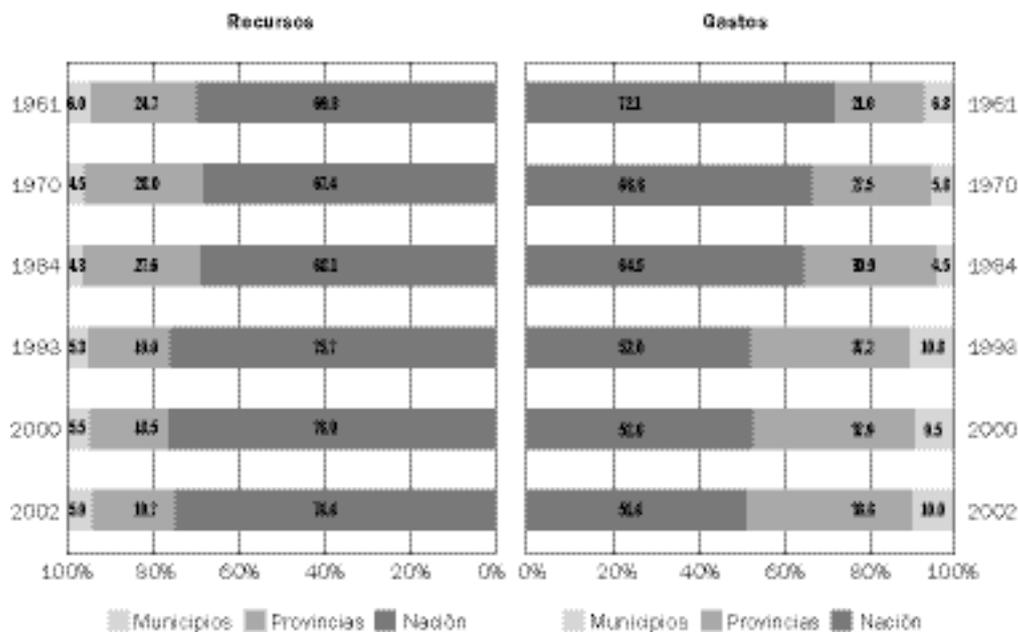
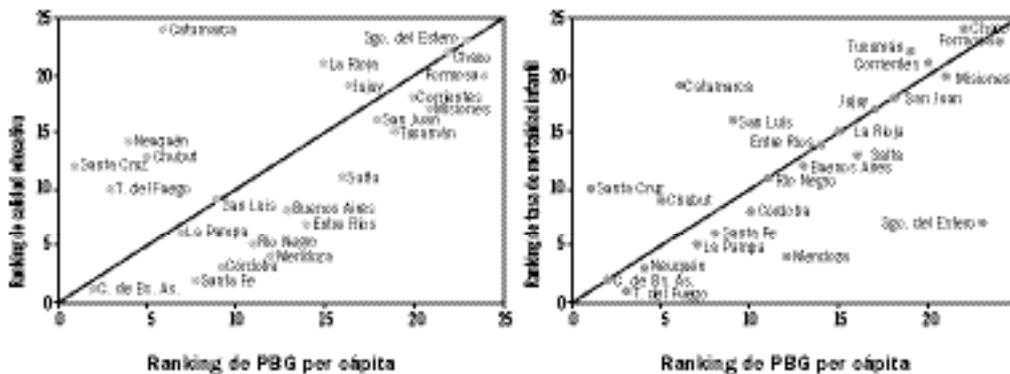


Gráfico 3. PBG, calidad educativa y tasa de mortalidad infantil. Por ranking



II. Esquema redistributivo actual:

No es este el lugar de insistir sobre el carácter laberíntico del esquema redistributivo actual. Ese, seguramente, es otro de los consensos logrados. Simplemente, creo conveniente apuntar que la complejidad reconoce cuatro aspectos. Primero y más importante, la presión persistente y creciente del sistema previsional que determinó importantes asignaciones al mismo y que no logrará ser revertida hasta que no sea revisada la política para la tercera edad en su conjunto. Segundo: la ya tradicional asignación a infraestructura basada en la imposición sobre los combustibles, que merece un análisis cuidadoso y, eventualmente, puede ser mantenida. Tercero: las asignaciones de recursos a

diferentes grupos de provincias con el objeto de modificar los coeficientes secundarios efectivos, que debieran ser objeto de consolidación en coeficientes sintéticos. Cuarto: se deben tener en cuenta las asignaciones o regímenes de gobierno nacional que se resultan de las leyes de presupuesto.

Por último, y vinculado con el punto anterior, es importante reconocer que el sistema actual, con sus imperfecciones y debilidades, ha ofrecido un significativo espacio de redistribución regional. La relación entre ingresos por habitantes de las provincias más ricas y pobres del país, que es de 8.6, sería significativamente superior sin el impacto de la coparticipación y las restantes transferencias de recursos de origen nacional.

III. El nuevo escenario:

El nuevo escenario está dominado por una excepcionalmente buena situación fiscal y la incertidumbre acerca de algunos aspectos de su funcionamiento, que son centrales en el debate sobre coparticipación.

En primer lugar, como sabemos, la presión tributaria actual es la más alta de nuestra historia y tiene un componente importante de recursos extraordinarios no coparticipables que se justifican bajo cierto escenario macroeconómico (en especial, en lo que se refiere a los precios relativos). La transición hacia un sistema más permanente demandará el fortalecimiento de la imposición coparticipable, para lo que se requerirá un continuo esfuerzo en materia de administración tributaria. No se nos escapa que en este nuevo escenario, la necesidad de consolidar un elevado superávit primario en las cuentas de la Nación obligará a un incremento de los recursos tradicionales más que proporcional a la pérdida de los no coparticipables o a la revisión del esquema de distribución. La forma y el tiempo que demanden estas modificaciones dependerán del entorno macroeconómico, e implican una incertidumbre que imposibilita la consolidación de un esquema estable de redistribución de recursos.

En segundo lugar, el problema previsional está lejos de haber sido resuelto. A los problemas propios de la transición se les suma una presión que se incrementa en materia de asistencia a la población mayor crecientemente excluida del sistema de seguridad social. La caída en la cobertura previsional de la población mayor de 65 años ha superado el 10% desde la reforma, y similar magnitud registra la educación de los activos que son aportantes⁷.

En tercer lugar, y en el mismo sentido que el punto anterior, el Gobierno nacional también deberá redefinir los alcances y financiamiento de la política asistencial así como las políticas compensatorias en materia de salud, educación o otros aspectos sociales.

IV. Desafíos

De lo presentado surge que los desafíos futuros en materia de federalismo son muchos y de una complejidad tal que supera el esquema de reparto de fondos. Deberá consolidarse la situación fiscal sostenible creando una nueva institucionalidad fiscal federal que vaya mucho más allá de las meras normas y reglas escritas. Se requiere la redefinición de las políticas sociales y su financiamiento de

*

7. Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004), "Sistema provisional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", Serie Financiamiento del desarrollo N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.

manera que tomen en cuenta los desequilibrios regionales. Se necesita incorporar al debate sobre federalismo los problemas del desarrollo productivo, con especial consideración al papel que deben cumplir los municipios en el desarrollo local. Se requiere trabajar en el proceso de armonización tributaria subnacional.

Estos son algunos de los temas de la agenda que pueden ser abordados con total independencia de que exista un consenso alrededor de un nuevo régimen estable de coparticipación. La persecución de este régimen más que la búsqueda de soluciones puede parecer hoy una excusa para no hacer lo que se requiere en estos y muchos otros aspectos del federalismo. No se trata de un laberinto como el imaginado por Marechal (de esos que se sale por arriba⁸), de este como de tantos otros que condicionan el desarrollo de nuestro país, se sale trabajando todos los días en soluciones mínimas que acumuladas puedan generar las bases para nuevas posibilidades. La Argentina no tiene más espacio para soluciones mágicas o reglas que no se puedan cumplir.

*

8. Ha ceme ncción au na frase de Leopoldo Ma rechale ns upo ema” Laberintod ea mor” publicadopo r Sure m 944.

Coparticipación: los consensos académicos y políticos

* Rogelio Frigerio, *Economía y Regiones*

Muchas veces ocurre que, si repasamos un informe o un documento varias veces, en cada nueva lectura vamos a encontrar errores ignorados hasta ese momento; y hasta podemos llegar a revisar y modificar cuestiones que poco tiempo atrás dábamos como indiscutibles. De alguna manera, nos está pasando algo parecido con la discusión de la reforma de la coparticipación federal de impuestos.

Este es el 8vo. Encuentro de Federalismo Fiscal, los del a "vieja generación", recordarán aquellos seminarios en la Universidad de La Plata, en los que se arribaban a consensos académicos sobre algunos puntos después de intensos debates. Hoy en día, pasó tanto tiempo desde aquellos primeros encuentros, que los economistas que se fueron incorporando (analistas quizá menos "condicionados") y alguno de nosotros también, relativizamos y cuestionamos algunas de aquellas "verdades reveladas". Esto, por cierto, tiene un costado positivo: hay algunas reformas en nuestra historia reciente que, de haberlas debatido y analizado con más detenimiento, seguramente podríamos haberse adoptado desde los últimos tiempos. Me estoy refiriendo, entre otras, a la reforma del sistema provisional y al proceso de descentralización del gasto. Con la reforma del régimen fiscal federal, no vamos a tener excusas. Debe haber pocas reformas tan discutidas y revisadas.

I. Las "verdades reveladas" que ya no lo son tanto, a las que hacia referencia recién, tienen que ver básicamente con:

- a) La descentralización del gasto.
- b) La descentralización de impuestos (Correspondencia Fiscal).
- c) Las transferencias discrecionales.

II. Persistente todavía algunos acuerdos que arrastramos de seminarios anteriores bre:

- a) Reforma tributaria general.
- b) El tema del reemplazo o eliminación de los impuestos sobre los Ingresos Brutos, en particular.

III. Y finalmente, se lograron sostener en los últimos consensos que hasta ahora parecían perdidos:

- a) Armonización del sistema tributario.
- b) Simplificación del sistema de transferencias y Caja única.
- c) Reglas fiscales: Fondo Anticíclico y transferencia a sea Promedios Móviles.

Básicamente, los consensos están relacionados con lo que representa para muchos uno de los principales problemas o falencias a resolver en lo que respecta a la economía de nuestro país: el alto grado de vulnerabilidad o exposición a los cambios en los ciclos económicos o shocks externos. Una política prudente, que permita ahorrar recursos fiscales en los momentos de bonanza económica (auge del ciclo) para utilizarlos en los momentos de receso ("seguro de estabilización del ciclo"), podría evitar o amortiguar las fuertes fluctuaciones tanto en el nivel y calidad de prestación de los servicios públicos esenciales como en el nivel del tipo de cambio real y la tasa

de interés. La estrategia de "desendeudamiento" planteada por el Gobierno nacional puede enmarcarse en la estrategia de saneamiento.

Ahora que está tan de moda centralizar el debate económico en torno al tipo de cambio, es importante resaltar que la expansión de gasto público —más allá de lo que sugiere su tendencia de largo plazo— no es neutral con respecto a los precios relativos, ni a articular el tipo de cambio real y la tasa de interés. Dado que las erogaciones públicas son más prolíficas en bienes y servicios que no se comercian con el resto del mundo, en relación con la reducción del gasto privado que se sustenta su financiamiento con impuestos, se afecta negativamente el tipo de cambio real. Se puede concluir, como lo afirmamos en la Argentina y los últimos años, que una política cíclica de gasto público contribuye a generar una desaceleración de la actividad real.

Por otra parte, los gobiernos subnacionales recaudan una fracción muy considerable de sus recursos propios de impuestos ligados a la actividad económica, mientras que sus responsabilidades de gastos también van en la dirección económica (educación, salud, seguridad). Este tipo de endeudamiento es un problema serio para el carácter procíclico de las transferencias intergubernamentales.

En relación con las "verdades reveladas" que se están comenzando a revisar, una tiene que ver con las bondades de la descentralización del gasto público. La recomendación de la teoría económica consiste en que la descentralización será siempre la forma más eficiente de asignar la provisión de bienes y servicios públicos. Es justo reconocer, sin embargo, que en nuestro país este proceso ha respondido a algunas razones ajenas a la teoría del Federalismo Fiscal, es decir no ha priorizado la búsqueda de una mayor eficiencia asignativa. Repasando el desarrollo histórico de los hechos, puede concluirse que uno de los motores fundamentales de la descentralización ha sido atacar y reducir la ineficiencia del Gobierno nacional. En esta conclusión, se desprende de hecho que un traspaso de funciones ha sido acompañado con una delegación de potestades tributarias que capacitan a los estados provinciales a satisfacer sus nuevos niveles de gasto. La descentralización de las responsabilidades en materia de salud y educación realizada en la Argentina, quebrantó un principio elemental de organización del sistema de finanzas públicas entre distintos niveles gubernamentales: la ubicación de las responsabilidades de gastos por provisión de los servicios en la esfera provincial fue posterior a la asignación de los recursos fiscales necesarios para atenderlos.

Asimismo, tanto en salud como en educación se presentan dos problemas que requieren de especial atención. Por un lado, no es posible sostener que la provisión de los servicios en una jurisdicción no afecta el bienestar de poblaciones vecinas (externalidades). Por otro, existen importantes razones para rechazar la idea de que cada jurisdicción se haga cargo de manera totalmente independiente de la educación pública y la cobertura sanitaria de sus propios habitantes, ya que en muchas de ellas se observan significativas disparidades entre las necesidades y los recursos. Se requiere, entonces, de políticas compensatorias regionales que apunten a garantizar niveles de cobertura y equidad, claramente señaladas y decididamente instrumentadas.

Es probable, sin embargo, que el proceso, por ejemplo, en el sector educativo, se profundice en el futuro y que conduzca a una creciente jerarquización municipal en la gestión y el financiamiento educativo. Pero los atractivos que eventualmente pueden encontrarse a un modelo municipalizado deben ser juzgados a la luz de algunas lecciones que, sobre el particular, arroja a esta altura la experiencia pasada. En particular, se requiere un fortalecimiento de la institucionalidad democrática a nivel municipal que aún hoy, después de algo más de quince años de supráctica, presenta muchas debilidades. Además, y si resulta ilustrativa la transferencia de las escuelas y hospitales a las provincias, la municipalización debería ser una "transferencia apropiada" en materia de gastos y recursos.

A pesar de los problemas y las restricciones planteadas, durante las últimas décadas la norma en los países modernos con respecto a la distribución del gasto por nivel de gobierno, ha sido la tendencia a su descentralización.

Sin embargo, esta evolución no es replicada en lo que respecta a la recaudación. Ello es consecuencia directa de la consolidación de la estructura tributaria en torno a ciertos impuestos, en particular a los tres pilares básicos (Ganancias, IVA y Contribuciones a la Seguridad Social), los cuales enfrentan serias dificultades para la descentralización.

En el caso del Impuesto a las Ganancias, el principal problema radica en la movilidad de su base y en los aspectos plurirregionales de ciertas actividades, lo que sugiere que su imposición debería realizarse desde la instancia nacional. Además, se trata de un tributo que es fundamental para las políticas de redistribución del ingreso personal, lo cual no podría realizarse correctamente desde los niveles subnacionales.

Por su parte, el IVA es muy difícil de ser descentralizado a gobiernos subnacionales ya que se generaría un fenomenal problema de créditos y débitos interprovinciales, imposible de administrar y controlar.

Finalmente, las Contribuciones a la Seguridad Social son mayoritariamente nacionales debido a que los beneficios también son responsabilidad de dicho nivel de gobierno y, porque en algunos casos resultan ser también un importante mecanismo de redistribución.

La descentralización como vemos, se encuentra con importantes escollos en lo relativo a los ingresos. Los gobiernos subnacionales deberían en lo posible gravar bases inmóviles o imponer sólo la contraprestación de servicios. De no hacerlo así, la movilidad llevaría a equilibrios subóptimos y los ciudadanos decidirían su localización de manera tal de disminuir su carga tributaria. Como el peso de las bases inmóviles en el total es reducido, las posibilidades de descentralización son mucho más limitadas y están relacionadas generalmente con impuestos como el inmobiliario, sobre tierras libres de mejoras, a los bienes personales (con restricciones) y a las tasas. Esta diferencia en los niveles de descentralización óptimos entre los gastos y los recursos da lugar a los desequilibrios verticales, denominación dada al hecho de que los gobiernos subnacionales recauden por sí mismos sólo una parte de lo que gastan. Los desequilibrios verticales sólo pueden ser resueltos por transferencias verticales, esto es desde la Nación y hacia las provincias o municipios, que es exactamente lo que la coparticipación hace.

Otra cuestión que suele parecer en encuentros como éste es que verco n la reformade l sistema tributario. Sin embargo, surge ahora también con fuerza un interrogante: ¿Es indispensable una profundam odificaciónde ls istema tributarioa argentino?

J.B. Alberdi (El Sistema Económico y Rentístico, hace casi un siglo y medio, en 1854): *"Después de los cambios en la región y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en la que hay siempre un peligro de ruina (...) Siendo menos sensible al contribuyente el pago de la contribución a que está acostumbrado, precisamente a causa de esa costumbre, en materia de impuestos, conviene conservar todo lo conservable (...)"*

Para su nivel de ingreso, la presión tributaria en la Argentina encuentra, en promedio, dentro de rangos razonables (si se tomara sólo en cuenta a los que están dentro del sistema, al os que cumplen con todas sus obligaciones, la presión tributaria sería entonces sí muy alta, lo mismo si se tomara en cuenta la contraprestación por parte del Estado a través del a calidad y cantidad de oferta de Bienes Públicos). Asimismo, antes de que el Estado recurriera a algunos impuestos fuertemente distorsi-

vos de la actividad económica, como el impuesto al cheque y las retenciones, en nuestro país, los tres impuestos más "modernos" (Ganancias, IVA y Seguridad Social) recaudaban casi el 80% del total (comoo curree n las n acciones más de sarrolladas).

Sin embargo, nuestro sistema impositivo dista mucho de la perfección. Por una parte, sufre un déficit importante en lo que respecta al Impuesto a las Ganancias—herramienta fundamental de progresividad— aun comparando con otros países de la región. Además, es indispensable avanzar en la corrección de los efectos financieros negativos del IVA (para exportaciones e inversiones) y comenzar a pensar en eliminar o al menos transformar en pago a cuenta de otros tributos (Ganancias)—dada su facilidad de recaudación— a los impuestos que castigan a las exportaciones y a la bancarización. En el caso de las retenciones a las exportaciones, habría además que tener en cuenta las distintas realidades de las economías regionales, algunas de las cuales se han dejado de ser competitivas. El principal problema local en materia tributaria sigue siendo la injusticia generada por niveles de evasión y elusión impositiva aún muy elevados. En nuestro país contamos con claros "incentivos a no crecer" ya que las actividades que mejoran la productividad de una empresa son "actividades deladoras" frente a la AFIP (exportación, importación, créditos e inversión), penalizadas por la pérdida de la ventaja competitiva que implican pagar los impuestos.

