

PUBLICADO POR AMBITO FINANCIERO (14 Y 15 DE MAYO DE 2002)

Jorge Ávila

Los dos grandes intentos de estabilización del último cuarto de siglo, la tablita y la convertibilidad, terminaron en tragedia. En ambos casos, el gasto público fue la causa más importante de la devaluación. Para desafiar el paso del tiempo y sobrevivir, el tercer intento exigirá la aplicación de una regla de déficit cero, circunstancia que supone una reforma del Estado. Ahora bien, ¿qué es el Estado? En los grandes números, el Estado a reformar es la suma de las erogaciones de provincias y municipios, o gasto público subnacional. El gasto subnacional representa nada menos que el 75% del gasto público racionalizable, concepto que surge de la diferencia entre el gasto público total del país y los gastos en jubilaciones e intereses de la deuda.

La pregunta es cómo se hace la reforma en un país federal. Muchos observadores, en su mayoría porteños, han propuesto que el país se regionalice; en otras palabras, que dos, tres o cuatro provincias chicas fusionen partes de sus respectivas administraciones a fin de reducir sus costos de funcionamiento. No comparto esta visión del problema. Es lesiva de la dignidad de las provincias, es voluntarista, y es también miope en el plano fiscal y en el del desarrollo de las democracias provinciales.

I

A principios del siglo XX regía en nuestro país una clara estructura de imputabilidad fiscal. La Nación financiaba sólo un 5% del gasto público provincial. Este hecho aseguraba un auténtico federalismo fiscal y garantizaba la vigencia del principio de correspondencia. En buen romance, hay correspondencia fiscal cuando existe un vínculo entre las decisiones de gasto adicional del gobierno provincial y el esfuerzo contributivo adicional de los votantes provinciales. La correspondencia fiscal es la llave para una buena gestión del gasto público; ella y sólo ella nos asegura que el gasto no excederá el nivel que los votantes están dispuestos a sufragar y nos garantiza que su composición se ajustará a las demandas de la población.

A partir de 1935, pese a la crítica de prestigiosos constitucionalistas, las provincias cedieron potestades tributarias sustantivas a la Nación. Como consecuencia, la Nación pasó a fijar bases de imposición y alícuotas, y a recaudar y coparticipar recursos a las provincias. En la actualidad, más del 60% del gasto público de las provincias reconoce financiamiento nacional, circunstancia más propia de una organización unitaria que de una federal. En casos extremos, tales como Catamarca, La Rioja y Formosa, el 93% del gasto provincial se financia con remesas nacionales. El principio de correspondencia fiscal está quebrado. Sus consecuencias son graves y conocidas por todos.

Magnífica el gasto público provincial. Vivo en Buenos Aires pero vengo de San Juan. En una ocasión, de llegada a la casa de mi madre reparé en una obra de mejora de una plaza cercana a su domicilio. Después de saludarla, le pregunté qué le parecía la obra; para mi sorpresa, me dijo que no estaba al tanto del tema. Le pregunté, entonces, si el gobierno le había cobrado alguna contribución especial, y me respondió que no. Volví a la carga, y le pregunté si no habría preferido que el gobierno invirtiera ese dinero en la construcción de un ala nueva en el hospital Rawson o en aulas adicionales para la escuela Sarmiento. Entre franca y harta del interrogatorio, mi madre exclamó: ¡Qué importa, que mejoren la plaza no

más! ¡Total, es plata de Buenos Aires! Sabemos que no es plata de Buenos Aires, ya que la coparticipación federal y los otros fondos comunes que reparte la Nación se alimentan de impuestos recaudados a lo largo y ancho del país; sin embargo, el razonamiento de mi madre es impecable. Ella está al día con sus impuestos, pero no advierte ninguna conexión entre las decisiones de gasto adicional de la provincia y su esfuerzo tributario, y no la advierte porque no existe. La Nación afronta el costo político de recaudar, la provincia recibe el beneficio político de gastar, y el ciudadano mira con indiferencia el ir y venir de fondos. Nada lo incentiva a controlar, indignarse y reclamar una buena gestión del gasto público en su jurisdicción. A caballo regalado no se le miran los dientes.

