

POLITICA FISCAL

Diciembre 2004

Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo

Por Emmanuel Abuelafia, Miguel Braun y Luciana Díaz Frers

1) ¿Qué es la coparticipación federal de impuestos?

El sistema de coparticipación federal de impuestos es una de las formas en las cuales se transfieren recursos del gobierno nacional a los gobiernos provinciales. No es la única, ya que el gobierno nacional también envía fondos a las provincias a través de fondos específicos definidos por ley, y a través de gastos discrecionales, como los famosos Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

El actual sistema de coparticipación se rige por la ley N° 23.548, promulgada en enero de 1988, que fue modificada por leyes posteriores y es afectada por cada una de las leyes que regulan los impuestos nacionales.

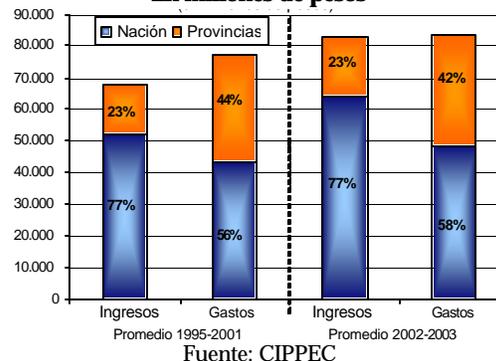
2) ¿Por qué existe?

Argentina es un país federal, en el cual las provincias son entidades políticas pre-existentes a la Nación. Por lo tanto, los impuestos que se recaudan pertenecen en principio a las provincias. El artículo 75 de la Constitución Nacional sostiene que el Senado puede imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias e impuestos directos si las circunstancias se lo exigen. Además se establece que todas las contribuciones, salvo su proporción

de asignación específica, son coparticipables.

Sin embargo, las provincias fueron delegando en la Nación la responsabilidad de recaudar muchos impuestos, y a su vez tienen responsabilidades de gasto público fundamentales, como por ejemplo el financiamiento de las escuelas y los hospitales. Con la recaudación centralizada y el gasto descentralizado, es inevitable que exista un sistema de transferencias. En el Gráfico 1 se ve que las provincias desembolsan el 42% del gasto total, mientras que recaudan solamente el 23% de los impuestos.

Gráfico 1: Gasto e Ingresos Nacionales y Provinciales
En millones de pesos



Por otra parte, la situación económica de las provincias argentinas es muy desigual. Por ejemplo, el ingreso per cápita de la Ciudad de Buenos Aires es

8,3 veces más grande que en Formosa (\$ 32.160 vs. \$3.860). Esta desigualdad hace que si queremos que cada argentino tenga las mismas oportunidades –por ejemplo, en términos de acceso a educación y salud de calidad– necesariamente tendremos que cobrar más impuestos en las provincias más ricas, y repartir recursos a las provincias más pobres.

3) ¿Cómo se reparten los fondos?

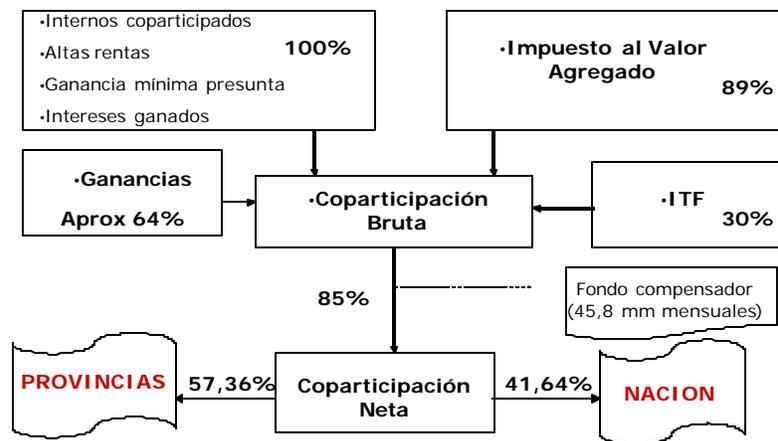
Para definir cuántos fondos se le manda a cada provincia, se hacen tres operaciones:

1. Primero, se define cuáles impuestos están en la “masa coparticipable”, es decir, cuáles impuestos se reparten, y cuáles no. Por ejemplo, las retenciones a las exportaciones no se reparten, mientras que el IVA sí. A esta masa coparticipable se le restan algunos fondos específicos, y queda lo que se conoce como “coparticipación neta”.