Es probable que en la segunda parte de su mandato, el Gobierno Nacional pretenda saldar una de las asignaturas pendientes más importantes que tiene la clase dirigente con los ciudadanos de nuestro país y la Constitución Nacional: la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Tengo dos noticias al respecto: una buena y otra mala. Dejo la buena para el final, comienzo por la mala: la sanción de una nueva ley de Coparticipación no va a solucionar todos los problemas económicos del país. La buena: avanzar en el fortalecimiento institucional del régimen federal es, a mi juicio, condición necesaria para empezar a resolverlos.

Si queremos tener éxito en construir un nuevo régimen fiscal federal para la Argentina, debemos tomar nota de los errores que se cometieron en el pasado. En 1999, se pretendió presentar un proyecto de ley convenio al Congreso de la Nación, pero la complejidad de la propuesta y la pretensión de abarcar prácticamente la totalidad de las cuestiones económicas pendientes de resolución hasta ese momento (reforma tributaria, reforma del sistema previsional, reforma del Estado) en esa ley (la más difícil de conseguir, porque necesita acuerdo previo de los poderes ejecutivos de todas las jurisdicciones involucradas y ratificación posterior por parte de todas las legislaturas provinciales) hicieron naufragar ese intento.

En esta oportunidad, debemos intentar conseguir una ley que transforme profundamente la forma en que se coordina y se regula la relación fiscal y financiera entre los distintos niveles de gobierno, pero que sea a la vez viable y que implique cambios graduales en el tiempo.

Simplificando al extremo, los modelos de organización administrativa y territorial se agrupan en dos categorías: los modelos centralizados (unitarios) y los descentralizados o federales. Estos últimos son más el producto de la historia o de la geografía que el de la razón pura. En regla general los estados federales se han organizado en naciones con procesos de unificación tardíos o con fuerte diversidad cultural e idiomática (Alemania, España), o bien en naciones que cubren enormes extensiones territoriales, donde la descentralización de la decisión administrativa correspondió en el pasado a una verdadera necesidad (EE.UU., Rusia, en alguna medida Argentina, Brasil y México). Si comparamos la performance de los estados federales en relación a los modelos más centralizados, los resultados no son concluyentes en ningún sentido.

Sin embargo, para que el federalismo resulte exitoso, parecieran existir ciertas reglas básicas.

Primero, es necesario disponer de una clara delimitación de las esferas de responsabilidad de la administración central y de las administraciones subnacionales. Segundo, debe existir un pacto impositivo que asegure recursos propios y no superpuestos a cada instancia administrativa (central, intermedio, local). Tercero, el éxito de una federación está atado a la sujeción de todos sus miembros a reglas comunes en materia presupuestaria y monetaria.

Cuando estas reglas mínimas se cumplen, el complejo proceso de articulación de decisiones entre la administración nacional y las administraciones federales funciona y, a su vez, los premios y castigos propios del sistema democrático corrigen en el tiempo las disfuncionalidades.

Ninguna de estas premisas que hacen al buen funcionamiento del régimen federal se observan en el caso argentino:

- Las responsabilidades federales y provinciales se encuentran superpuestas en gran parte de las áreas relevantes de la administración pública. El caso más evidente es el de las políticas sociales, que participan con más del 40% del gasto público primario; en este campo se aprecian políticas superpuestas, a menudo competitivas, con fines contradictorios y sin que exista siquiera información consolidada de los beneficiarios. Los sobrecostos y derroches implícitos en esta superposición son enormes. Igual observación vale para las cuestiones de regulación de servicios públicos, legislación ambiental, regulaciones laborales, políticas de seguridad pública, etc. El impacto de este desorden sobre la calidad de la democracia es importante, aunque los fracasos nunca son imputables a la responsabilidad de un actor político específico; siempre involucran responsabilidades compartidas y por lo tanto diluidas.

- Aún mayor es el desorden en materia de responsabilidades impositivas. Por un lado, los recursos provenientes de impuestos provinciales cubren porciones reducidas de los presupuestos federales (hasta 40% en las provincias grandes, menos del 10% en las más pequeñas), la parte sustancial de los gastos provinciales son cubiertos por fondos provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales (básicamente IVA y ganancias). Por otra parte, la base impositiva de los impuestos de provincias se superpone con los nacionales, ya que una porción significativa proviene de gravámenes sobre las transacciones (ingresos brutos y sellos) y sólo una porción menor de impuestos propiamente territoriales (inmobiliario y patentes automotores). Los grados de coordinación impositiva son muy bajos y el entrecruzamiento de datos es aún incipiente.

- Las normas que regulan la coparticipación son de una enorme complejidad y gran inconsistencia por la existencia de un gran número de fondos que cuentan con asignaciones específicas de recursos presupuestarios. Casi el tercio de los fondos coparticipados tienen destinos preasignados en sectores tales como la vivienda, la infraestructura, los subsidios tarifarios, la promoción regional, el refuerzo de los sueldos docentes, etc.

- Sin perjuicio de la utilidad de cada uno de estos fondos específicos, es claro que estas normas aportan una enorme rigidez al Presupuesto y obstaculizan su adecuación a los requerimientos de cada momento.

La coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias entre la administración nacional y

las provincias es nula. No existen reglas comunes relativas a la ejecución de presupuestos y en materia financiera las políticas han sido claramente divergentes.

Todavía falta tiempo y esfuerzo para que se recupere plenamente la confianza y que reaparezca el crédito y se intensifique la recuperación de la inversión productiva. Estas variables, son requisitos indispensables para transformar el crecimiento económico por el que transita nuestro país, en un desarrollo sostenible en el tiempo. Tenemos la posibilidad de darle al mundo una señal muy fuerte en este sentido, si podemos presentar una reforma de nuestro viejo régimen fiscal federal. No podemos dejar pasar esta oportunidad.

Coparticipación: los consensos académicos y políticos

* Martín Lousteau, *Ministro de Producción de la provincia de Buenos Aires*

A pesar de que hace diez años la Constitución Nacional incluyó la necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación antes de fines de 1996, ese mandato continúa incumplido. Sin embargo, desde entonces, ha tenido lugar un fructífero debate en torno al diseño que debería adoptar el esquema de relaciones fiscales federales en nuestro país. En las páginas que siguen, se hace referencia al principal consenso surgido en los últimos años de discusiones.

Consenso 1: La distribución primaria de recursos se modificó en perjuicio del conjunto de provincias

El régimen vigente estaba establecido en la ley 23.548 del año 1988, que originalmente se introdujo transitoriamente por dos años, pero que fue automáticamente prorrogado por no haberse aprobado un esquema sustituto. En consecuencia, los coeficientes establecidos para la distribución primaria no responden a otro criterio que la institucionalización de las decisiones negociadas entre las distintas partes durante los años de vigencia (1984-1987).

Debido a que este régimen no pudo incorporar, en su forma original, diversas contingencias que fueron dando con el correr del tiempo, a cada pacto fiscal o acuerdo entre Nación y provincias le sucedió la incorporación de leyes complementarias y modificatorias que terminaron configurando un régimen sumamente complejo, inestable y poco transparente. Las causas de estas modificaciones fueron básicamente dos: a) las emergencias fiscales resultantes de la elevada volatilidad macroeconómica; b) la reforma del sistema previsional de 1994.

Las profundas crisis macroeconómicas que sufrió nuestro país en los últimos años llevaron a la creación de impuestos de emergencia, cuyo propósito fue modificar la distribución primaria. Los ejemplos más claros son el Impuesto a los Débitos y Créditos que solamente ingresa a la masa coparticipable en un 30% y las retenciones a las exportaciones que no ingresan a la masa. En el año 2004, los recursos que dejaron de distribuirse por estos dos nuevos impuestos ascendieron a nada menos que \$ 17.000 millones.

Las necesidades financieras del sistema previsional han sido la otra causa recurrente de modificaciones *ad hoc* al régimen de coparticipación. La reforma previsional de 1994, que incluía la transición de un esquema de reparto hacia uno mixto (pero basado en la capitalización individual), implicó para el Estado asumir un período de fuerte desfinanciamiento del componente previsional público. Este déficit previsional fue financiado en gran medida con recursos tributarios de asignación específica que dejaron de ingresar en la masa coparticipable, tales como: el IVA (10,3% de la recaudación total de este impuesto); b) el Impuesto a las Ganancias (20% más una suma fija de \$120 millones); c) los impuestos sobre los combustibles líquidos y el gas natural (21%); d) el impuesto de todo impuesto que grava en forma específica el gasoil, diesel-oil, kerosene, el gas natural y cualquier otro combustible; e) el monotributo (70%) y f) adicional de emergencia para cigarrillos (100%). Dado que estos ingresos tributarios de asignación específica han sido insuficientes, el faltante se financió mediante el 15% de la masa total de recursos coparticipados (coparticipación bruta). Por todos estos conceptos, en el año 2004 dejaron de ingresar a la masa coparticipable \$17.000 millones. Este monto representa el 60% del financiamiento de las jubilaciones, mientras que el 40%

restantes efianciaa través de contribuciones a la seguridad social.

Como resultado de estos factores, la distribución de recursos entre las provincias se ha visto modificada de forma sustantiva con relación a lo originalmente estipulado. En efecto, las provincias reciben actualmente sólo el 38 % de los impuestos participables (31% si se incluyeran las retenciones a las exportaciones) en lugar de 157% que establecía la Ley 23.548.

Consenso 2: No existen criterios objetivos para la distribución secundaria

La discusión en torno a los criterios para la distribución secundaria generalmente se asocian a la necesidad de reducir los fuertes desequilibrios regionales que sufre nuestro país. Sin embargo, la relevancia que el tema adquiere para las distintas provincias, la existencia de intereses contrapuestos y el rango constitucional de ley-convenio (que requiere de un muy elevado nivel de consenso para ser sancionada) han trabado reiteradamente la discusión. Las jurisdicciones de mayor peso económico reclaman una porción mayor de recursos, en vista de las contribuciones que efectúan a la masa coparticipable, mientras que las pequeñas exigen más recursos pero con argumentos de igualdad. Otras provincias propugnan la conveniencia de descentralizar tributos, lo que iría en detrimento de las menos aventajadas. Finalmente, aquéllas con una base productiva agropecuaria presionan hoy para imponer "regalías" sobre dichas actividades, y las beneficiadas por regímenes de promoción pretenden mantenerlos, todo ello con oposición del resto. Existen así muy serias limitaciones para introducir modificaciones sustanciales en el corto plazo, principalmente si estos cambios afectan los recursos disponibles y/o aumentan la incertidumbre sobre los recursos futuros.

Por otro lado, se sostiene frecuentemente que el reparto actual carece de "criterios objetivos" para su asignación y que éstos deben incorporarse al nuevo esquema a adoptar mediante una función que determine el reparto entre provincias. Naturalmente, el resultado de un esquema de este tipo dependerá de las variables independientes seleccionadas y de la forma específica que adopte la función. Por ejemplo, una provincia con alto desempleo pretenderá que esta consideración tenga una ponderación importante en la fórmula de distribución. Algo similar ocurrirá con aquéllas que posean un pronunciado índice poblacional y un producto bruto elevado. No existen entonces criterios "objetivos" de reparto, pero sí podrían definirse criterios "explícitos" donde quedarían claros los montos de la distribución.

Consenso 3: Independientemente del criterio que se adopte, la provincia de Buenos Aires es la provincia más perjudicada por el reparto actual

Como se puede observar en el cuadro siguiente, independientemente del criterio explícito que se tome para la distribución secundaria de recursos, la provincia de Buenos Aires se ve fuertemente perjudicada por el reparto actual:

Tabla 1: Criterios explícitos de reparto y coeficientes de distribución secundaria

	B recha de pobreza	Población	Promedio	PBG 2001	Ley 23.548 y modif.
Capital Federal	2,5%	7,3%	5,9%	25,2%	1,9%
Buenos Aires	38,1%	38,0%	38,0%	32,6%	21,3%
Catamarca	1,1%	1,0%	1,0%	0,5%	2,6%
Chaco	4,2%	2,8%	3,2%	1,3%	8,4%
Chubut	0,6 %	1,2%	1,0%	1,3%	3,6%
Córdoba	8,3%	8,4%	8,4%	8,0%	4,7%
Corrientes	4,0%	2,6%	3,0%	1,3%	1,8%
Entre Ríos	3,6%	3,2%	3,3%	2,2%	4,7%
Formosa	1,8%	1,4%	1,5%	0,6%	3,4%
Jujuy	2,4%	1,7%	1,9%	0,9%	2,8%
La Pampa	0,6%	0,8%	0,8%	0,9%	1,9%
La Rioja	0,9%	0,8%	0,9%	0,5%	2,0%
Mendoza	4,1%	4,4%	4,3%	4,0%	4,1%
Misiones	3,3%	2,7%	2,9%	1,4%	3,3%
Neuquén	1,1%	1,3%	1,3%	1,9%	1,8%
Río Negro	0,9%	1,5%	1,3%	1,5%	2,5%
Salta	3,8%	3,1%	3,3%	1,5%	3,8%
San Juan	1,8%	1,7%	1,8%	1,0%	3,2%
San Luis	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	2,2%
Santa Cruz	0,2%	0,6%	0,5%	0,9%	1,7%
Santa Fe	7,6%	8,2%	8,0%	7,8%	8,7%
Santiago del Estero	3,2%	2,3%	2,5%	0,8%	3,9%
Tucumán	4,7%	3,7%	4,0%	2,1%	4,6%
Tierra del Fuego	0,1%	0,3%	0,3%	0,8%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Más allá de la pérdida de recursos que ha sufrido el conjunto de las provincias en manos de la Nación, en los últimos 30 años, la provincia de Buenos Aires además ha venido cediendo recursos en la distribución secundaria. La sanción de la Ley 23.548 impuso para Buenos Aires un coeficiente de distribución secundaria del 21,7%, significativamente inferior al 28% que fijaba la normativa precedente (la Ley 20.221 del año 1973). Esta pérdida de recursos de la provincia fue el resultado de negociaciones políticas que tuvieron lugar con anterioridad al año 1988 y que fueron convalidadas en la sanción de la ley actualmente vigente.

El Fondo del Conurbano Bonaerense (una suma fija de \$650 millones anuales) reconstituyó parcialmente los recursos que la provincia había cedido en aquella oportunidad. Pero la falta de actualización de este fondo implicó nuevamente una pérdida de participación de la Buenos Aires en relación con el resto de las jurisdicciones (cuyas transferencias se incrementan proporcionalmente con el aumento de la recaudación tributaria nacional). Como consecuencia de ello, mientras que el FCB había elevado la participación de Buenos Aires a aproximadamente el 24% de las transferencias automáticas destinadas al conjunto de provincias, en el año 2004 esta participación nuevamente se redujo al 1,3% y continuará reduciéndose en el futuro de no mediar modificación alguna.

¿Qué hacer hacia adelante?

Para que sea viable la modificación del reparto actual se necesita establecer previamente un criterio claro de distribución que sea compartido por todas las partes. Una alternativa viable podría ser la

de considerar un esquema que asegure a todos los ciudadanos el financiamiento de un estándar mínimo de bienes públicos, independientemente de su lugar de residencia. En este sentido, se propone avanzar hacia un esquema basado en "brechas fiscales", con transferencias destinadas a cubrir la diferencia entre el costo de provisión de cierto estándar de bienes públicos por habitante y las posibilidades de obtener recursos propios de cada provincia. Este enfoque permitiría cumplir con el legado constitucional que consagra una distribución equitativa y solidaria que fomente el desarrollo equivalente y la igualdad de oportunidades. Con este mecanismo, se equilibran la solidaridad y la subsidiariedad, principios básicos del federalismo y se garantiza que todos los ciudadanos tengan acceso a un mismo nivel de bienes públicos, independientemente de su lugar de residencia.

Características de este tipo tienen los esquemas de transferencias en las federaciones de Australia y Canadá. Lamentablemente, la Argentina se encuentra aún lejos de poder implementar un sistema de esta naturaleza, en particular por la vasta insuficiencia de la información disponible. Pero ello no implica que no se puedan dar ya algunos pasos en esa dirección, lo que permitiría lograr una primera aproximación para poder juzgar el actual reparto desde una óptica positiva y comenzar a sentar las bases institucionales para ir hacia un esquema de coparticipación más racional en el mediano plazo. La generación de información y estadísticas se constituye en una tarea prioritaria sobre la cual la Nación y las provincias deberían avanzar de forma inmediata.

Mientras se lleva a cabo esta tarea, se podrían encarar al menos tres temas que constituyen pasos fundamentales para cambiar la óptica actual y avanzar hacia lo que se pretende en el mediano plazo. El primero de ellos es la reforma del sistema previsional, que ha sido la principal fuente de modificaciones a la coparticipación y que, en vista de los problemas financieros y de cobertura que mantiene, lo seguirá siendo en el futuro. Se estima que, en el año 2030, habrá 3.500.000 ancianos sin cobertura distribuidos a lo largo de todas las provincias, y en la medida en que no se asegure el financiamiento de este pasivo contingente, el régimen de coparticipación continuará estando sujeto a nuevas modificaciones.

Tabla 2: Población sin cobertura en el año 2030

	AÑO 2003	
	Población no cubierta	No cubierta / PEA
Santa Fe	363.284	14,2%
Buenos Aires	1.532.600	13,6%
Corrientes	90.807	11,5%
Catamarca	31.866	11,1%
San Juan	52.076	11,0%
Tucumán	118.709	10,5%
GCBA	258.149	10,5%
La Pampa	26.043	9,8%
Salta	101.084	9,8%
Jujuy	54.204	9,7%
Entre Ríos	91.362	9,7%
Córdoba	240.191	9,0%
Río Negro	52.266	8,9%
Chaco	70.853	8,6%
Mendoza	108.915	7,9%
Santiago del Estero	45.086	7,5%
Neuquén	44.761	7,1%
Chubut	29.665	6,9%
La Rioja	19.013	6,8%
San Luis	21.569	6,1%
Formosa	28.813	6,0%
Tierra del Fuego	6.759	4,3%
Misiones	29.029	2,9%
Santa Cruz	2.574	1,2%
Total	3.419.678	10,9%

En segundo lugar, es necesario profundizar la coordinación entre la AFIP y las Direcciones de Rentas Provinciales, lo cual debería incluir no sólo compartir bases informativas sino avanzar hacia la adopción de un código tributario provincial, que tipifique los comportamientos aceptables y acote la anomia actual. Además, es fundamental establecer incentivos para que las administraciones provinciales colaboren en la detección de la evasión. Ello requiere premios particulares, en lugar de que todo el aumento logrado por esa vía se transforme en coparticipable y sólo una parte menor retorne a la provincia. Estos incentivos selectivos harán que el pozo común sea una preocupación de todos.

Tercero y último, se podría adoptar un esquema de reparto (tanto a la Nación como a las provincias) en base a promedios móviles (por ejemplo, de 24 meses), lo cual contribuiría a atemperar los ciclos económicos.

Avanzar en estos puntos implicaría una mejora sustancial con respecto al existente. Pero por sí no es suficiente. A ello hay que agregarle una institucionalización de la dirección futura que nos permita tener en 10 años un esquema más equitativo. Y es por ello que, pese a las grandes dificultades existentes, es tarea prioritaria comenzar a analizar en profundidad la posibilidad de un esquema constitucional y políticamente discutible como el de las brechas fiscales.

Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos

* Horacio Piffano, *Universidad Nacional de La Plata*

I. Introducción

La inquietud que mueve a este artículo es la identificación de los dilemas académicos y políticos sobre la coparticipación federal de impuestos. En el reducido tiempo disponible, mi intención será enunciar los objetivos esperados del acuerdo federal, los dilemas fundamentales ligados al cumplimiento de los mismos y una rápida enunciación de las opiniones que es posible rescatar de la literatura y las propuestas técnicas sugeridas, en el orden académico y político, para finalmente concluir respecto al aspecto de los dilemas identificables.

II. El planteo del dilema federal

Las relaciones fiscales derivadas de un sistema de descentralización para:

- a) Permitir una adecuada (eficaz y eficiente) provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno.
- b) Contemplar principios de equidad y solidaridad interjurisdiccional; y
- c) Garantizar la estabilidad macroeconómica.

La resolución de estos objetivos plantea desafíos políticos importantes a la hora de tener que definir necesariamente las siguientes cuestiones básicas:

1) Primer desafío: resolver el dilema fundamental sobre el grado de descentralización fiscal y el diseño del sistema tributario federal (nacional y subnacional).

De la experiencia internacional surge que existen diferentes tipos de federalismo, algunos con un grado importante de descentralización (Estados Unidos, Suiza, Canadá) y otros por el contrario con una casi nula o relativamente baja descentralización (la ex-Unión Soviética, México, la Argentina, Australia), federaciones que en los hechos se asemejan más bien a países unitarios. Al respecto, paradójicamente es posible verificar la existencia de algunos países formalmente unitarios que registran en los hechos estructuras muy descentralizadas (Países Nórdicos), es decir, más descentralizadas que algunos países denominados federales.

2) Segundo desafío: cómo atender las asimetrías en las capacidades fiscales de los gobiernos, que implican definir un sistema de transferencias de nivelación.

La descentralización fiscal suele diferir en materia de gastos y de recursos (usualmente mayor en gastos que en recursos), razón por la que, dada la asimetría vertical de los recursos, plantea un problema de financiamiento a nivel subnacional que debe ser resuelto por algún sistema de transferencias verticales.

Asimismo, la existencia de asimetrías fiscales y económicas en general entre regiones, son verificables en muchas federaciones y también en países unitarios. En el caso de las federaciones, tales asimetrías se presentan en Alemania, Canadá, Australia, Brasil y la Argentina, por ejemplo. En todos los casos algún tipo de política o políticas de igualación han debido ser implementadas para intentar reducir tales diferencias.

Por lo tanto, surge la necesidad de consensuar algún criterio para el diseño del sistema de

transferencias. Ello implica determinar la magnitud o composición de la masa de fondos a distribuir el criterio de reparto de dichos fondos.

3) Tercer desafío: asegurar una eficaz coordinación vertical con relación a los agregados macro-fiscales.

En las federaciones suelen ser necesarias acciones concertadas de los gobiernos centrales y subnacionales, en aras de resolver los problemas del agregado macroeconómico y evitar externalidades recíprocas negativas entre los diferentes niveles de gobierno. Pero los diseños para lograr estas medidas concertadas suelen diferir entre países. En algunos casos, con casi nulas acciones explícitas persiguiendo tal objetivo y en otros con procedimientos sólidamente institucionalizados tendientes a atenderlo.

4) Cuarto desafío: lograr un adecuado (eficaz y eficiente) diseño institucional por el que se adopten las decisiones colectivas que afectan a la federación.

Las formas en que institucionalmente se adoptan las decisiones federales son asimismo diversas. Algunos países adoptan el mecanismo de los acuerdos interjurisdiccionales anuales concertados (Australia), y otros, sistemas que contienen mecanismos más o menos automáticos (Canadá, Alemania).

1. La descentralización fiscal

En el orden internacional, existen "dos bibliotecas" que avalan y cuestionan la descentralización fiscal en general y la tributaria en particular. Los académicos y expertos nacionales están divididos si mismo en ambas posiciones.

Los defensores de la descentralización sostienen argumentos para resaltar:

- 1) La importancia del cumplimiento del principio wickselliano de correspondencia fiscal; y con relación al mismo, la necesidad para toda democracia representativa de poder contar con un escenario de accountability (clara percepción de la imputabilidad) de las decisiones fiscales de los gobiernos, evitando el fenómeno de "ilusión fiscal". (Buchanan, 1952; Oates, W., 1972; Winer S., 1983; Wiseman, J., 1987).
- 2) El teorema del voto con los pies de Tiebout (1957), que en un escenario de reducidos costos de transacción para la opción de entrada y salida del club, permita una eficaz y más eficiente resolución de las condiciones muelsonianas de provisión de los bienes públicos.
- 3) La Teoría de los Clubes de Buchanan (1965) identificando los tamaños óptimos de los gobiernos a los que conduciría el libre agrupamiento de los individuos según su cálculo del residuo fiscal.
- 4) El teorema de la descentralización de Oates (1970) y las ventajas que el esquema federal posibilita al reducir la dispersión típica en la distribución de las preferencias individuales de lo colectivo, contribuyendo por tal estructura descentralizada, a facilitar nuevamente el cumplimiento de las condiciones muelsonianas.
- 5) La forma más efectiva aún que las propias restricciones legales o constitucionales al accionar de los gobiernos de turno que el modelo descentralizado permite, para evitar la posible tendencia a una "conducta Leviatán" de los gobiernos (Brennan y Buchanan, 1977).
- 6) Los efectos *flypaper* y *bandwagonism* de las transferencias federales, que necesariamente habrán de acompañar al centralismo tributario y las transferencias federales. Sobre esto la

bibliografía es abundante en matices y enfoques. (Oates, W., 1972; King, D., 1984; Henderson, J. M., 1968; Schwab, R. M. y Zampelli, E. M., 1987; Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S., 1993; y otros autores, como Niskanen, 1971; Romer y Rosenthal, 1980; y Rosenthal, 1990); Barro, 1973; Abrams y Dougan, 1986, Dougan, 1988; Nordhaus, 1975; Rogoff y Sibert, 1988; Alesina-Tabellini, 1990; Tabellini-Alesina, 1990; Persson y Svensson, 1989; Alesina y Drazen, 1991; Porto, A., 1990; Piffano, H. 1999).

7) La ineficiencia producida por las transferencias federales niveladoras al distorsionar deliberadamente los precios relativos entre regiones. (Scott, A. D., 1977; Oates, W., 1977; Courchene, T. J., 1978; Oakland, W., 1994; Bara, R. (1994; Porto, A., 1990; Artana, D. y López Murphy, R., 1995; López Murphy R., 1996).

8) Los efectos de exceso de gasto agregado al que conduce la presencia del *common pool* (Persson T. y Tabellini, G., 1999).

9) Los efectos de capitalización de las transferencias niveladoras, en presencia de un factor fijo como la tierra en las funciones de producción regionales, que pueden burlar el objetivo perseguido por las mismas (Oates, W., 1979; Shah, A., 1994; Piffano, H. 2004).

10) El más eficaz y eficiente control del sesgo ineficiente de las decisiones públicas en las democracias representativas provocadas por las relaciones de agencia y la óptica diferente de los políticos respecto a los beneficios y costos de las decisiones colectivas (Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C., 1981).

11) La posible ineficacia de la política redistributiva interjurisdiccional, tratándose de bienes públicos (bienes no rivales y no excluyentes) o subsidios con mayor efecto en regiones muy pobladas y con gran concentración de pobres, a pesar de ser consideradas por muchos expertos el argumento fundamental de las transferencias federales (Mieszkowski, P. y Musgrave, R., 1999); Shah, A., 1994; Gaya, R., Piffano, H. y Rocha, S., 2000; Gaya, R. y Rocha, S., 2001; y, Piffano, H., 2004).

El enfoque normativo tradicional por el centralismo tributario y las transferencias interjurisdiccionales tiene a su vez sus argumentos.

1) Subaditividad de la función de costos de recaudación. La centralización permitiría lograr las ventajas de economías de escala y de scope en la administración tributaria, circunstancia que no puede ser evitada en países de estructura esencialmente federal, por la multiplicidad de las organizaciones burocráticas correspondientes a cada nivel de gobierno.

2) Minimización de la carga excedente de los impuestos. Al habilitar la posibilidad de diferenciar impuestos o presiones tributarias (alícuotas impositivas) por tipo de bienes y eventualmente por regiones, en alusión a las reglas de Ramsey y otras reglas (Corlette y Hague) que el bureau central estaría en condiciones de aplicar.

3) Competencia tributaria dañina ("race to the bottom"). Que considera a la competencia tributaria como dañina –en desafío a la idea de una competencia beneficiosa a lo Tiebout– al provocar la carrera hacia el fondo y la subprovisión de bienes públicos locales en equilibrio, y generar distorsiones en la imposición al capital (Oates, 1972; Berglas, 1976; Wooders, 1978; Zodrow, G. y Mieszkowski, O., 1986; Wilson, J. D., 1986, 1999; Porto, A., 2003).

4) Externalidades interjurisdiccionales. La centralización permitiría internalizar los beneficios y costos que cruzan fronteras provenientes de acciones locales típicas de un modelo federativo. Nuevamente el *boureau* central podría lograr un adecuado cómputo de estas exter-

nalidades. (Boadway y Wildasin, 1977; Goodspeed, 1985; y, Brown y Oates, 1987).

5) Corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas a nivel local. El gobierno central estaría en condiciones de corregir fracasos en la toma de decisiones locales que se guiarían por el votante mediano local desconociendo las preferencias de los votantes no medianos y la supuesta mayor permeabilidad de los gobernantes locales al accionar de los lobbies.

6) Diferentes elasticidades ingreso de los gastos e impuestos. El gobierno central, mediante las transferencias, permitiría cubrir la asimétrica evolución de gastos y recursos en los niveles inferiores de gobierno, debido a la mayor elasticidad ingreso de las demandas por bienes públicos locales (Heller y Pechman, 1967; Baumol, 1967).

7) Niveles mínimos de ciertos bienes públicos como "éticamente primarios". La centralización permitiría un accionar paternalista y autocrático del gobierno mucho más efectivo, garantizando consumos meritorios en todo el territorio nacional ("bienes meritorios" de Musgrave, R. 1959, o de "equidad específica" de Tobin, J., 1970).

8) Las transferencias intergubernamentales y la distribución personal del ingreso. El centralismo permitiría una más eficaz política redistributiva neutralizando cualquier intento de voto con los pies de los ciudadanos ricos, intentando escapar del club, y de los pobres, intentando entrar al mismo. Evitaría asimismo la distorsión provocada por la movilidad de personas inducida fiscalmente por el accionar de los fiscos locales. (Buchanan 1950, 1952., Boadway, R., 1980, y Boadway, R. y Flatters, F., 1983). Porto, A. y Cont, W. (1996).

9) Las transferencias para corregir disparidades fiscales. Quizás el argumento económico más cercano al "enfoque político" de las transferencias interjurisdiccionales, apuntando a poner a los fiscos en igualdad de condiciones para luego admitir la libertad de decisión sobre qué hacer con los recursos propios y los recibidos desde otras jurisdicciones a través del Gobierno central; y, en el trasfondo estrictamente político, "el precio" que las regiones más pequeñas y pobres estarían exigiendo por su participación en la federación. (Gramlich, 1977; Scott, A. D., 1964; Mieszkowski y Musgrave, 1999). Porto, A. (2003).

10) Los objetivos de estabilización. El centralismo fiscal permitiría evitar la necesidad de los complejos consensos y acuerdos interjurisdiccionales tendientes a atender los problemas del ciclo y hacer más eficaz la coordinación de las políticas macroeconómicas, como la monetaria y de la deuda. (Prud'homme, R., 1995, y Tanzi, V., 1995).

11) Problemas de administración tributaria. En particular referidos a la administración de impuestos que gravan bases tributarias móviles y/o ser fuertemente redistributivos que, por otra parte, suelen constituir los tributos de mayor rendimiento tributario. (Musgrave, R., 1959, Oates, W., 1972, Slemrod, J. y Yitzhaki, S., 2000; Gale, W. y Holtzblatt, J., 2000; y, McLure, C. & Martinez-Vazquez, J., 2003).

Los matices en las propuestas de descentralización tributaria

Finalmente, en particular dentro de la primer biblioteca—la literatura que avala una mayor descentralización fiscal en general y tributaria en particular—las aguas se dividen a la hora de imaginar el modelo tributario subnacional. Así ocurre en lo relativo a la imposición indirecta en el caso de los impuestos a las ventas, en particular en países como la Argentina por la necesidad de sustituir al Impuesto a los Ingresos Brutos, y avanzar en la imposición directa sobre los ingresos o sobre el gasto en consumo de las personas físicas.

2. El problema de las asimetrías regionales

Existen en la literatura y en la práctica de muchos países federales distintas alternativas en el diseño de las transferencias de igualación, que apuntan a resolver el problema de las asimetrías regionales. Las alternativas son varias y las opiniones por lógica también.

a) "Igualación equitativa horizontal" (*horizontal equity equalization*) (Buchanan, 1950) versus "Igualación de las capacidades fiscales" (*fiscal capacity equalization*) (Musgrave, R., 1959). Buchanan (1950) había sugerido que el principio de tratamiento tributario igual a los iguales debería ser reemplazado por la regla por la cual personas con ingreso igual deberían experimentar el mismo residuo fiscal (beneficios imputables menos costos impositivos imputables) o beneficio neto derivado de la operación presupuestaria.

Musgrave (1959) coincide con Buchanan pero considera que solamente un esquema de igualación entre fiscos que tenga en cuenta tanto las capacidades tributarias diferenciales como las necesidades de gasto diferenciales, sería consistente con este punto de vista, dado que la instrumentación de compensaciones entre personas de diferentes ingresos y región, resulta de otra manera impracticable.

b) Igualación tributaria (Canadá) versus igualación de beneficios fiscales netos Boadway y Flatters (1983) (Australia).

Los esquemas de transferencias de nivelación de mayor difusión en los sistemas federales, han sido aquellos destinados únicamente a la igualación de la carga tributaria *per capita* entre jurisdicciones subnacionales (Canadá).

Autores como Boadway y Flatters (1983), en cambio, postulan la completa eliminación de las diferencias en los beneficios fiscales netos entre provincias. Es decir, incluyen tanto el lado tributario como el lado del gasto *per capita* (Australia).

c) El enfoque de "base amplia" (Clark, D. H., 1983) versus el de "base restringida" (Boadway, R. y Flatters, F. (1983); Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984).

Shah (1994) ha identificado la existencia de dos enfoques de las transferencias de igualación según su abarcabilidad fiscal-jurisdiccional. El primero, que puede denominarse el criterio de "base amplia", sostenido por Clark (1983), sostiene que el sistema fiscal debería ser horizontalmente equitativo "nacionalmente", es decir, entendido como comprensivo de las acciones de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

En cambio, el segundo criterio, identificado como de "base restringida", al que adhieren Boadway y Flatters (1983) y también Auld, Douglas y Eden (1984), proponen que el gobierno federal debería solamente preocuparse por el tratamiento fiscal igualitario de los residentes debido a su acción exclusivamente.

d) El alcance territorial o jurisdiccional de las transferencias de nivelación; todas las provincias versus solamente las rezagadas.

El sistema de igualación puede diseñarse sobre la base de incorporar en el mismo a todos los gobiernos nacionales, o lamentablemente a aquellos que denotan un rezago económico relativo mayor.

En el primer caso, se está frente a un modelo de "federalismo cooperativo", donde el componente solidario es amplio y coincidente con un fuerte centralismo tributario (fuerte desbalance vertical).

El segundo, es el enfoque de descentralización tributaria, y el tercer, es el enfoque de solidaridad interjurisdiccional del tipo "rawlsiano".

La ventaja de los segundos es la mayor transparencia de los mecanismos de transferencias— quienes contribuyen y quienes reciben quedan visiblemente determinados—, acentúa el principio de correspondencia fiscal, a un grado de la política económica.

e) La asignación del rol fiscalizador al gobierno federal versus las propias provincias (Alemania). Otro aspecto es la discusión sobre si el sistema de igualación debe permanecer en cabeza del gobierno federal (como los modelos de Canadá y Australia) o si debe constituir una responsabilidad compartida de los gobiernos subnacionales (como el modelo de Alemania).

Shah (1994) señala que un sistema ideal en la mayoría de las federaciones debería ser un fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, con estimaciones tanto de subsidios positivos como negativos a los estados o provincias miembros, de manera que las transferencias netas sean iguales a cero. Tal tipo de programa sería por definición autofinanciable.

En países como Canadá o la Argentina, debido a la tradición a que el Gobierno federal se halle involucrado en el esquema de transferencias, Shah (1994) ha sugerido un sistema en dos etapas. La primera etapa consistiría en un programa de igualación federal diseñado sobre la base del enfoque de "base restringida", que limitaría el rol federal solo a su área de responsabilidad.

La segunda etapa sería el fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, que sería administrado por las mismas provincias y que contemplarían tanto transferencias positivas como negativas, de manera que la transferencia neta sería igual a cero.

3. El diseño del reparto de los fondos o el criterio empleado en la medición de las transferencias.

Este es el aspecto más importante de la definición de:

Un Fondo de Solidaridad Interprovincial, que ya fue sugerido por el autor en 1988.

1) Las masas a coparticipar

- a) ¿todos los tributos nacionales "deben" coparticiparse o ellos "pueden" ser coparticipables y, por consiguiente, no todos serán coparticipados?
- b) Las retenciones; deben coparticiparse?
- c) ¿No debería garantizarse un espacio tributario autónomo al gobierno nacional, así como al los gobiernos provinciales?

Con relación al primer punto, una cuestión inicial es la definición de la masa a coparticipar. Ha sido una opinión generalizada la necesidad de unificar de todos los recursos nacionales dentro de la masa a coparticipar; la justificación es evitar que el Gobierno nacional se interese por recursos que no debe participar en el esmero de los coparticipables.

En mi opinión, es su necesidad de unificar. La idea de tener varias estructuras de distribución común, evitando la multiplicidad de ventanillas—que precisamente son la expresión del laberinto—. Pero respecto a la constitución de la masa, debería prevalecer un margen de maniobra autónoma en materia tributaria del arte del gobierno nacional.

Este criterio, por otro lado, debería evitar el uso indiscriminado de las afectaciones específicas previstas en el inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional, más aun, la violación del acuerdo

federal o el ejercicio de un federalismo coercitivo por parte de la propia Nación. Precisamente, el inciso 3 del artículo 75 de la Constitución establece que el gobierno nacional debe garantizar el ejercicio de un federalismo cooperativo sobre sus finanzas.

La experiencia internacional es muy variada en materia de distribución primaria, aunque debe reconocerse que en la mayoría de los casos se utiliza el criterio de fijar algún porcentaje sobre una base determinada (o acotada) de impuestos, salvo casos muy particulares semejantes al sistema argentino, como el de la India. Hoy, en nuestro país se está discutiendo si la reducción de las exportaciones deben o no ser coparticipadas. En rigor, de la disposición constitucional aplicable (Artículo 75 de la Constitución reformada) surgiría que la constitución de la masa se efectúa a través de los recursos "concurrentes" y, por tanto, no de los exclusivos como son las retenciones.

2) El criterio de reparto.

Los matices también abundan al momento de estimar el monto de las transferencias secundarias.