- Segundo, se define con qué porcentaje de la coparticipación neta se queda la Nación, y con cuánto las provincias. Esto se conoce como “Distribución primaria”. En el acuerdo actual, el 41,64% de la masa coparticipable neta le corresponde a la Nación, mientras que el 57,36% restante se asigna a las provincias.
- Tercero, el total destinado a las provincias se asigna a cada una de ellas mediante los coeficientes fijados en la ley 23,548. Por ejemplo, a la provincia de Buenos Aires le corresponde el 21,72%, mientras que a San Luis le corresponde el 2,26%. Este reparto se conoce como “distribución secundaria”.

En el Diagrama 1 mostramos la estructura básica del reparto de fondos explicado en los tres puntos anteriores.

Diagrama 1: Distribución de la recaudación de impuestos, año 2002



Sin embargo, a través de los años se han introducido una serie de modificaciones que han hecho del sistema uno sumamente complejo, al punto que los especialistas lo conocen como “el laberinto de la coparticipación”.

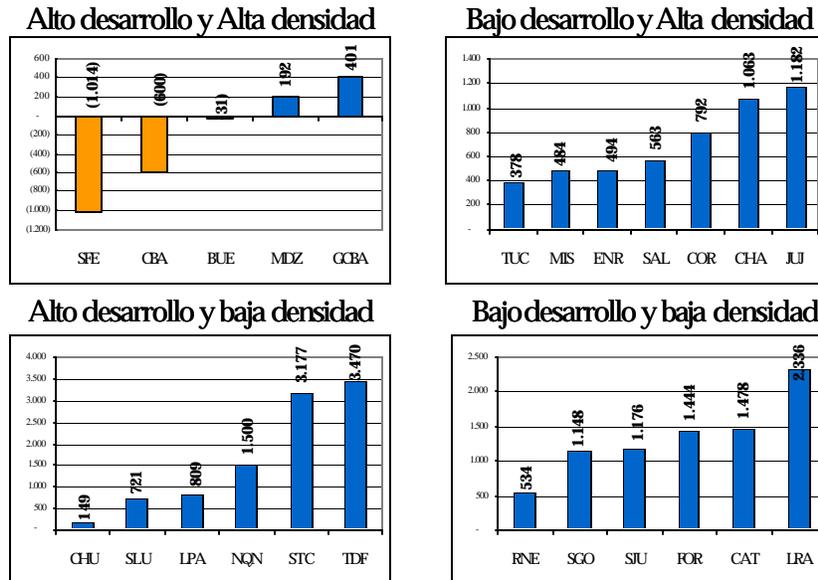
4) ¿Qué resultados tiene el diseño actual de la coparticipación?

- **No resuelve las desigualdades:** Como vimos en el punto 2), uno de los objetivos del sistema de coparticipación es reducir las desigualdades que existen entre las provincias argentinas. Sin embargo, si tenemos en cuenta

todos los impuestos que paga un ciudadano promedio y todos los beneficios que recibe del Estado, nos encontramos con que persisten fuertes desigualdades difíciles de justificar. El gráfico 2

muestra las desigualdades en el beneficio fiscal neto (beneficios menos aportes) entre provincias de similar desarrollo económico y densidad de población.

Gráfico 2: Beneficio fiscal neto. Pesos per cápita, año 2002



Fuente: CIPPEC

Por ejemplo, La Rioja y Catamarca tienen similar ingreso per cápita y densidad poblacional, y sin embargo, un ciudadano de la primera recibe en neto \$900 anuales más que un habitante de la segunda. Pareciera que el reparto de fondos responde más a negociaciones políticas y accidentes históricos que a una verdadera preocupación por la igualdad de oportunidades.