- 2) Sumas fijas (Artana, D. y López Murphy, R., 1992).
- 3) Porcentajes fijos (actual Ley 23.548).
- 4) Fórmula

Si bien han habido en algunas oportunidades propuestas para el establecimiento de sumas fijas (Artana y López Murphy, 1992), la mayoría de las propuestas están apuntando a la fórmula, aunque algunos han podido sostener que los porcentajes fijos son de más fácil implementación y logran consenso y mejor justificabilidad (Macón, J., 1996).

La construcción de la fórmula, por su parte, registra en las propuestas técnicas dos enfoques diferentes:

- a) La fórmula consensuada (Ley 20.221) versus la fórmula estimada estadística o cuantitativamente de las necesidades y capacidades fiscales relativas de los gobiernos (Piffano, H., 1995, 1998).

La variante de "la fórmula consensuada", a la que solemos denominar como el método de la "fórmula mágica", es la forma con que tradicionalmente han sido definidas la distribución primaria y la secundaria, y puede identificarse como perteneciente al enfoque normativo. Se trata de establecer un porcentaje fijo para la primaria y otro para la secundaria. En rigor, la sustitución de un porcentaje único (al estilo de la actual Ley 23.548) por una fórmula con identificación de un cierto número de variables y de los correspondientes porcentajes de ponderación (como la anterior Ley 20.221) en la secundaria, no difieren entre sí. Simplemente, porque cualquiera fuera la supuesta "racionalidad" empleada en la construcción de la fórmula, dependiendo de la elección que uno haga de las variables seleccionadas y de los respectivos porcentajes de ponderación, su construcción resulta ser discrecional, es decir, sujeta a la negociación política en la que cada gobierno hará las cuentas de cuál de las fórmulas implican mayor o menor porcentaje final para el fisco.

La variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales ("*fiscal needs approach*") reúne mayor racionalidad, al tener que ser construida sobre la base de estimaciones estadísticas o económicas de las necesidades de gasto y de las capacidades tributarias o de recursos de los gobiernos, método que conduce a la fijación de valores estándar o valores postulados para ambos componentes de la decisión fiscal, metodología que también puede ser identificada como "el

enfoque positivo". La fórmula así construida responde más genuinamente al requisito constitucional de establecer el reparto en correlato con los servicios, funciones o competencias de los gobiernos. Las asignaciones estimadas se basan en un criterio "objetivo" de reparto, evitando la presencia de conductas estratégicas de los gobiernos que influyen en el resultado de las mismas. Deja planteado un claro escenario de incentivos hacia la eficiencia, permitiendo contemplar los principios de equidad y solidaridad interjurisdiccional, al tiempo de garantizar el ejercicio pleno de las autonomías provinciales al dejar librado a cada gobierno la fijación del nivel y composición del gasto y de la presión tributaria propia. Requiere, sin embargo, la participación de un órgano fiscal federal independiente, cuyo cuerpo técnico sería el responsable de llevar a cabo las estimaciones. El consenso político requerido en este caso es ya la definición de una fórmula o un porcentaje, sin el compromiso de ajustarse al procedimiento de cálculo.

b) Fórmulas e indicadores estáticos o dinámicos.

Un punto que suele plantearse cuando se intenta diseñar fórmulas o indicadores de prorrateo, es si ellos deben contemplar situaciones cambiantes de las necesidades fiscales de los gobiernos. Es decir, si se deben incluir variables que generen cambios en las asignaciones en correspondencia a cambios en los determinantes de las necesidades fiscales (indicadores dinámicos). En sustitución, si deben preverse los mecanismos de ajustes o adecuaciones de las fórmulas ante circunstancias cambiantes en las necesidades y capacidades fiscales de los gobiernos.

Usualmente, las propuestas se refieren a indicadores estáticos, es decir, variables fechadas a cierto momento inicial del acuerdo, sin contemplar por tanto parámetros o variables que midan cambios a lo largo del tiempo.

No obstante, vale recordar sobre este punto la cita a Kenneth C. Wheare que encontramos en Oates, 1972:

"No hay y no puede haber solución a la asignación de recursos en un sistema federal. Solamente puede haber ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Lo que un gobierno federal necesita, por lo tanto, es un mecanismo adecuado para realizar tales ajustes".

La variante de la fórmula consensuada conduce en los hechos a una estructura de coeficiente estables o fijos, luego de la aplicación de la fórmula polinómica que se estipule. El cambio opera usualmente pasado el período de vigencia del acuerdo, normalmente de 10 años como mínimo. La variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales, implica la determinación de un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones periódicas mediante la labor rutinaria anual del órgano federal encargado de las estimaciones, es decir, posibilita el ajuste ante situaciones cambiantes pero no en forma automática, sino como consecuencia de la labor de reestimación de las variables.

3) Sistemas únicos versus sistemas múltiples de coparticipación

Otro punto a discernir es la conveniencia de usar todo el esquema de reparto en un único sistema o contar con más de un sistema. No obstante los consensos sobre unificar el sistema de transferencias eliminando la multiplicidad de ventanillas, desde el ángulo de las negociaciones políticas inherentes a cualquier acuerdo de coparticipación, algunos ven como ventaja contar con varios sistemas. Ello permitiría distribuir los riesgos de pérdidas o ganancias de cada jurisdicción en los distintos sistemas, aun cuando de todas maneras se trataría de un sistema único.

cuyo resultado equivalga a la simple suma de los resultados parciales de los sistemas diferentes. No obstante, desde el punto de vista del "negociador", puede resultar políticamente mejor mostrar ciertos resultados positivos para su jurisdicción pesando en su favor.

En las propuestas mayormente se insiste en unificar el reparto evitando el laberinto, aunque parece que ciertos fondos específicos o sistemas ya políticamente consolidados, no obstante su desvirtuación en algunos casos como en el Fondo de Combustibles, habrán de perdurar.

4. La coordinación vertical en relación con los agregados macrofiscales

De acuerdo con la división tradicional de funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, que se remontaba a Muir (1959), se ha sugerido asignar la responsabilidad de la política de estabilización. Las razones son conocidas: mayor dominio de instrumentos de política macroeconómica complementarios (moneda, crédito); mayor efecto del multiplicador keynesiano del gobierno central; el carácter esencialmente abierto de las economías de los gobiernos subnacionales que neutralizarían cualquier intento de los gobiernos para modelar o influir en el ciclo; las externalidades negativas recíprocas por el uso no coordinado del crédito público en cabeza de los gobiernos subnacionales; los ciclos económicos generalmente fuertemente relacionados entre regiones; y, finalmente, la posibilidad de que el Gobierno nacional actúe explícita o implícitamente como prestamista de última instancia (*bail out*) desarticulando los incentivos para evaluar y monitorear el desempeño de los gobiernos subnacionales.

En una federación con algún grado de descentralización, coordinar las políticas macroeconómicas introduce por lo tanto un elemento de conflicto adicional entre los niveles de gobierno. Aquí las soluciones son nuevamente diversas.

- a) Algunos propician la creación de fondos de estabilización de las finanzas públicas consolidadas y el establecimiento de reglas macrofiscales (reglas numéricas) y reglas de procedimiento (diseño institucional que contemplaría la existencia de un órgano fiscalizador de la ley que se le asigna roles importantes en la coordinación financiera interjurisdiccional).
- b) Otros, en cambio, no creen en la eficacia de tales diseños y simplemente propician una ley convenio simple de reparto del fondo común unificado de todas las recaudaciones nacionales sin crear nuevas instituciones fiscales.

La variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales, contempla la existencia de un fondo de estabilización. La virtud del enfoque estriba en que elimina la prociclicidad que, en cambio, resulta de la aplicación automática de porcentajes sobre sumas efectivamente recaudadas, como ha sido el sistema generalmente empleado hasta el presente. En la variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales, los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las sumas absolutas determinadas por el método, son derivados a un Fondo de Estabilización, cuyos recursos acumulados son, por otra parte, inembargables, y sujetos a un mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los mismos.

Sobre pautas de responsabilidad fiscal de los gobiernos, es dable señalar que países con fuerte tradición y cultura fiscal, resuelven razonablemente bien el conflicto a través de los acuerdos anuales sobre distribución de recursos y de uso del crédito público (Alemania, Canadá, Australia). Otros debieron implementar legislaciones por las que los gobiernos se autoobligaron a ser respetuosos de normas macrofiscales definidas, siguiendo el ejemplo del Acuerdo de Maastricht de la UE (Brasil, la Argentina). Pero los matices entre estos segundos son asimismo

diferentes (particularmente referidas a las penalidades que pesan sobre los funcionarios que violen la norma).

5. El diseño institucional para el otorgamiento de las competencias federales

Las diferencias entre académicos y expertos básicamente se refieren a la creación o no de algunas instituciones nuevas como el Órgano Fiscal Federal, y, en particular, sobre cuáles serían los roles y el alcance en cuanto a autonomía de decisión de este organismo federal, que debería encuadrar en las normas constitucionales a partir de la reforma constitucional de 1994. Los consensos políticos tampoco parecen existir en relación con esta iniciativa.

III. Conclusiones

Mi conclusión sobre los consensos en materia de participación, es que:

- a) Es probable encontrar coincidencias en cuanto a los objetivos deseables del acuerdo federal, pero amplios "disensos" académicos y políticos respecto a las soluciones ("en el detalle está el diablo"). A la luz de semejantes disensos, alguna razón de peso subsiste para que la disposición transitoria sexta de nuestra Constitución, que fijara aquel "exiguo plazo" para el dictado de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos, no se haya aún cumplido.
- b) Los disensos abarcan el amplio abanico de los temas o aspectos que la ley debe intentar definir; y, los diseños sobre los aspectos que la ley no puede dejar de contemplar (constitución de la masa y criterios de reparto).
- c) Nuestro pronóstico es que la futura ley habrá de asemejarse mucho a la actual Ley 23.548, u otra variante que contemple asimismo una muy insignificante porción de la masa sujeta a alguna fórmula mágica consensuada, para darle una pizca de racionalidad al acuerdo.
- d) Nuestro segundo pronóstico es la muy probable violación del acuerdo, dada su rigidez y el reducido o nulo sustento racional, que las reales necesidades fiscales de los gobiernos habrán finalmente de desafiar.
- e) Si muchos de mis colegas y políticos se convencieran que la derivación normativa a la que conduce el "enfoque positivo de las necesidades y capacidades fiscales" puede aportar soluciones eficientes, equitativas, solidarias y "consensuales", entonces sería más optimista sobre el cumplimiento del futuro pacto, pues a mi criterio se garantizaría un escenario de mayor sustentabilidad.

Para terminar, plagiando la muy usual cita final de muchos artículos de un colega y amigo de nuestro gremio, conocidop or to dos, pe rmitasemeu sars ue xpresión: ¡ÁNIMO!

Coparticipación: condiciones para la reforma

Reforma de la coparticipación en el escenario de la responsabilidad fiscal

* Alejandro Gaspar Arlía, *Presidente del Centro de Estudios Federales*

Alejados de la inestabilidad política y económica de años recientes es dable pensar al escenario actual como el génesis de nuevas relaciones federales que culminen en la tan deseada ley de coparticipación.

Introducción

Una mirada retrospectiva permite ver y entender cuáles fueron las causas de avances y retrocesos que caracterizaron a los 10 años posteriores a la reforma de nuestra Carta Magna. Crisis recurrentes en el orden macroeconómico y político institucional han sido el germen de un sistema de relaciones fiscales federales vulnerable y sin lógica, que se perpetuó.

En este sentido, la crisis que comenzó en 1998 y que culminó en la debacle económica y desencadenó una crisis institucional sin parangón en 2001 son el máximo exponente de un escenario que no permite implementar medidas estructurales, como lo es el cambio de un régimen de coparticipación de impuestos.

Hoy, alejados de esa realidad, se vislumbra un contexto de crecimiento estable y de fortaleza política institucional que hacen posible pensar que es viable una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Sin embargo, para que esto pueda finalmente plasmarse, hay una serie de condiciones que deben reunirse.

Condiciones para la Reforma

El compromiso político es la condición esencial para una reforma exitosa.

Es necesaria contar con una capacidad especial para liderar la reforma, ya que el nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos exige 24 leyes provinciales y una ley nacional. Esta capacidad sin duda está vinculada con las fortalezas políticas de quien lidere la reforma y de su destreza para aunar a los actores necesarios en pos de esta reforma.

Tal agrupamiento de fuerzas depende, en primer lugar, de los contenidos de la propuesta de la reforma, y en segundo lugar, de la voluntad política de quien exhibe el rol de liderazgo y de la fortaleza política luego de la última crisis institucional vivida. En este sentido, es el Estado Nacional quien debe tener la plena convicción de lo indispensable que es realizar una transformación en este ámbito y de ser capaz de conseguir las adhesiones necesarias para llevar adelante el proyecto. El estrogrom ostraría un fuerte compromiso político del os actores involucrados.

Un ingrediente que se cuela en la discusión a la hora de aunar estos actores y esfuerzos y que no es para nada fútil, es la incidencia electoral de los años impares. No es posible pensar que en un año electoral se pueda conducir una reforma de magnitud como es modificar el régimen de coparticipación de impuestos.

Gráfico 2. Evolución Trimestral PIB en miles de millones \$

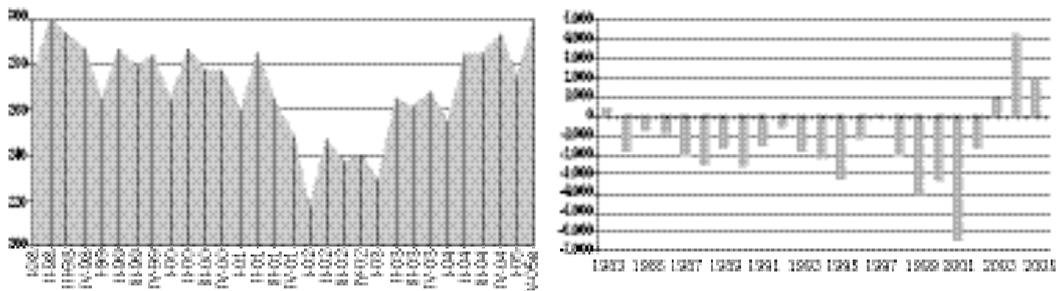
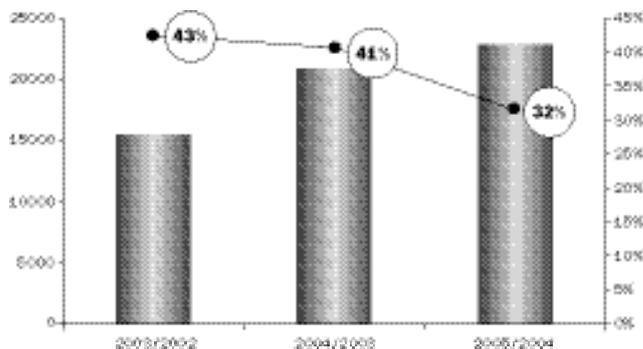


Gráfico 3. Variación Recursos DGI



Desde el punto de vista de las condiciones económicas, necesariamente la reforma se puede dar sólo en un contexto de crecimiento económico sostenido. El rol del Estado en un contexto de caída de la actividad económica con crecientes tasas de desempleo, enfrenta demandas que necesariamente lo alejan de cualquier intento de instrumentar cambios estructurales. Como se puede observar, la economía argentina exhibe tres años de crecimiento, con una expectativa de crecimiento de largo plazo que fortalecerá la condición de crecimiento sostenido en el tiempo.

Por otra parte, que las 24 jurisdicciones subnacionales alcancen una situación de superávit fiscal equiparable a las condiciones de endeudamiento de la nación, es un objetivo que se espera que para el año 2005 sólo en algunas provincias hayan logrado esta meta, pero sí que continúen con las herramientas para lograrlo en el siguiente período.

Indudablemente, no es posible imaginar la reforma fuera de un contexto de crecimiento de los recursos de modo que en ninguna jurisdicción se vea perjudicada en términos absolutos. Esta condición también se verifica en la actualidad, con tasas de crecimiento particularmente altas especialmente en aquellos tributos que componen la asignación de coparticipación.

Sintetizando, se puede decir que hoy están dadas las siguientes condiciones para llevar a cabo la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos:

Condiciones Políticas

- Capacidad del liderazgo

Condiciones Económicas

- Crecimiento sostenido
- Superávit fiscal provincial
- Alta recaudación

Escenario y Restricciones

Si bien es cierto que estarían dadas las condiciones para llevar a cabo la reforma, sería ingenuo pensar la tarea como algo sencillo. En este sentido es fundamental evaluar la magnitud que tiene el régimen de coparticipación en la Argentina.

La masa de coparticipación de impuestos asciende a casi \$60.000 millones. Los principales actores que reciben recursos desde el régimen son la administración nacional, los gobiernos provinciales y el sistema de seguridad social. Los recursos que el régimen transfiere a los gobiernos subnacionales financian aproximadamente el 50% de sus gastos corrientes, financian más del 25% de los gastos corrientes nacionales y el 5% del total del gasto del sistema de seguridad social. Esto hace que el necesario consenso de los actores para llevar a cabo la reforma sea más difícil de obtener aun cuando exista una clara fortaleza y un liderazgo político para hacerlo. En otras palabras, ningún actor puede resignar recursos provenientes de esta fuente por cuanto su magnitud la posiciona en un rol central en materia de ingresos.

Gráfico 4. Evolución Tributaria 2001-2005 en millones de \$

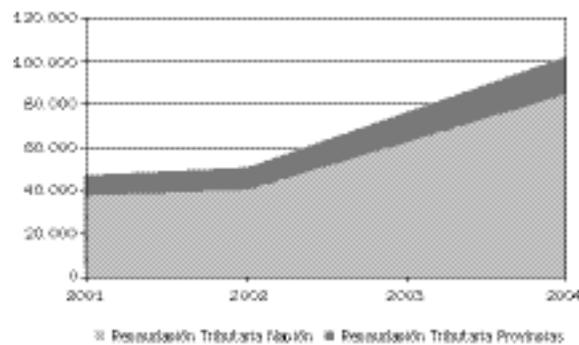
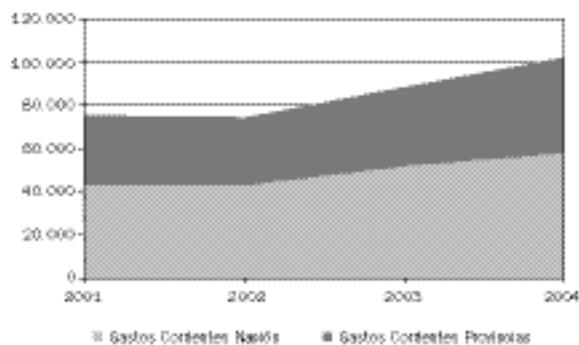


Gráfico 5. Evolución del Gasto 2001-2004 en millones de \$



Se agrega como restricción que el desequilibrio vertical lejos de ir disminuyendo se fue acentuando. La evolución de los recursos lo convalida: para el período 2001-2004 los recursos nacionales crecieron punta a punta 125% mientras que los provinciales 85%, estas tasas posicionan a los recursos provinciales con una participación de 15% desde el 21% que registraban en 2001.

Por el lado del gasto, y para el mismo período, las erogaciones corrientes nacionales crecieron 34% y los provinciales 36%. Esto conduce a una participación relativa del gasto provincial del orden de 44% contra el 41% que exhibía en 2001.

Estos 23 puntos de diferencia entre las participaciones provincial de ingresos y gastos son un punto más de tensión entre los dos principales actores, la Nación y las provincias.

A esta falta de correspondencia fiscal pueden ser atribuidos otros males fiscales que devienen de la disociación de la responsabilidad de gasto con la responsabilidad de recaudación.

La lista de restricciones no se agotaron en este punto. El desarrollo más armónico que se inicia como aspiración de deseo aproximadamente en la década de los 50 y tiene como piedra basal la Ley de Coparticipación 20.221 del 973, nunca se convalidó.

Lejos de ese objetivo, el desequilibrio horizontal entre las jurisdicciones provinciales fue agravándose. La recaudación corriente provincial propia para el consolidado de las 24 jurisdicciones en el año 2004 en proporción del total recursos corrientes arrojaron guarismo de 49%. Pero 77 puntos es la diferencia entre las jurisdicciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (89%) y la provincia de Formosa (12%).

Ilustración 1. Desequilibrio Horizontal

	2004	2003	2002	2001	1995	1985
Ciudad de Buenos Aires	89%	92%	94%	95%	92%	90%
Formosa	12%	13%	13%	8%	16%	15%

El contenido de la reforma debería incluir entonces los medios necesarios para la consecución de los objetivos previstos por la Constitución en materia de desarrollo relativo en las regiones y provincias periféricas.

Un verdadero cambio del sistema tiene que fundarse en una evaluación que ponga en evidencia que el actual régimen no ha podido satisfacer los fines para los cuales fue creado. Insatisfacción que, por otra parte, debería ser percibida por los actores del sistema.

El nuevo sistema encontraría un aliado fundamental en la Ley de Responsabilidad Fiscal, por cuanto induce a un aumento de la responsabilidad provincial y nacional.

Conclusiones

A la hora de pensar la reforma, se debería tener en cuenta que un régimen de coparticipación es una herramienta de distribución de recursos que puede ser diseñada para alcanzar determinados objetivos y no para resolver todos los problemas del sistema fiscal argentino. Como se anticipa, parecen estar dadas las condiciones para una reforma, pero las restricciones no pueden ser dejadas de lado: el Régimen de Coparticipación es muy grande, la falta de correspondencia

fiscal trae aparejados problemas fiscales que llevan años, se ha producido o han acentuado los desequilibrios fiscal vertical y horizontal. No obstante una reforma superadora debería contener al menos los siguientes lineamientos:

- Avanzar a un grado mayor de correspondencia fiscal a partir de la devolución de algunas facultades tributarias de la Nación a las provincias.
- Una distribución de las actividades económicas participables sobre la base de parámetros técnicos objetivos y dinámicos en el tiempo.
- Establecer un período de transición para que los nuevos prorrateadores no alteren la distribución absoluta actual.
- De acuerdo con lo expuesto, no es posible soslayar una reforma tributaria asociada a estos objetivos mínimos

Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino

* Miguel Ángel ASENSIO, Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe

“Después de los cambios en la religión y en el idioma... ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones... Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo; operación en que hay siempre un peligro de ruina”.

“Las provincias han conservado... el poder delegado... al gobierno federal. En ese poder reservado... entra también su dosis de poder económico y rentístico... Por resultado (en) la Constitución de la Confederación Argentina, como en la de los Estados Unidos, tendremos dos administraciones distintas, dos sistemas de autoridades de hacienda, en lugar de uno solo unitario y central: el de la Confederación y el de cada provincia”.

1. Introducción.

Las dos expresiones de Juan Bautista Alberdi que glosamos como portada nos ponen de manifiesto tanto la complejidad, como el carácter de los arreglos financieros federativos en un caso como el argentino. Se trata de un edificio de delicada construcción, por un lado, y que lleva implícita la existencia de varios actores, por el otro.

En ese marco, aludiremos aquí a algunas de las vías que se visualizan para la discusión de un nuevo esquema de coordinación fiscal intergubernamental para la Argentina, considerando dos dimensiones clave. La primera será interrogarnos en torno al tipo de federalismo subyacente a un esquema de federalismo fiscal. La segunda, escrutar algunas de las características de los modelos internacionales disponibles.

Las conclusiones emergentes procurarán enlazar tales dimensiones y componentes con los atributos y deficiencias que, de cara a ellos, aparecen como perceptibles y susceptibles de ser transformados en el caso argentino.

2. Federalismo y federalismo fiscal.

La primera preocupación refiere a los atributos del federalismo. Este es un sistema de organización que parte de una división de potestades entre niveles de gobierno. Supone una distribución territorial del poder, la existencia de un esquema de revisión judicial del funcionamiento del sistema, lo cual es preservado mediante la existencia de una Constitución escrita. En ese contexto, se destacan tres atributos clave: a) la no centralización; b) la existencia de elementos que mantengan la unión y c) la existencia de elementos que mantengan la no centralización.

Dadas tales características podemos encontrar una tipología que nos ubique ante un federalismo dual o competitivo, otro de carácter cooperativo u otro de tipo coercitivo. Si bien tal trilogía implica modalidades federativas, no abarca los mismos modelos de articulación ni las mismas consecuencias de funcionamiento.

En ese contexto, se presentan los problemas de equilibrio y “simetría”. Cuando se alude a la

*

9. Juan Bautista Alberdi: Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina, 1856, variaciones.

ausencia del primero parecen los desequilibrios verticales y horizontales. La ausencia de homogeneidad, a su vez, nos pone ante la aparición de fenómenos de asimetría. Casos como los de San Pablo, en Brasil, o Buenos Aires, en la Argentina, son expresiones de asimetría. Consecuentemente, nos encontramos ante federalismos asimétricos, por una parte, y simétricos, por otra.

El federalismo fiscal como sistema de coordinación financiera implica a su vez distintos componentes. Es usual entre nosotros utilizar un enfoque "minimalista" reducido a recursos y, dentro de ellos, a una de sus figuras, "la participación de impuestos"¹⁰. En sentido básico, debe extenderse como mínimo a funciones y transferencias¹¹. De forma ampliada, debe incorporar a las instituciones fiscales y a los modelos relacionales, lo cual nos permite hacer algunas observaciones en torno a ellos. Las instituciones fiscales son las normas o reglas que se establecen para el funcionamiento de un esquema con pluralidad de actores, típico en las federaciones aunque también vigente en organizaciones unitarias descentralizadas. Su antecedente contemporáneo más resonante es el de la "megafederación" europea emergente de los Acuerdos de Maastricht¹². Incluyen usualmente pautas presupuestarias, pautas de endeudamiento y pautas de transparencia. La idea subyacente básica, aplicable a federaciones con situaciones fiscales diferenciales como la Argentina, es que exista un mecanismo de evitación de las "externalidades financieras negativas" tanto a nivel horizontal como vertical entre niveles de gobierno.

Los "modelos relacionales" no son menos importantes. Se trata de la manera en que fluyen las vinculaciones entre los integrantes del esquema. Ellos pueden ser jerárquicos o del tipo "principal-agente", de un lado, no jerárquicos o autonómicos, por el otro, o una combinación de ambos. En última instancia, no deben alterar el esquema constitucional en cada escenario donde operen y, en esencia, deben apuntar a la eficiencia y coordinación de la federación. Un excesivo "agencialismo" o "sucursalismo" provincial o estadual, empero, no condice con un funcionamiento descentralizado y auténticamente federativo.

3. La experiencia internacional.

Podemos encuadrar la consideración de los tipos internacionales conocidos dentro de cuatro opciones teóricas básicas: a) Centralización de recursos y de gastos; b) Centralización de recursos y descentralización de gastos; c) Descentralización de recursos y centralización de gastos y d) Descentralización de recursos y gastos. Dada una mayor complejidad inherente a los procesos de descentralización de ciertos impuestos, las dos figuras iniciales se presentan con mayor frecuencia, si bien en la primera es más típica la organización típicamente unitaria. Es más frecuente, empero, que la descentralización aparezca más a menudo del lado de los gastos, competencias o funciones del gobierno, que del lado de los impuestos.

En este esquema, es posible ubicar grandes agrupaciones de países y contextualizarlas. El modelo de los países industrializados tiende a ser más descentralizado que el promedio, pese a que incluye naciones unitarias. En ese conjunto, se destacan los países federales, por un lado, y las grandes federaciones, por el otro, con grados de descentralización apreciables. Sin embargo, estos casos no alcanzarán a mitigar un caso de descentralización no federativa de considerable importancia, el

*

10. En Argentina es la ya "popular" coparticipación federal de impuestos.

11. Una forma usual de diferenciarlas es en "condicionadas" y "no condicionadas" o de libre disponibilidad.

12. Los Acuerdos de Maastricht se retrotraen a 1993. Posteriormente se han ampliado mediante el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeos, de 1997.

modelo escandinavo, que nos recuerda experiencias nórdicas donde en el nivel local se aplicó el Impuesto a la Renta en el Siglo XIX, antes de que en los Estados Unidos de América. Con una mayor centralización se ubican la mayoría de los países en desarrollo, donde es inequívoco el peso de determinadas tradiciones institucionales e insuficiencias que hacen que sea dificultoso desconcentrar la capacidad fiscal.

Con ese marco es posible hablar de casos individuales. Los Estados Unidos son un típico caso de "separación" y "vivir con lo propio" por parte del gobierno federal y cada uno de los estados, en un esquema donde las transferencias son muy acotadas. En el primer aspecto se le aproxima Suiza, ejemplo de un fuerte "cantonalismo", con transferencias igualmente reducidas. Entre las otras grandes federaciones anglosajonas, Canadá presenta una importante descentralización de funciones y recursos pero previendo importantes "transferencias de igualación" desde un promedio "normativo" de provincias hacia las restantes que no alcancen el mismo. Australia, en cambio, presenta una fuerte centralización de recursos, con transferencias "vigiladas" de acuerdo con determinadas fórmulas. Alemania, la gran federación europea, emplea el sistema de "participación de impuestos", el Senado, como representante de los "Länder", juega un papel crucial y existen "transferencias horizontales" entre estos últimos.

Como elementos adicionales y sustantivos a tales observaciones sobre experiencias nacionales, señalemos que Estados Unidos, Suiza y Canadá utilizan las "cuotas suplementarias" en el impuesto a la renta a favor de los estados, cantones o provincias. A su vez, en Australia ha operado la emblemática Comisión Australiana de Transferencias para garantizar la objetividad de los coeficientes de reparto, mientras que el entrelazamiento de los tres niveles de gobierno en Alemania ha llevado a calificarlo como federalismo "ligado" o "federalismo unitario"¹³.

En el ámbito latinoamericano, son conocidas las importantes potestades tributarias estatales en Brasil, con la aplicación de un importante impuesto al consumo, en un contexto donde el gobierno federal ha sido el encargado de buscar "escapes" para asegurar su capacidad fiscal, habiendo logrado un rendimiento del sistema tributario más importante que otros países de la región, incluida la Argentina. México es un estado federativo con una muy fuerte centralización de recursos y funciones en el gobierno federal.

4. Lecturas para el futuro sistema argentino.

De cara a aquellos elementos conceptuales y a las señaladas experiencias internacionales ¿qué comentarios nos quedan, entre el torbellino de lo dicho y esto crítico en estos años¹⁴, en la Argentina? En principio, la propia demora en la reforma del sistema indica que más allá de las soluciones de gabinete, a qué las que se ganen paciencia empírica y viabilidad política, no resultan fáciles.

La Argentina, de acuerdo con las experiencias internacionales, es un caso de manifiesta centralización en cuanto a potestades tributarias y captación de recursos, que es el resultado de la secuencia de la crisis. El gobierno federal capta cerca del 80% del total de recursos fiscales, quedando un saldo escuálido para el nivel subnacional, que fuerza la falta de correspondencia fiscal y

*

13. Frente a un fuerte poder legislativo central, los estados o Länder operan como instancias administrativas o de implementación, sin perjuicio de poseer importantes potestades presupuestarias.

14. Me remito parcialmente a lo señalado en trabajos anteriores, en particular en *Federalismo Fiscal. Análisis Comparado y el Caso Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000 y *Descentralización Fiscal en la Unión Europea y el Mercosur*, Editorial de la UNL, Santa Fe, 2003.

la dependencia y los límites de la coparticipación. En tal sentido, pese a una creciente descentralización de funciones y gastos, recuerda en el aspecto impositivo esquemas unitarios o federativos fuertemente centralizados como el mejicano y el argentino de las federaciones más duras.

En lo que hace al principal mecanismo de coordinación de recursos, reiteraremos que la coparticipación de impuestos es sólo una de las formas que pueden integrar o expresar un auténtico sistema de coordinación financiera. A su vez, es sólo uno entre los mecanismos para transferir recursos a los "socios" del acuerdo federativo. Recordemos que las denominadas "transferencias presupuestarias" o aplicaciones de recursos originadas en partidas del presupuesto nacional, pueden alterar manifiestamente o sustancialmente los coeficientes de distribución de fondos previstos en las "transferencias impositivas" comprendidas en la coparticipación. Consecuentemente, la Nación y las provincias (y a través de éstas sus municipios), "reciben" un "mix" de recursos compuesto por ambos tipos de recursos fiscales.

Sin embargo, la Constitución de 1994, con su énfasis exagerado en la coparticipación, legitimó la experiencia previa de sesenta años pero no clarificó suficientemente la necesidad de un sistema de coordinación financiera o esquema de federalismo fiscal que sin ignorarla, se sustenten en nuevas figuras, aún dentro de un enfoque basado en recursos. En tal sentido, la Argentina, a diferencia de grandes federaciones tradicionales, como Estados Unidos, Canadá o Suiza, no ha experimentado, como podría hacerlo, con el sistema de cuotas o alícuotas suplementarias en grandes impuestos, comenzando por el Impuesto a las Ganancias, lo que permitiría contar con una mayor descentralización y correspondencia fiscal, coordinado con otros mecanismos que eviten una desproporcionada captación de recursos por ciertas jurisdicciones, en una geografía y un mapa de recursos que como consecuencia de la propia Constitución, tampoco es equivalente a la de los siglos XIX y XX¹⁵.

Esto podría sintetizarse señalando tres vías principales para la transformación sistémica del federalismo fiscal argentino. Una es la de "seguir con lo mismo" pero con mejoras y perfeccionamientos a la coparticipación, en particular con respecto a los coeficientes objetivos de reparto. Otro camino es el de una mayor descentralización de potestades tributarias a los niveles subnacionales, una de cuyas alternativas serían las mencionadas alícuotas suplementarias, o la consideración de otras figuras impositivas conceptualmente factibles, bajo pautas de armonización que aseguren una utilización de las mismas. La tercera vía podría entenderse como una combinación inteligente y estricta de diversos componentes comprendidos en las dos primeras.

En ese contexto, parece apropiado producir una nueva discusión de los marcos funcionales de cada nivel de gobierno. En tal sentido, no puede ignorarse el estado de flujo en que se coloca periódicamente la provisión de bienes públicos y servicios gubernamentales que generan movimientos de descentralización o recentralización abruptos dentro del esquema financiero argentino. La educación es un caso típico, donde la descentralización constitucional, fortalecida empíricamente, debe conciliarse con acuerdos sobre calidad y excelencia, que no siempre son garantizados desde una visión "central". La "deuda universitaria", aludiendo al fragmento funcional reservado por la Nación en este aspecto, muestra que el conjunto de los actores presenta deficiencias marcadas en su capacidad para gestionar y no aconseja soluciones simplistas.

★

15. La CN ha devuelto a las provincias productoras, parte de la renta de recursos naturales no renovables, lo cual es un cambio trascendente no siempre evaluado.

Un campo de avance es el de las "instituciones fiscales", donde la Argentina ha producido novedades recientes¹⁶. En este aspecto, como en otros, aparece como necesario introducir una preocupación sobre la "simetría relativa" que deberían contener las regulaciones respectivas. Una visión que encuentre en el ámbito subnacional la fuente de desequilibrios y la materia a controlar, podría omitir que en un esquema federal es el conjunto de los actores el que tiene que adoptar pautas racionales que aseguren el equilibrio del sistema, como emergió de los hechos que precedieron a la crisis de 2001. Por otra parte, las "instituciones-órgano" existentes a partir de la creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, deberían coordinarse a fin de lograr sinergias que articulen definitivamente el sistema argentino de federalismo fiscal¹⁷.

Finalmente, señalemos un tópico no siempre considerado y que es el del nexo de los problemas regionales y el sistema de federalismo fiscal. En la raíz de las diferencias en capacidad fiscal entre las jurisdicciones argentinas está el "desequilibrio horizontal de base regional". Con ello aludimos a la conveniencia de ligar política fiscal con política regional de una manera racional a través del esquema de federalismo fiscal, pero sin ignorar que para mitigar los desequilibrios horizontales serán necesarios otros instrumentos. El Fondo de Desarrollo Regional de la Ley 20.221 fue un intento que con las debidas rectificaciones y adaptaciones podría servir como camino. Todo ello en un espectro donde el modelo relacional contemple un necesario equilibrio y simetría¹⁸ que lo reconcilie con un auténtico esquema federativo.

16. Aludimos a la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal.

17. La Constitución Nacional ordenó la conformación de un Órgano Fiscal Federal y sigue vigente la Comisión Federal de Impuestos de la Ley de Coparticipación 23.548. La experiencia internacional (Australia, Bélgica, Alemania, India, España) muestran la conveniencia de evaluar la "monofuncionalidad" o "polifuncionalidad" de los mismos.

18. Esto puede ser fundamental a la hora de instrumentar premios y castigos o diseñar penalidades para los casos de "apartamientos" de las pautas establecidas, tal como emerge de la experiencia de Maastricht.

Condiciones de la reforma de la coparticipación: una mirada a largo plazo

* Lucas Llach, Universidad Torcuato Di Tella

Uno. La coparticipación como manifestación de un rasgo estructural.

El sistema de coparticipación federal (COPA en adelante) es tan sólo un aspecto dentro de un problema más general que es el de las relaciones fiscales federales (RFF), es decir, las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno y de las distintas jurisdicciones entre sí. Se trata de un problema tan antiguo como el país. Si bien es una cuestión importante en todos los países federales, las RFF en la Argentina han resultado en distintos momentos particularmente problemáticas por ciertas características profundas (de estructura económica y de constitución política) del país. Entre los países federales, la Argentina es el caso que presenta en un grado más extremo las siguientes características:

Desigualdad. Las diferencias iniciales entre jurisdicciones en población y en ingresos por persona eran abismales.

Sobrerrepresentación de los pequeños. El sistema de representación política brinda un peso desproporcionado al asj jurisdicciones más pobres y/o menos pobladas.