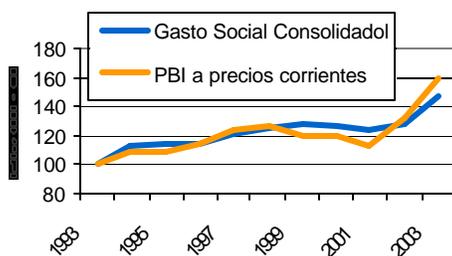
- **Incentiva la evasión:** Vimos arriba que la Nación recauda impuestos en las provincias, y luego los reparte siguiendo los coeficientes que mostramos en el punto 3. Esto genera incentivos a evadir impuestos. El ciudadano de una provincia típica sabe que lo que él paga de IVA va a un pozo común que luego se reparte entre 24 provincias. De hecho, apenas importa cuánto se recaude en una provincia ya que lo que le llega está determinado por coeficientes ya fijos. Por

lo tanto, es poca la relación entre lo que aporta el contribuyente y los bienes públicos que recibe. Distinto es el caso de una tasa municipal, que el ciudadano sabe se gastará en bienes públicos locales. Este análisis nos permite entender por qué ha habido numerosos casos, documentados en la prensa, en los cuales intendentes se juntan con comerciantes locales para resistir el ingreso de inspectores de la DGI, y nos permite entender en parte por qué existe tanta evasión en Argentina.

- **Castiga a la política social:** Como las transferencias a provincias se hacen en forma automática, cuanto mayor es el crecimiento, más se recauda, más dinero se envía, y en general, más se gasta. Esto es un problema para la política social, porque una buena política social requiere gastar más en momentos de recesión, proveyendo seguros de desempleo y

asistencia a los más afectados por la crisis. El sistema actual dificulta esto, ya que un porcentaje alto del gasto social es ejecutado por las provincias, que como vimos, se encuentran con más recursos en los años de bonanza, y salvo que hayan ahorrado – cosa que no suele suceder – se ven obligadas a ajustar el gasto justo en el momento que más se necesita. El Gráfico 3 muestra que el gasto social (nacional y provincial) aumenta en años de crecimiento y disminuye en años de recesión, al contrario de lo deseable.

Gráfico 3: Transferencias y PBI, índice 1992=100



Fuente: CIPPEC

- Promueve el endeudamiento excesivo: Como vimos en el punto anterior, tanto la Nación como las provincias tienden a gastar más cuando hay recursos. A esto se suma que cuando hay recursos, suele ser más fácil endeudarse (si no lo cree, trate de ir a pedir un préstamo al banco cuando está desempleado). El sistema actual genera incentivos para que las provincias y la Nación se endeuden demés. Han existido muchos casos en los cuales la Nación realizó un salvataje a una o más provincias, usando los fondos aportados por los ciudadanos de todas las jurisdicciones. Este comportamiento hace que para cualquier provincia individual sea más barato endeudarse, porque si no llegara a poder pagar, existe la posibilidad de que la salven.

- Reduce la transparencia: Un principio básico de la democracia es que los ciudadanos tienen derecho a saber en qué

se usan los recursos que pagan en impuestos. Sin embargo, la complejidad del sistema hace difícil que un ciudadano entienda adónde van sus pagos. Esto limita la transparencia y reduce la confianza en el Estado.

5) ¿Cómo podría mejorar el sistema actual?

Los problemas identificados en el punto anterior marcan el camino a seguir para mejorar el funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina. En lo que sigue, esbozamos algunos principios que debería contemplar una reforma al sistema de coparticipación.

- Garantizar un piso mínimo de bienes públicos por habitante: Para promover la igualdad de oportunidades, cada provincia debería recibir un nivel de recursos por habitante que le permita brindar a cada ciudadano un nivel de bienes públicos básicos. Una vez definido este nivel, las provincias que no pueden recaudar por sí solas los recursos necesarios para cubrir ese nivel mínimo, deberían recibir las transferencias necesarias. Un ejemplo de este sistema en la práctica es el caso de Canadá, en el cual se calcula la recaudación potencial de cada provincia, y se le entrega a cada una la diferencia entre los recursos mínimos necesarios y la recaudación potencial. Una vez garantizado este piso mínimo, cualquier transferencia adicional debería hacerse teniendo en cuenta criterios objetivos. Por ejemplo, las provincias más pobres o con menor densidad de población probablemente deberían recibir más recursos per cápita.

- Reglamentar, fortalecer e implementar la Ley de Responsabilidad Fiscal: Para evitar el endeudamiento excesivo, la Nación y las provincias deberían reglamentar y asegurar el cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal. A su vez, se debería limitar la capacidad del gobierno nacional de realizar salvatajes financieros arbitrarios. Por último,

deberían reglamentarse sanciones efectivas para los funcionarios que incumplan y endeuden demás a sus jurisdicciones.