El carácter federal da lugar a que el juego político por una provincia tenga un peso específico propio: para una misma cantidad de votos, tiene más efecto político ganar en una provincia que perder en dos (económico y político). La combinación entre desigualdad regional y sobrerrepresentación (ambas en sus dos sentidos: poblacional y de ingresos per capita) lleva a una demanda mayor por recursos públicos. Pensemos, a los fines del ejercicio, que los recursos públicos vienen de impuestos al ingreso. Sería cierto que:

- Cuanto más desigualdad de población, es más conveniente para las regiones menos pobladas una inversión nacional igual por provincia pagada por rentas generales (digamos, un ferrocarril) porque la contribución es igual per capita pero el retorno es mayor en la provincia menos poblada; la sobrerrepresentación de las jurisdicciones menos pobladas hará más probable ese tipo de gasto.
- Cuanto más desigualdad de ingresos, es más conveniente para las regiones más pobres una inversión nacional que se distribuya nacionalmente entre menos per capita (digamos, un programa donde se construyen tantas escuelas públicas por habitante) porque la contribución es menor per capita en las provincias más pobres pero el retorno es igual, per capita; la sobrerrepresentación de las jurisdicciones más pobres hará más probable ese tipo de gasto.

El sistema de coparticipación federal —más precisamente— su componente redistributivo interjurisdiccional a favor de las provincias menos pobladas y —más tenuemente— las más pobres, puede entenderse como el resultado de la demanda exacerbada de recursos públicos nacionales por parte de las provincias, cuyo éxito queda garantizado por su sobrerrepresentación política.

Dos. Una mirada a la historia.

Como se sabe, la COPA tiene un origen en 1935 y es el resultado de una reforma impositiva de las prestaciones políticas provinciales. Si fuera cierto que bajo las condiciones estructurales de federalismo, desigualdad regional y sobrerrepresentación de los pequeños tiene lugar una demanda exacerbada

(y exitosa) de recursos nacionales por parte de las provincias más pobres y menos pobladas, deberíamos ver mecanismos de transferencias en otros ámbitos fuera de la COPA. En efecto, esos mecanismos se ven desde muy temprano.

La década de 1880 ilustra con mayor fuerza que ninguna otra las RFF en un país con las características profundas que describimos para la Argentina. La sobrerrepresentación estaba magnificada por el hecho de que las provincias entraban en el Colegio Electoral que elegía al Presidente con lista completa y siguiendo al número de diputados y senadores: a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, pues, la sobrerrepresentación delineaba también la figura presidencial y no ya solamente el Congreso. La lista completa hacía esencial "ganar" cada provincia. La desigualdad en términos de ingresos era —como veremos— mayor que ahora. Y se trató de una época con crédito externo abundante. Aunque no existía coparticipación, las complicadas RFF de un país como la Argentina se manifestaron en la política monetaria (primero, con la expansión hacia el interior del Banco Nacional, en contra del Banco de la Provincia; luego con la fundación del Banco Hipotecario Nacional para competir con el de Buenos Aires; y, por último, con la fundación de bancos de emisión en todas las provincias), en la política de ferrocarriles (no sólo alcanzaron los ferrocarriles a todas las capitales provinciales, sino que se planearon los así llamados "ferrocarriles a la luna" en zonas inhóspitas) y en el endeudamiento de las provincias, que ya se habían beneficiado de un salvataje apenas Roca alcanzó el poder (y se beneficiaron de otro mucho mayor tras la crisis del 90). Todos esos motivos fueron decisivos para incubar la crisis de 1890, posiblemente la más grave de la historia económica argentina hasta la de fines de siglo XX. Los rasgos estructurales que explican las complicadas RFF de la Argentina están allí desde hace tiempo. ¿Cómo han evolucionado históricamente, digamos, de 1880 al presente? Algunas acentuando el problema estructural de las RFF, otras atenuándolo.

Encuanto al adesignalidad:

- las diferencias de ingreso per cápita han disminuido (convergencia secular)

- las diferencias de población han aumentado (aunque no en los últimos veinte o treinta años).

Con todo, la Argentina sigue siendo comparativamente un país desigual en términos de ingreso (en parte, el problema es que las edades de convergencia incluyen las provincias "nuevas", comparativamente ricas) y de población. El coeficiente de variación de la población por provincia es mayor que en otros países federales comparables.

Cuadro 1. Coeficiente de variación de la población entre jurisdicciones

EE.UU.	1,13
Australia	0,97
México	0,87
Brasil	1,21
Argentina	1,83

Encuanto al "sobrerrepresentación de los pequeños" también hay tendencias contrapuestas:

- la eliminación del Colegio Electoral ha disminuido su fuerza, pero la imposición de mínimos de diputados por provincia la mantiene.

- la incorporación de provincias "nuevas" (el último caso es Tierra del Fuego) la ha aumentado.

Con todo, la Argentina sigue siendo comparativamente un país con una fuerte desproporción territorial de representación política.

Tres. El lado oscuro de las RFF.

Hemos argumentado que la existencia de un componente redistributivo interjurisdiccional en la coparticipación, como seguramente ocurre en otros instrumentos fiscales (regímenes de promoción, fondos de fomento específicos con orientación regional) está fundado, en última instancia, en datos duros y antiguos de la realidad argentina: federalismo con sobrerrepresentación y desigualdad económica y demográfica.

Pero el aspecto redistributivo de la coparticipación hacia zonas menos pobladas y más pobres es, como sabemos, sólo una parte de la coparticipación. Un nivel igual de redistribución podría lograrse con un monto bruto coparticipable mucho menor, tal como está presente, por ejemplo, en las propuestas de Juan Llach o del gobernador alteño Juan Carlos Romero. Adicionalmente, casi todas las propuestas de reforma (incluyan o no esquemas para disminuir el desequilibrio vertical) proponen una simplificación del régimen y medios para obtener una menor discrecionalidad.

Llamo aquí "lado oscuro de las RFF" tanto a la parte no redistributiva de la coparticipación como a todo el conjunto de decisiones fiscales en manos de la Nación que en los hechos determinan transferencias interjurisdiccionales, y que podrían estar, en principio, sujetas a una menor discrecionalidad. Se trata de una definición imprecisa (¿cómo catalogar, por ejemplo, a una obra pública cualquiera?) pero relevante desde el punto de vista de la lógica política. En lo que sigue voy a suponer que la eliminación o disminución drástica de este lado oscuro de las RFF es deseable, aunque esto sea en verdad objeto de discusión.

¿Quién gana y quién pierde con el lado oscuro de las RFF? Un ganador neto es, sin duda, el Presidente que se encuentre en ejercicio. Para entenderlo basta leer los siguientes titulares del diario Clarín, todos de los primeros cinco días del gobierno de Kirchner: "Entre Ríos: Kirchner firmó un acuerdo para empezar las clases" (27 de mayo); "Kirchner visitó Formosa y anunció la eliminación de los bonos provinciales" (28 de mayo); "Elevan a \$300 las jubilaciones de los afectados por las inundaciones en Santa Fe" (30 de mayo); "Kirchner le prometió a De la Sota obras por 290 millones en Córdoba" (30 de mayo). En cuanto a los gobernadores, el sistema actual les quita autonomía en comparación con un sistema menos discrecional y con menor desequilibrio vertical. Gobernadores reformistas y ambiciosos deberían preferir un sistema distinto al que opera en el lado oscuro de las RFF, mientras que gobernadores conservadores y conformistas se sienten más cómodos con el sistema actual.

Cuatro Condiciones para la reforma.

La porción redistributiva resultó de un juego de provincias donde hay ganadores y perdedores (casos extremos serían, respectivamente, Santa Cruz y Buenos Aires); la condición de unanimidad que se requiere para su reforma torna poco menos que imposible el tránsito a criterios objetivos en el aspecto redistributivo de la coparticipación.

El "lado oscuro" de las RFF, en tanto, beneficia sobre todo al Presidente en ejercicio. Su reforma sólo podría plantearse con un calendario hacia el futuro que no lo afecte (en este sentido, las aspiraciones continuistas de casi todos los presidentes desde la democracia hasta aquí sugieren un calendario más bien dilatado). El ímpetu de la reforma podría venir de gobernadores activos y reformistas y posiblemente de las provincias perjudicadas por la redistribución (los beneficiados quizás teman cualquier cambio en la legislación). Sin embargo, la necesidad de un calendario diferido juega en contra de este ímpetu. Quizás sea más probable en condiciones de *lame-duck*, que por el momento no están a la vista. Otra condición favorable sería la vigencia de tasas

moderadas o altas de crecimiento, que brinden más margen para compensaciones políticas y limiten el riesgo de consecuencias fiscales negativas en el corto plazo.

En ausencia de un liderazgo fuerte y "benevolente" o una presión externa intensa —elementos que hoy no están presentes— una reforma significativa del lado oscuro de la coparticipación parece hoy lejana, y una reforma de su aspecto redistributivo resulta sencillamente imposible.

El régimen de coparticipación federal de impuestos y las finanzas provinciales

* Pablo Sanguinetti, *Universidad Torcuato Di Tella*

1. Introducción.

La coparticipación federal de impuestos es un instrumento de coordinación financiera a través del cual se centraliza la recaudación de ciertos tributos en la esfera del Gobierno que luego se distribuyen a las provincias.

Sus principales componentes son: a) Los impuestos que se incluyen en los recursos a distribuir (masa coparticipada) y la distribución primaria; b) Distribución secundaria y c) Otros regímenes (ATN, FONAVI, Promoción Industrial) y d) Disposiciones sobre Crédito.

El diseño de la coparticipación implica entonces tomar decisiones sobre que impuestos serán de uso común de todas las jurisdicciones y cuales serán de uso exclusivo. Esto es, sobre el grado de descentralización impositiva. También podría requerir analizar la distribución de potestades de gasto y esquemas de coordinación Nación-provincias para la lucha contra la evasión. El desequilibrio vertical resultante debe ser cubierto con las transferencias provenientes de la coparticipación. El diseño de estas transferencias requiere definir los criterios de distribución. Si esta va a ser devolutiva o en función de la capacidad de recaudación propia y/o necesidades de gasto. En otras palabras cual es el grado de redistribución que se quiere para el sistema. Por otro lado, en el análisis de las transferencias por coparticipación también se debe tener en cuenta la existencia de otros regímenes de distribución de recursos impositivos. Por ejemplo, FONAVI y la Promoción Industrial.

El propósito de este artículo es evaluar el funcionamiento del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina. Con este objetivo en la próxima sección se describen brevemente los principales problemas del sistema tal cual surge de la abundante literatura sobre el tema. A pesar del aparente consenso sobre los problemas de la coparticipación, la aprobación de una nueva legislación se ha visto demorada considerablemente. En la sección 3 nos preguntamos sobre las razones de tales demoras y se analiza en qué medida la nueva legislación referida al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal provee en partes soluciones a los problemas planteados.

2. ¿Por qué es necesario la reforma del régimen de coparticipación?

La literatura sobre federalismo fiscal aplicado al "caso argentino" (ej. Porto y Sanguinetti (1994), Tommasi et al (2001)) señala entre los mayores problemas del régimen de coparticipación los siguientes aspectos:

- a. Poca transparencia. Existen demasiadas ventanillas a través de las cuales se le envían fondos a las jurisdicciones. Esto en algunos casos genera restricciones presupuestarias "blandas" y induce episodios de rescate (Nicolini et al (2000)). La Figura 1 muestra el "laberinto" creado por las múltiples transferencias y asignaciones de fondos.
- b. Por otro lado, el régimen de la Ley 23.548 no permite un buen planeamiento presupuestario en las provincias. Las transferencias, al estar atadas al nivel corriente de recursos nacionales, tienen un fuerte comportamiento cíclico tal como se muestra en la Figura 2.

c. La distribución primaria no respeta asignaciones de potestades de impuestos exclusiva y a mpoco atribuciones de gasto de cada jurisdicción. El régimen de la Ley 23.548 se creó en los años ochenta en un contexto inflacionario: la distribución primaria reflejaba que el gobierno federal tenía como alternativa de financiamiento el impuesto inflacionario. En los noventa, con la estabilización, el gobierno central tuvo problemas de financiamiento, en parte, debido a la reforma provisional. Esto originó cambios unilaterales en la distribución primaria vía las "pre-coparticipaciones" y también la descentralización compulsiva de gastos. Desde 2002, el Gobierno enfrenta un importante aumento en los gastos para servir la deuda externa. Nuevamente, esto dio origen a nuevos impuestos no coparticipables: las retenciones a las exportaciones y el Impuesto al Cheque.

d. La distribución secundaria del régimen de coparticipación (Ley 23.548) abandonó la tradición de anteriores legislaciones de utilizar criterios objetivos (formulas) para definir la asignación de fondos por provincia. En particular no toma en cuenta la capacidad fiscal ni la evolución de la demanda de gasto público en las jurisdicciones. Tal como se muestra en la Tabla 1, varias jurisdicciones, por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, han sido discriminadas por el actual régimen (ver Porto y Sanguinetti (1994)).

e. El sistema fiscal federal tampoco fomenta la cooperación entre la Nación y las provincias respecto de la administración y fiscalización de tributos nacionales. Los gobiernos subnacionales podrían tener algún papel en este aspecto dado que una parte importante de los impuestos son finalmente girados a estas jurisdicciones vía transferencias. Más aun, la Figura 3 sugiere que la asignación de fondos de tipo discrecional (ATN) ha resentido los incentivos a recaudar los impuestos propios en algunas jurisdicciones.

f. Tampoco la Ley 23.548 y sus modificatorias avanzan en proponer esquemas de coordinación en el uso del crédito público entre jurisdicciones. La experiencia argentina con esquemas de límites para endeudamiento y/o déficit ha sido en general no muy positiva. Como se explica en *Besfamille and Sanguinetti* (2004) la evidencia del funcionamiento de mecanismos como las autorizaciones de endeudamiento con garantía de coparticipación; las restricciones definidas en las constituciones provinciales y el cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal muestra que éstas no habrían servido para contener los niveles de déficit y endeudamiento de algunas provincias. Las razones de este pobre desempeño podrían agruparse en los siguientes ítems: (i) Problemas de diseño: definición poco precisa sobre la regla de déficit y deuda adoptada; una escasa precisión sobre las penalidades asociadas al incumplimiento de dicha regla; la efectividad de la norma dependerá de los controles constitucionales y políticos existentes en cada una de las jurisdicciones (Fiscalía de Estado, Contaduría General de la provincia, Legislatura Provincial). (ii) Los shocks sufridos por las provincias en sus ingresos en tiempos recientes han sido muy significativos haciendo muy difícil el cumplimiento de reglas fiscales que no contemplen mecanismos de contingencia.

Por otro lado, la disciplina del mercado no constituye para el caso argentino un sustituto a los controles internos y reglas que limiten el endeudamiento (Zentner et al (1997)). Las expectativas de "salvataje" (*bailout*) por parte del gobierno central hacen que el sector privado no internalice las posibles pérdidas por incumplimiento vía default. Asociado a lo anterior está la posibilidad de usar fondos nacionales (fondos de coparticipación) como garantía de los préstamos, lo que reduce notablemente la percepción de riesgo de estas operaciones.

3. Comentarios finales:

¿Por qué se ha postergado la aprobación de una nueva coparticipación?

¿Qué nuevos elementos aporta el nuevo régimen federal de responsabilidad fiscal?

Existe un importante número de propuestas de reforma al régimen de coparticipación y ha habido una gran cantidad de discusiones y debates tanto en ámbitos académicos como políticos. Las diferencias técnicas son menores. La razón por el atraso debe buscarse en que cambios en la distribución de recursos entre jurisdicciones generales se ha buscado "ganadores y perdedores". Este enfoque de "sumarse o no" genera un trámite de modificación que se genera por el procedimiento de modificación de *tatus quo*.

En esta circunstancia, ¿cuál sería la forma de "quebrar" este inmovilismo? La solución podría basarse en que cualquier modificación de la coparticipación tiene que ser un aumento de recursos:

- (i) Condicionar cualquier modificación que se le dé al nuevo régimen a las transferencias sean mayores (en valores absolutos) para todas las jurisdicciones.
- (ii) Las transferencias pueden crecer si la nueva ley incentiva tanto a las provincias como a la Nación a combatir la evasión de los impuestos federales. También esta ley genera un marco de estabilidad fiscal que permite un mayor crecimiento económico.

Por otro lado, si bien existe una nueva ley de coparticipación, recientemente se aprobó la Ley 25.917 que define el nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. ¿En qué medida esta nueva legislación atiende algunos de los problemas planteados previamente? De hecho, dicha ley incorpora cuestiones referidas a la información y transparencia de las cuentas públicas. También obliga a todas las jurisdicciones a constituir fondos anticíclicos y establece un esquema de coordinación de los niveles de gobierno con límites expresos al aumento de gasto y endeudamiento. Por otro lado, no regula (no es su objetivo) sobre temas de la distribución primaria, se condaría ya aspectos referidos al combate de la evasión fiscal.

Surge entonces la pregunta sobre donde deberían, tanto el gobierno nacional y los provinciales, poner el esfuerzo: ¿Hacer cumplir este nuevo régimen o en una nueva ley de coparticipación? Idealmente, ambos aspectos tendrían que ser atendidos, pero si debe priorizar uno de ellos podría resultar provechoso generar un mecanismo de información y gestión que muestre adelantos en la implementación y cumplimiento de la nueva ley.

4. Referencias.

- Besfamille, M. and P. Sanguinetti (2004): "Formal and real federalism in Argentina," Working Paper 115/03, 2004. Center for the Studying of Globalization and Regionalization. University of Warwick.
- Nicolini, J.P. J. Sanguinetti, P. Sanguinetti and M. Tommasi (2002): "Fiscal Discipline in Subnational Governments and the Bailout Problem: The Argentine Case". Research Network Working Paper. R-467, August 2002, INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (1994): "Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Argentino". Serie de Política Fiscal, 45 CEPAL, Santiago de Chile, 1994.
- Zentner, A, J. Sanguinetti y E. Rotztein (1997) "Disciplina Fiscal y Endeudamiento Provincial. ¿Se puede confiar en el mercado como disciplinador?" Mimeo, Subsecretaría de Programación Regional, Ministerio de Economía.
- Tommasi, M. S. Saghier y P. Sanguinetti (2001): "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Association.

Figura 2: Comportamiento Cíclico de las transferencias

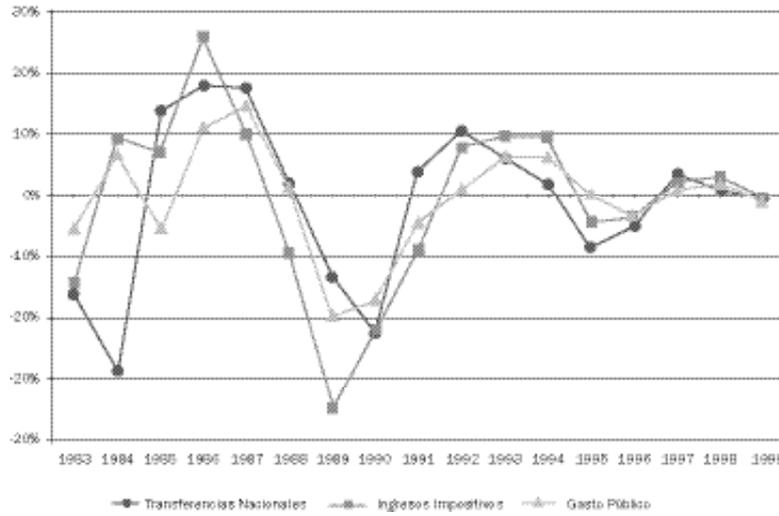
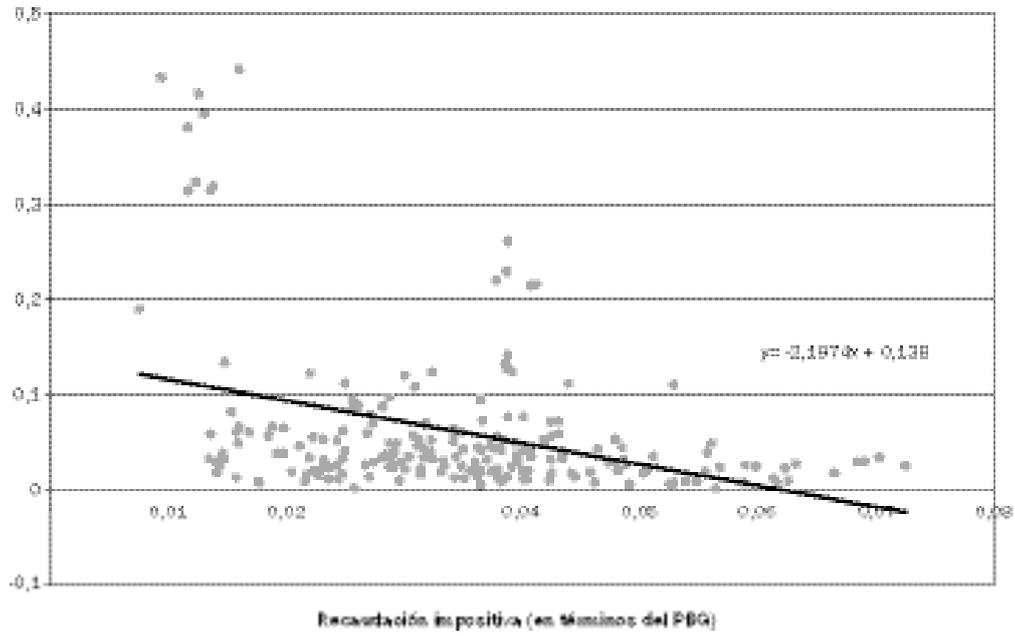


Tabla 1: Coeficientes de distribución según distintos criterios

	D-P-B¹ Ley Nº 20.221	Copart. Ley 23.548	D-P-B menos Copart. Ley
Buenos Aires	25,10%	21,85%	3,25%
Misiones	3,76%	3,29%	0,47%
Chubut	2,32%	1,57%	0,75%
Santiago del Estero	4,10%	4,11%	-0,01%
Tierra del Fuego	1,33%	0,68%	0,65%
Formosa	3,52%	3,62%	-0,10%
La Rioja	2,25%	2,06%	0,19%
Catamarca	2,65%	2,74%	-0,09%
Río Negro	2,68%	2,51%	0,17%
Salta	3,75%	3,81%	-0,06%
La Pampa	1,91%	1,87%	0,04%
Neuquén	1,97%	1,73%	0,24%
Santa Cruz	1,70%	1,57%	0,13%
Jujuy	2,69%	2,83%	-0,14%
San Luis	2,09%	2,27%	-0,18%
Chaco	3,98%	4,96%	-0,98%
Corrientes	3,42%	3,70%	-0,28%
Mendoza	3,66%	4,15%	-0,49%
San Juan	2,53%	3,36%	-0,83%
Tucumán	3,59%	4,73%	-1,14%
Entre Ríos	2,95%	4,86%	-1,91%
Córdoba	6,01%	8,83%	-2,82%
Santa Fe	6,13%	8,89%	-2,76%

Nota: (1) D.P.B.: criterios de distribución según Ley 20.221: (densidad (10%); población (65%); brecha de desarrollo (25%)).

Figura 3: Recaudación impositiva provincial vs Transferencias Discrecionales 1991-2000



Federalismo Fiscal en Argentina: visiones para el futuro

Federalismo Fiscal en la Argentina: visiones para el futuro

* Alberto Porto, *Universidad de La Plata*

El replanteo hacia el futuro del federalismo fiscal argentino comprende varias reformas fiscales. Algunas relacionadas con el sistema tributario, otras con el gasto público y otras con la propia estructura vertical, que exhibe una base con municipalidades muy débiles y de escasa importancia cuantitativa. Comprende también la coordinación entre niveles de gobierno; uno de los mecanismos principales son las transferencias intergubernamentales que es el objeto de esta ponencia. Las transferencias intergubernamentales son un instrumento fiscal importante y un rasgo distintivo de la organización federal de gobierno.

En la Argentina tienen su origen en la Constitución Nacional de 1853 (Artículo 67 Inciso 8) y luego de varios regímenes legales que se fueron perfeccionando técnicamente (desde 1935 hasta mediados de los setenta), se instaló un federalismo coercitivo caracterizado por tensiones y pujas en los dos frentes conflictivos: por un lado, el reparto entre la Nación y el conjunto de provincias (que comprende dos cuestiones: la "mezcla" de recursos nacionales en coparticipables y no coparticipables y la "distribución primaria" de los coparticipables); por otro lado, la distribución entre las provincias ("distribución secundaria") de la parte provincial.

Esta ponencia responde a la pregunta de cuál de esos dos frentes, o los dos, han impedido cumplir con el mandato de la Constitución Nacional de 1994 (Sexta Disposición Transitoria).

Algunos gráficos pueden dar la respuesta. El primero muestra la evolución de la distribución Nación-conjunto de las provincias: creciente entre 1959 y 1989 (2,91% anual acumulativo) y decreciente entre 1989 y 2004 (3,33% anual acumulativo). Los gráficos siguientes representan la situación de tres grupos de provincias: las que perdieron entre 1959-1991, ejemplificado con Buenos Aires; las que ganaron, ejemplificado con Formosa; y las que mantuvieron una participación aproximadamente constante, ejemplificado con Entre Ríos. Entre 1992-2004 todas las provincias han mantenido sus participaciones relativas aproximadamente constantes. Podría decirse que se ha alcanzado un "equilibrio político-económico" —no óptimo desde el punto de vista económico— y que es muy improbable que pueda ser modificado en el corto plazo, dada la distribución territorial del poder político en el Congreso Nacional (especialmente, en la Cámara de Diputados). Los cambios se producen en el margen y con un horizonte del largo plazo.

La evidencia presentada sugiere que el problema para hallar una solución a la coparticipación de impuestos está en la distribución Nación-conjunto de provincias. La pérdida de participación de los gobiernos provinciales no deja de tener consecuencias económicas y sociales graves ya que los gobiernos subnacionales argentinos están especializados en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos, versus el gobierno nacional especializado en el pago de transferencias. Y esos bienes entran en las funciones de utilidad de las personas y en las funciones de producción de las firmas. Los pobres servicios de educación, salud, justicia, seguridad y urbanos tienen relación con la evolución que muestra la Figura 1, más allá de la corrupción, la ineficiencia y otras plagas.

Plantear el problema no implica tener la solución. Pero es un paso y es la contribución que se presenta a discusión en este seminario.

Figura 1: Recursos de Origen nacional del conjunto de provincias en relación con la recaudación nacional total (En porcentajes).

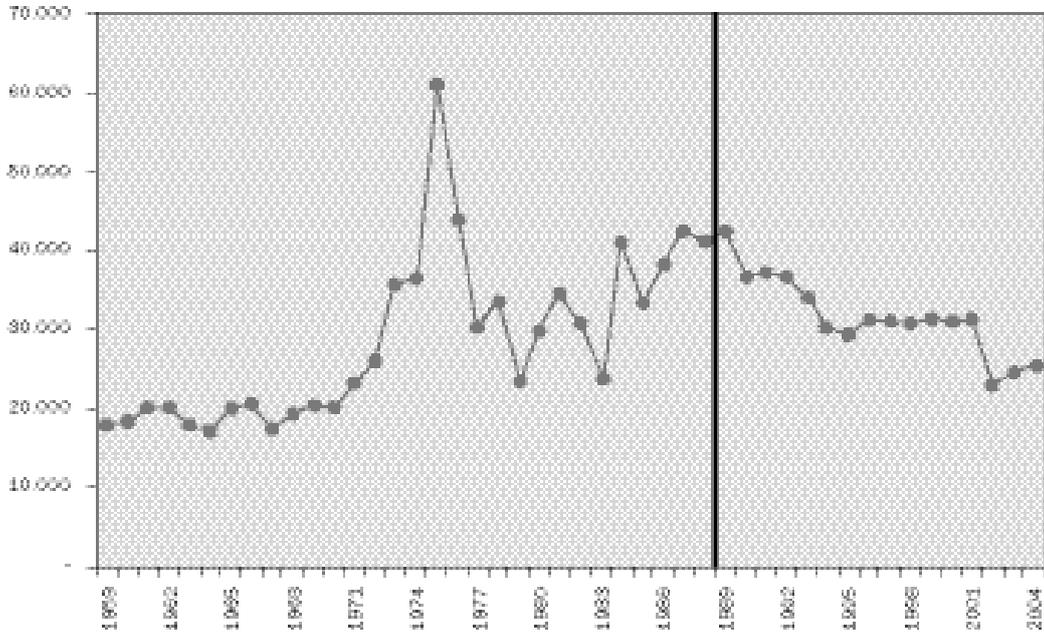


Figura 2: Participación provincial en los recursos de origen nacional (en porcentajes)



Figura 3: Participación provincial en los recursos de origen nacional (en porcentajes)

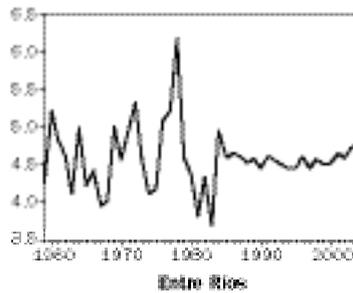
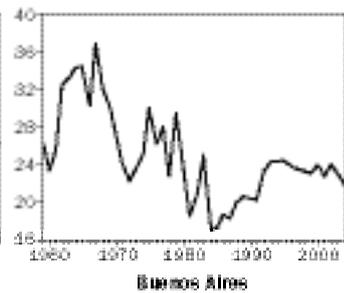


Figura 4: Participación provincial en los recursos de origen nacional (en porcentajes)



Porfiando en la anormalidad. La coparticipación federal en su nuevo laberinto

* Juan José Llach, IAE-U Universidad Austral

En lugar de resolverse, los problemas asociados a la veterana postergación de la ley de coparticipación federal han tendido a agravarse. Tanto el sistema impositivo como el desbalance fiscal vertical en la Argentina muestran hoy facetas de creciente anormalidad, como puede verse en los cuadros 1, 2A y 2B¹⁹.

Cuadro 1. Un sistema impositivo anormal.

Estructura porcentual de la recaudación tributaria del gobierno general

	Argentina	Promedio países desarrollados	Promedio Brasil, Chile y México	Argentina - Países desarrollados	Argentina - Brasil, Chile y México
1. Rentas	19,5	40,2	22,5	(20,7)	(3,0)
2. Seg. social	11,4	28,3	19,8	(16,9)	(8,4)
3 = 1 + 2	30,9	68,5	42,3	(37,6)	(11,4)
4. Propiedad	6,0	7,2	4,4	(1,2)	1,6
5. Bienes y ser.	33,8	17,3	40,4	16,5	(6,6)
6. Específicos	13,7	6,3	7,6	7,4	6,1
7. Comercio ex.	12,6	0,7	3,0	11,9	9,6
8. Otros	3,0	0,0	1,4	3,0	1,6
9. TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: tomado de Juan J. Llach y María Marcela Harriague (2005). Los países desarrollados, todos federales, son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, EEUU y Suiza. La fuente original es el Government Finances Statistics Yearbook, 2004. Años de referencia. Argentina, 2004; Alemania, Australia, Canadá y EEUU, 2003; Austria y Bélgica, 2002; Suiza, 2001; México, 2000 y Brasil, 1998

Es sabido que los países desarrollados cuentan con una mayor participación de los impuestos directos en la recaudación total, pero el Cuadro 1 muestra también que en la Argentina ellos tienen menor participación que en Brasil, Chile y México. En segundo lugar, la participación de los impuestos específicos (incluye débitos bancarios) y al comercio exterior es inusualmente alta en la Argentina: nada menos que 19,3 puntos por encima de los países desarrollados y 15,7 puntos sobre Brasil, Chile y México. Estos impuestos, en su mayor parte de naturaleza distorsiva²⁰, recaudarán en la Argentina en el año 2005 unos 33.000 millones de pesos, casi 6% del PIB. Ellos

*

19. Salvo indicación en contrario, toda la información es de Juan José Llach y María Marcela Harriague (2005).

20. Se consideran impuestos distorsivos los que aumentan los costos o reducen los precios de la producción de manera directa o influyen también directamente en la asignación intersectorial de recursos y no están justificados por razones económicas (medio ambiente) o de preservación de la salud.

tienen, además, la particularidad de destinarse casi en su totalidad a la Nación, configurando así una apropiación directa o indirecta de renta fiscal de las provincias. Aun si aceptara que esta apropiación de renta fiscal fue el único modo de salir del default, no resulta serio proponer una discusión de la coparticipación federal sin ponerla también sobre la mesa.

Cuadro 2A. Un caso extremo de desbalance fiscal (I)

Comparación de la estructura de gastos e ingresos y su relación con el Producto Bruto Interno de distintos países federales. En porcentajes del total de gastos e ingresos (filas 1 a 4) y como porcentaje del PIB.

	SUIZA		AUSTRIA		CANADÁ		ALEMANIA		AUSTRALIA	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Central	57,6	53,1	75,3	69,08	47,8	41,3	69,0	62,5	66,8	56,7
Estadual	22,7	27,5	9,6	15,64	41,4	43,0	20,5	23,6	28,3	38,2
Local	19,7	19,4	15,1	15,28	10,8	15,7	10,5	13,9	4,9	5,1
Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total, % del PBI	43,0	53,3	49,8	58,6	44,7	51,3	45,7	52,4	36,8	43,0
	ARGENTINA		BRASIL		MÉXICO		EE.UU.			
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos		
Central	75,5	52,2	68,1	57,3	74,8	66,3	58,2	51,3		
Estadual	19,2	38,3	26,5	29,1	19,1	28,5	26,1	26,4		
Local	5,3	9,5	5,4	13,6	6,1	5,2	15,7	22,3		
Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Total, % del PBI	25,2	29,3	38,1	46,7	17,4	22,1	35,5	38,4		

Los cuadros 2A y B nos entregan otra faceta del problema, pero tienen en común con el Cuadro 1 el mostrar a la Argentina en una clara situación de anomalía impositiva. En este caso, nuestro país no sólo muestra, por amplio margen el mayor desbalance fiscal vertical de los ocho países federales considerados. También, y como consecuencia de la apropiación de renta fiscal por la Nación, este desbalance es creciente (comparación de las dos últimas filas del Cuadro 2B).

Algunas consecuencias de las anomalías

Las situación descrita tiene amplias consecuencias económicas, políticas y sociales. En el plano económico se destacan tres. Las dos primeras se refieren a la elevada incidencia de impuestos distorsivos. Una es la precariedad de la muy elogiada solvencia fiscal que ha caracterizado a la política económica en los últimos años, especialmente en lo que concierne al servicio de la deuda pública. Retenciones a las exportaciones y débitos bancarios nacionales explicaron el 98% del superávit fiscal primario en 2004 y, al menos las primeras, son muy dependientes del ciclo económico internacional. La segunda es la existencia de impuestos distorsivos por un monto cercano al 6% del PIB coloca un peso excesivo en la competitividad cambiaria, más que en la competitividad interna y, dado que el Gobierno no se le quita el peso de encima, ello da también mayor precariedad a la solvencia externa. Por su parte, las consecuencias económicas negativas del desbalance fiscal vertical sobre la (falta de) responsabilidad fiscal de los gobiernos locales está muy bien documentada en la literatura²¹.

*

21. Consultar el respectivo trabajo (fundamental) de Piffano (2005).

Cuadro 2B. Un caso extremo de desbalance fiscal (II)

Participación porcentual de los gobiernos subnacionales e ingresos y gastos

	Ingresos	Gastos	Ingresos - Gastos
Suiza	42,4	46,9	(4,5)
Canadá	52,2	58,7	(6,5)
Alemania	31,0	37,5	(6,5)
EEUU	41,8	48,7	(6,9)
México	25,2	33,7	(8,5)
Australia	33,2	43,3	(10,1)
Brasil	31,9	42,7	(10,6)
Argentina 1999	24,5	47,8	(23,3)
Argentina 2004	18,1	46,3	(28,2)

Fuentes de los cuadros 2A y 2B: Cecilia A. Drogué y Juan J. Llach, "El federalismo fiscal en Suiza", en Juan J. Llach (compilador, 2005). Original: elaboración propia en base a Government Finance Statistics Yearbook 2001. Para la Argentina, elaboración propia en base a información fiscal.

En el plano político, un estado nacional recaudando más del 80% de los impuestos, y más aun en medio de una bonanza fiscal, conduce a un federalismo dependiente del poder central y es un terreno más propenso a diversas formas de clientelismo. En una perspectiva histórica más amplia, esta dependencia de las provincias respecto del gobierno central es asimismo territorio fértil para el desarrollo de movimientos políticos hegemónicos. En otro plano, un sistema como el vigente en la Argentina se caracteriza también por la opacidad (falta de transparencia). Esto ocurre no sólo por la naturaleza laberíntica de la coparticipación, sino también porque ella fomenta una gran ilusión social. Del total de 28.240 millones de pesos distribuidos por coparticipación y leyes vinculadas en el año 2004, sólo 10.740 (38,03%) implicaron una redistribución solidaria, mientras el resto tuvo naturaleza puramente devolutiva. En conjunto, todas las consecuencias señaladas debilitan las instituciones republicanas y federales, es decir, dos de las tres características que la Constitución atribuye al gobierno argentino. Quizás pueda esgrimirse que, no obstante, este mismo sistema garantiza al menos la gobernabilidad. Una mirada a la historia argentina enseña que ello no es tan cierto, o que lo es a un alto precio.

Razones y sinrazones del conservadorismo de la coparticipación federal

Son varios los argumentos que se esgrimen para justificar el sistema actual. En lo referido a los impuestos distorsivos se argumenta que ellos permiten, al menos, la solvencia fiscal. Se trata de una verdad a medias, porque ella queda asentada en basamentos precarios, muy susceptibles de erosionarse ante cambios en el escenario internacional. En cuanto a las retenciones, se esgrime que en su ausencia el precio de los alimentos sería mayor, en momentos en que los niveles de pobreza e indigencia son muy altos en la Argentina. Sin embargo, está muy bien establecido en la teoría económica que, en tal caso, el camino adecuado es subsidiar el consumo, no castigar la producción. En verdad, la principal razón, aunque no siempre explícita, para mantener los impuestos distorsivos es un diagnóstico de la Argentina como una estructura productiva desequilibrada que determina la necesidad de tipos de cambio múltiples. El debate sobre esta cuestión excede los límites de este artículo, mereciendo tan solo anotarse que la apertura de tipos de cambio que pesa hoy la Argentina resulta en gastos excesivos en la asignación intersectorial de recursos.