- **Simplificar el sistema de reparto:** Para aumentar la transparencia, debería simplificarse el reparto de recursos entre la Nación y las provincias. La multiplicidad de fondos existentes, detracciones de la masa coparticipable y demás elementos innecesarios del laberinto deberían eliminarse, y ser reemplazados por fórmulas sencillas que no alteren significativamente la situación actual.

- **Reducir la tendencia al exceso de gasto en la bonanza:** Para esto, se podría implementar un fondo anticíclico, que acumularía fondos en años de crecimiento, que se gastarían durante las recesiones.

- **Provincializar algunos impuestos:** Existen varios impuestos que probablemente podrían ser cobrados con mayor facilidad por los gobiernos provinciales. Por ejemplo, el Impuesto a los Bienes Personales. Si se transfiriera el cobro de algunos tributos a las provincias, se podrían reducir los incentivos a la evasión mencionados antes y aumentar la transparencia, ya que los ciudadanos sabrían que esos impuestos serán destinados a proveer bienes públicos en su provincia. Cabe aclarar que como las provincias más ricas se verían más beneficiadas con esta medida, sería necesario aumentar de algún modo las transferencias a las otras jurisdicciones.

6) ¿Qué está pasando hoy en la negociación?

La Constitución Nacional reformada en 1994 reclama una reforma que "...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", en línea con lo que vimos arriba. Por lo tanto, existe un fuerte mandato para llevar adelante una reforma que mejore el funcionamiento del sistema, contribuyendo a la igualdad de oportunidades y a la mejora del funcionamiento del Estado.

Sin embargo, una lectura rápida de los diarios muestra la complejidad de la negociación por la coparticipación. Aparecen peleas entre las provincias por ver cuál recibe más fondos, peleas entre el Presidente y algunos gobernadores, y reclamos de reforma por parte del FML.

Este barullo es comprensible, porque ningún gobernador quiere volver a su provincia habiendo perdido recursos. A su vez, ningún Presidente, incluyendo el actual, está dispuesto a limitar el poder discrecional con que cuenta el gobierno nacional, ya que este manejo de fondos le permite fortalecer su poder político.

Pero los problemas del sistema actual hacen que sea necesario elevarse por encima de las discusiones de corto plazo. Como decía Leopoldo Marechal, "De los laberintos se sale por arriba". Si nuestros gobernantes quieren ser estadistas, harían bien en seguir los consejos del poeta.

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

Luciana Díaz Frers: economista del área de Política Fiscal. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires; Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania y Master en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics.

Emmanuel Abuelafia: economista del área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Tucumán; Magister en Economía, Universidad de San Andrés y Mphil en Economía, Universidad de Cambridge.

Lecturas y Sitios Web recomendados

Para mayores detalles se puede profundizar la lectura en los siguientes trabajos:

- Ávila, J (2000) "Propuestas de Federalismo Fiscal"
- Baglini, R (2002) "Sistema Federal de Coordinación Fiscal"
- Capitanich, J (2002) "Ley de Coparticipación Federal de Impuestos"
- Iariczower, M, Sanguinetti, J, Tommasi, M (2000) "Nueva Institucionalidad Fiscal Federal, una Propuesta de Reforma"
- IERAL (2003) "La agenda de política pública en provincias argentinas"
- Llach, J J (2002) "Un Nuevo Contrato Federal"
- Lousteau, M (2003) "Hacia un federalismo solidario"
- Zapata, J A (2003) "Propuesta de distribución fiscal nacional".

También puede visitar las siguientes páginas web:

- En la página web de la Dirección de Relación Fiscal con las Provincias de la Secretaría de Hacienda (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm) se pueden encontrar datos sobre las ejecuciones presupuestarias provinciales y sobre el marco legislativo de la coparticipación federal.
- En la página web del Consejo Federal de Inversiones (www.cfired.org.ar) se pueden encontrar datos sobre la economía real de las provincias argentinas.
- La página web del Foro de Federaciones (www.forumfed.org) brinda información sobre el funcionamiento de los sistemas federales de gobierno en el mundo.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Si desea citar este documento: Abuelafia, Emmanuel; Braun, Miguel y Díaz Frers, Luciana: "Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre 2004.

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