Por otro lado, para justificar el desbalance fiscal vertical —que nosotros preferimos caracterizar

como una carencia de correspondencia fiscal— se enumeran razones diversas. Una es la mayor aptitud del sistema actual para dar lugar a una política fiscal a nivel macro. La respuesta es que ello se resuelve con un cumplimiento adecuado de la Ley de Responsabilidad Fiscal, y que no debe mezclarse en esto a la coparticipación federal. Otro argumento es que la descentralización tributaria está necesariamente asociada a una menor solidaridad, pero casos como los de Alemania, Canadá o Suiza muestran que ello no es así. Se alega, por último, la ineptitud de las provincias para recaudar. La respuesta es que ello ocurre en todos los casos y, por otro lado, que ello se debe al hecho de que se ha des-responsabilizado en buena medida a las provincias.

Tanto en J.J. Llach et al. (2001) como en J.J. Llach y M.M. Harriague (2005) hemos rebatido largamente estos argumentos. Asimismo, hemos mostrado que es posible reemplazar gradualmente los impuestos distorsivos, en un plazo de dos a cuatro años, eliminando exenciones por hasta \$5000 millones, que en su mayor parte benefician a sectores de ingresos medios y altos, con plena compensación del impacto en los precios de los alimentos (por reducción del IVA) y con fuertes incentivos al blanqueo, al uniformar alícuotas reducidas en la cadena agroalimentaria y al vincular la eliminación de las retenciones al pago de ganancias. Al mismo tiempo, hemos mostrado que es posible reducir sustancialmente el desbalance fiscal vertical mediante un sistema que separe las potestades tributarias de Nación, provincias y municipios y que mantenga, no obstante, el componente solidario del sistema. La propuesta está formulada de tal modo que es compatible con un superávit fiscal primario del 3,5% del PIB y en el que ninguna provincia ni la Nación pierden recursos. Se genera, sí, un fuerte incentivo a recaudar, porque la Nación transfiere a las provincias bases tributarias con un alto potencial de recaudación adicional—Ganancias y Bienes Personales y parte del IVA en la forma de un impuesto a las ventas finales—. Otro resultado de nuestra propuesta sería reducir el desbalance fiscal vertical agregado desde el 28,2% mostrado en el Cuadro 2B hasta un 7,1%, es decir un nivel similar al de los países federales que funcionan bien.

La pregunta fundamental a responder es: ¿cuáles son las razones profundas del mantenimiento de un sistema tan diferente al del resto del mundo y con tantos efectos económicos y políticos negativos? No es, por cierto, una pregunta de difícil respuesta, pero sin dudas ella se encuentra en el terreno de la sociología y la economía políticas. Desde el lado de las provincias encontramos al menos dos factores. Uno es la vigencia del mito de Eldorado, un tesoro inagotable que está en manos de la Nación y que ella puede abrir a su arbitrio. Se trata de un mito con fundamentos reales, como se observa ahora mismo a partir de la creación de impuestos nacionales como las retenciones y buena parte de los débitos bancarios. En segundo lugar, parece evidente la existencia de una colusión de intereses entre los gobiernos provinciales y sus clientelas, sobre todo los grupos económicos que financian las campañas políticas, a quienes las provincias prefieren no cobrar impuestos.

Desde el punto de vista de la Nación, su relato es que las provincias son las responsables de las crisis fiscales y que descentralizar la recaudación no haría otra cosa que agravar el problema. Más profundamente, encontramos que los príncipes nacionales, tanto en la Casa Rosada como en el Congreso, no se han mostrado hasta hoy demasiado molestos con la situación. La prueba más concreta es que desde 1994 hasta la fecha ninguno de ellos ha formulado una propuesta de coparticipación federal políticamente viable y técnicamente correcta, menos aun una que incluyera la devolución de potestades tributarias, el único hilo de Ariadna que conduce a la salida del

laberinto²². Es bien claro que el actual estado de cosas otorga considerable poder a los príncipes nacionales, obviamente en el Poder Ejecutivo, pero también en el Congreso. Porque el mantenimiento del *statu quo* da lugar no sólo al reiterado espectáculo de los gobernadores desfilando por Buenos Aires para pedir favores, para negociar beneficios, sino a la posibilidad de construir movimientos políticos circunstancialmente hegemónicos²³. No puede dejar de mencionarse, por último, que principales beneficiarios del sistema vigente han sido los evasores de impuestos, porque el sistema actual —no obstante moderados progresos recientes— ha mostrado su ineptitud para reducir sustancialmente la evasión.

¿Una ventana de oportunidad?

Acéptese o no el análisis anterior, es evidente que son realmente muy poderosas las fuerzas del paralelogramo que conduce al empate conservador de la coparticipación. Una propuesta superadora no sólo debe ser técnicamente correcta, sino también atender las razones de las provincias, de los municipios y de la Nación. Va siendo la hora de que la Nación, las provincias y los municipios entiendan que el único Tesoro genuino que queda por descubrir es el de un sistema impositivo que permita combatir eficazmente la evasión mediante su aptitud para permitir el desarrollo y basarse en la responsabilidad fiscal y en una democracia más genuinamente republicana representativa. Quizás por primera vez en mucho tiempo asomaba la posibilidad de una coalición que asuma este programa. Ella sería la de las provincias grandes y aquellas gobernadas con criterios modernos, que son más de las que en Buenos Aires suele crearse. Si esta coalición es apoyada, además, por los principales príncipes nacionales, será imbatible. Los lineamientos que propuestos implican una importante evolución de recursos al interior de la Argentina y debe ser necesariamente complementada con una política muy fuerte de promoción del capital humano en todo el país²⁴. Más que eso, lo que la propuesta sugiere es un nuevo modelo de país, con un protagonismo económico y político mucho mayor del interior, sin desmedir el aspecto de desarrollo del Gran Buenos Aires.

*

22. Agradezco a Sergio Berensztein las sugerencias sobre este punto.

23. Cabe acotar que este mito nacional ha contado en los hechos con el beneplácito del Fondo Monetario Internacional —y de buena parte de la profesión de economistas— cuya prédica pro-IVA contribuyó a institucionalizar un elevado desbalance fiscal vertical.

24. Una importante posibilidad en este sentido es la que se abre con el proyecto de ley de financiamiento educativo.

Referencias bibliográficas

- Juan J. Llach y Lucas Llach (2000), Qué hacer con el IVA: una reforma para crear y crecer. Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Sociedad Rural Argentina.
- Juan J. Llach (2001) "El caso argentino. Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa en la Argentina". Asociación Argentina de Economía Política; Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas; e IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas); Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos, México: Editorial Porrúa (475-513), 2003.
- Juan J. Llach (compilador, 2005). El nacimiento del local. Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina. Buenos Aires: BID-IAE (Universidad Austral).
- Juan J. Llach, Horacio Piffano, Lucas Llach, M. Marcela Harriague y Cristina V. de Flood (2001), Un nuevo contrato fiscal federal. Cámara de Exportadores de la República Argentina y Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria.
- Juan J. Llach y M. Marcela Harriague (2005). Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.
- Piffano, Horacio L.P. (2005). Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos (libro electrónico), La Plata: Universidad de La Plata, PrE Bi-SeDICI.

Las relaciones fiscales intergubernamentales en los últimos años

* Carlos Fernández,

Subsecretario de Relaciones con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción Gobierno Nacional

Introducción

Durante la década pasada, la sucesión de desequilibrios fiscales en un contexto de fuerte apreciación cambiaria, generó un crecimiento en el stock de deuda pública tanto nacional como provincial, cuyo correlato fue el adelanto del default. Esta experiencia, demostró la necesidad del engranaje legal e institucional que permita un manejo ordenado y equilibrado de las cuentas públicas.

La gestión de gobierno iniciada el 25 de mayo de 2003 se propuso en materia fiscal, la consolidación y el fortalecimiento de las cuentas públicas provinciales, la finalización de la instrumentación de medidas iniciadas, a la vez que procuró cambios estructurales en las relaciones fiscales intergubernamentales.

En 2003 culminó la implementación del Programa de Unificación Monetaria por el cual se rescataron bonos cuasimonedas por \$ 7.400 millones y, durante el año siguiente se completó el canje de deudas públicas municipales y provinciales siendo canjeada, como consecuencia de ello, el 45% del stock de deuda provincial del 2002.

Hasta 2004 se continuó aplicando el Programa de Financiamiento Ordenado iniciado en 2002, que tuvo como objetivo la asistencia financiera de emergencia a las provincias mediante préstamos del Gobierno Nacional y la introducción de medidas tendientes al ordenamiento fiscal y financiero en las mismas. El proceso de recuperación de la economía, unido a avances en la administración tributaria dieron como resultado aumentos en los ingresos tributarios del conjunto de provincias del 34%, tanto en 2003 como en 2004. Merced a esa recuperación, a una recomposición controlada del gasto y al Programa de Financiamiento Ordenado, se produjo una importante mejora en los resultados de los principales agregados fiscales provinciales.

En términos del acuerdo con el FMI vigente en el 2003, tanto las metas de resultado primario como la implementación de los Programas de Financiamiento Ordenado excedieron el marco previsto. Para 2003, el resultado primario del conjunto de provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires previsto en el acuerdo con el FMI era superavitario en 0,4% del PBI y su ejecución fue del 0,9% del PBI, planteándose como meta en 2004 un superávit primario de 0,6% del PBI, que fue superado por la ejecución al alcanzar el 1,4% del PBI. La meta prevista para el 2005 consistente en un superávit primario del 0,7% del PBI seguramente será cumplida.

Dado ese contexto favorable, el Gobierno Nacional planteó reformas estructurales y formuló una propuesta de Acuerdo con los gobiernos provinciales que contenía dos aspectos: un nuevo régimen de coparticipación federal y medidas de responsabilidad fiscal. El acuerdo no alcanzó el consenso necesario en lo referido al primer aspecto y el Gobierno Nacional avanzó sobre el segundo formulando un proyecto que elevó al Congreso de la Nación, el cual mediante Ley N° 25.917 creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

Si bien diversas leyes tanto nacionales como provinciales y los programas de financiamiento ordenado, presentaban contenidos similares a los del Régimen, resultó fundamental establecer reglas

generales y uniformes para todas las jurisdicciones, cimentadas sobre la base de un ejercicio responsable del federalismo.

El objetivo fundamental del régimen fue la consolidación del marco de ordenamiento fiscal, homogeneizando las normas de juego fiscales y financieras para todos y cada uno de los participantes, introduciendo reglas macrofiscales que proveyeran sustentabilidad y previsibilidad a la política fiscal de los distintos niveles de gobierno, consensuando políticas fiscales que orienten el gasto de modo que contribuya al crecimiento económico y permitan disminuir paulatinamente el nivel de endeudamiento.

El Gobierno Nacional sancionó el Decreto N° 1.371/03, reglamentario del Régimen, que introdujo especificaciones necesarias para su implementación. La adhesión de las provincias es relevante ya que a la fecha alcanzó a dieciocho provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyos gastos representan el 90% del total del consolidado provincial del año 2004.

El Régimen define un universo homogéneo de la Administración Pública (incluyendo al Sistema de Seguridad Social y excluyendo las actividades empresariales) y promueve la transparencia de la información y la previsibilidad dado que se establece la obligatoriedad de presentación de presupuestos plurianuales y la universalidad de las leyes de presupuesto, refiriéndose a que deben incluirse la totalidad de los gastos y recursos de todos los organismos.

Se precisan también medidas para posibilitar la comparación interprovincial de la gestión pública, destacándose en este sentido la labor encomendada al Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, como un ingrediente del carácter federal de la norma. Este Foro propuso los conversores presupuestarios para homogeneizar las clasificaciones presupuestarias y obtener una información uniforme de las cuentas públicas de cada uno de los integrantes, minimizando las posibilidades de la utilización de la denominada "contabilidad creativa". Asimismo, el citado Foro elaborará propuestas de parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública, que permitan medir la eficacia y eficiencia en materia de recaudación y la eficacia en lo relativo al gasto.

En lo referente a transparencia fiscal, se destaca la obligatoriedad de presentación de la información de los participantes del Régimen y de su publicación en las páginas web.

Merece señalarse también, en lo concerniente a los ingresos públicos, la obligatoriedad de incluir en los presupuestos de todas las jurisdicciones estimaciones de los gastos tributarios incurridos por aplicación de exenciones, desgravaciones impositivas, reducciones de alícuotas, promociones tributarias y otras herramientas de políticas tributarias.

En cuanto a la dinámica del gasto público, se establece que la tasa de incremento nominal del gasto primario (excluidos los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito y los gastos de capital destinados al desarrollo social y económico financiados con cualquier uso del crédito) no podrá superar la tasa de variación nominal del Producto Bruto Interno. La flexibilidad de la norma legal está dada al admitir situaciones que habilitan mayores gastos de capital, tales como: i) aquellas jurisdicciones cuyos pagos de servicios de deuda no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios; y ii) cuando el cociente entre los recursos presupuestados y los percibidos supere la previsión de crecimiento del Producto Bruto Interno.

Cabe destacar que de acuerdo a la ejecución presupuestaria del ejercicio 2004, año en el cual se sancionó el régimen, los niveles del gasto en términos del PIB para el consolidado provincial, se allan en valores cercanos al promedio efectivamente gastado en la última década. Se puede afirmar que el

nivel de gasto primario, base de cálculo para el establecimiento de los futuros límites de crecimiento, es compatible con su propia evolución histórica.

La exclusión de los gastos en infraestructura social básica se vincula con la importancia otorgada por el Gobierno Nacional a este tipo de erogaciones como motor del desarrollo en las actuales circunstancias económicas y sociales, retroalimentando el proceso de expansión económica, pero evitando generar desequilibrios presupuestarios que no pueden financiarse a futuro, en tanto que la salvedad hecha respecto a los gastos financiados por organismos internacionales se relaciona con el acceso a un mercado de préstamos, generalmente destinados a fines específicos, que se caracteriza por ventajas de plazo y de tasa de interés.

Por su parte, se señala que las distintas jurisdicciones deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero; se excluye del cálculo del resultado financiero a los gastos que se financian con endeudamiento proveniente de organismos internacionales así como también los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesarios para el desarrollo económico, financiados con cualquier uso del crédito, coherentemente con lo establecido en lo referido a los límites de crecimiento del gasto.

Asimismo, se señala que en caso de que las jurisdicciones presenten servicios de la deuda pública que superen el 15% de los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios, las mismas deberán obtener un superávit primario que permita la progresiva reducción de la deuda y su convergencia al equilibrio financiero.

Respecto a los límites al endeudamiento, se establece que los servicios de deuda de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires no deberán superar el 15% de los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios. A nivel del consolidado provincial históricamente ese indicador de endeudamiento se ubica por debajo del límite establecido resultando para el período 1997-2005 un promedio del 13,8%.

En aquellas jurisdicciones con montos de deuda pública que originen servicios que superen el citado 15%, se deberá tender a un superávit acorde con la implementación de planes de reducción paulatina de la deuda. Considerando las situaciones dispares existentes en cada provincia, no se establecen pautas ni mecanismos predeterminados para la reducción del stock de deuda, por lo cual cada jurisdicción hará la adecuación que estime conveniente, por lo que las soluciones están abiertas y serán graduales y adecuada a cada realidad.

Asimismo, las Jurisdicciones que superan el 15% no podrán acceder a nuevo endeudamiento salvo que se trate de una refinanciación ventajosa o sea financiamiento proveniente de organismos internacionales y de programas nacionales expresamente autorizados; siendo el objetivo de este tratamiento diferencial el permitir el acceso al mercado de crédito en aquellos casos en que las condiciones resulten más beneficiosas para las provincias.

Finalmente, debe destacarse que para el endeudamiento de las distintas jurisdicciones, se establece la coordinación necesaria para alcanzar un escenario de sustentabilidad en el que para acceder a un nuevo endeudamiento y otorgar garantías y avales, las distintas jurisdicciones deberán elevar los antecedentes y documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción de la Nación, el cual efectuará un análisis a fin de determinar la conveniencia de autorizar tales operaciones.

Por otra parte, uno de los aspectos centrales del Régimen lo constituye el hecho de que la autoridad de aplicación sea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, integrado por todas las provincias que adhieran al mismo, con la convicción de la necesidad de actuar en función del consenso, la acción articulada y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, con el

propósito de que las reglas de juego sean únicas, y que el organismo que tenga la responsabilidad de evaluarlas sea federal y que tengan en cuenta los principios de universalidad y unidad del Estado. La puesta en marcha de este organismo constituye sin lugar a dudas, una mejora en la estructura institucional de las relaciones interjurisdiccionales.

Debe destacarse también, que en las dieciocho provincias adheridas, sus normativas pusieron en marcha una modalidad de implementación peculiar de régimen en el ámbito municipal, con el fin de incorporar a este nivel de gobierno al régimen.

Conclusiones y una mirada hacia el futuro.

Como se ha señalado anteriormente, han existido en el pasado reciente otros proyectos que perseguían objetivos en mayor o menor medida similares a los de este régimen; seguramente pueda decirse que se han extraído enseñanzas importantes de dichos proyectos que han ayudado a lograr los avances que pueden mostrarse hasta aquí. Sin duda, el camino recorrido en la materia ha posibilitado contar con las herramientas necesarias para concretar un cambio positivo desde una perspectiva estructural, como el que hoy se observa.

Si bien el sistema es perfectible, no puede negarse que se trata de un avance hacia una estructura fiscal federal sólida, predecible y consistente con un sendero de crecimiento económico en el marco de responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno.

Debe tenerse en cuenta asimismo, que pese a la existencia del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, el Gobierno Nacional no se ha desentendido del seguimiento de las cuentas provinciales. Sin embargo, antes de la existencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Nación controlaba e imponía castigos; a partir de esta concepción política, la Nación y las provincias son ahora responsables de determinar las conductas fiscales de uno y otro sector.

Merece destacarse aquí que el estado de situación actual constituye un escenario inédito en nuestro país. La crisis económica del año 2002 marcó un punto de inflexión y un cambio fundamental respecto a la actitud de los administradores, lo cual se refleja en el comportamiento de las finanzas públicas, y en diferencias en la estructura de gastos de las provincias, notándose mayores desembolsos para obras, y alcanzándose valores récord en términos del PBI.

Alcanzar los consensos necesarios para que continúe traducándose en beneficios para todos los actores y para la sociedad, en un ejercicio del federalismo, constituye el gran desafío a futuro. En este marco, el debate iniciado acerca de modificaciones en el régimen de coparticipación impositiva resulta necesario y beneficioso, y debería continuar avanzando hacia el logro de una reforma que permita minimizar las distorsiones existentes y acompañar un sendero de desarrollo de la economía argentina.

Debe señalarse, sin embargo, que resulta de fundamental importancia tener en cuenta que cualquier reforma que se plantee, tanto en términos de estructura del sistema tributario (en cuanto a cambios, eliminación, sustitución o creación de nuevos impuestos) como en lo referido a las características de su administración (en lo que respecta a una mayor o menor descentralización) debe garantizar un estricto esquema de sustentabilidad, es decir que el impacto neto de cualquier reforma asegure como mínimo el mismo nivel de recursos y que como consecuencia de ese cambio no se produzcan desequilibrios fiscales.

Sin duda, estos son aspectos que deberán tenerse en cuenta a la hora de acordar una nueva distribución de recursos de origen nacional, modificación que reviste gran importancia, elevada sensibilidad política e institucional y resulta de difícil solución.