Reduce el cumplimiento impositivo. La evasión impositiva es muy elevada en nuestro país. Sus causas son varias y complejas, pero el régimen de coparticipación no está exento de culpa. ¿Qué incentivo tiene, por ejemplo, el gobernador de San Juan a colaborar con los inspectores de la AFIP en la detección de evasores, cuando por cada \$100 que se recauden gracias a la movilización de su policía y el cierre de negocios locales la provincia recibiría apenas \$1,90? (El gobernador hace esta cuenta: \$100 multiplicados por 0,57, que es la participación primaria de las provincias, multiplicados por 0.0338, que es la participación secundaria de San Juan, es igual a \$1,90.) Y con respecto a la Nación, aunque la distorsión de incentivos en este caso es menor, cabe preguntar: ¿no se esforzaría más la AFIP si de cada \$100 recaudados la Nación pudiera gastar \$100 en vez de los \$43 que le asigna el régimen de coparticipación?

Premia el lobby. Con regímenes de distribución de fondos como la coparticipación, existe un poderoso incentivo para que los gobernadores inviertan mucho ingenio, esfuerzo y tiempo en Buenos Aires, en el intento de modificar las reglas de juego a su favor. Un ejemplo en tal sentido es la promoción industrial basada en exenciones de grandes tributos nacionales sujetos a coparticipación, como IVA y Ganancias. De cada \$100 que le cuestan las exenciones al país, una provincia como San Juan pierde \$1,90 y gana la radicación industrial, y con ella una variedad de beneficios sobre el empleo, la actividad económica y las rentas generales de la jurisdicción. El saldo es netamente favorable a la provincia, y su consecuencia es obvia e inevitable.

Perpetúa las presiones de salvataje. Cuando el gasto público provincial se financia en tan alta proporción con recursos nacionales, la Nación sufre una consecuencia sutil pero recurrente. A los ojos de las provincias, el gobierno nacional se convierte en el responsable último de las caídas de las remesas de fondos, cualquiera fuera su causa. La paradoja es que históricamente la Nación ha asumido tal responsabilidad y ha convalidado los déficit de las provincias. Esta actitud sesga las finanzas provinciales hacia la bancarrota.

Crea un laberinto fiscal. En la actualidad rige un complejo sistema de remesas basado en: a) la coparticipación federal de impuestos, que distribuye la recaudación de los tres principales impuestos nacionales (Valor Agregado, Ganancias e Internos) de acuerdo con ponderadores “mágicos”, después de descontarle una pre-coparticipación para las grandes urbes y otra para el sistema previsional; b) varias coparticipaciones menores y paralelas, que distribuyen otras recaudaciones según criterios ad hoc, y c) aportes del Tesoro Nacional distribuidos en forma discrecional. No existe un criterio único de reparto, ni existe un organismo único que administre el reparto. Nos movemos dentro de un laberinto fiscal que hace imposible que el votante-contribuyente pueda identificar qué nivel de gobierno o cuál organismo estatal es el que gasta o grava y con qué fin. Está rota, en consecuencia, una relación beneficio-costos que es indispensable para asegurar la eficiente provisión de bienes públicos.

II

Sobre la base de datos de 1998, el último año normal de la economía argentina, la propuesta consiste en sustituir una suma cercana a \$25.000 millones anuales que reciben las provincias por la aplicación de un par de impuestos obsoletos (Ingresos Brutos y Sellos) y en concepto de remesas nacionales (coparticipación federal de impuestos, otros fondos comunes y aportes del Tesoro Nacional), por una recaudación provincial propia de igual monto. Esto requiere tres cosas: a) implementar un nuevo sistema tributario provincial capaz de recaudar \$25.000 millones por año de manera eficiente; b) rebajar la presión tributaria nacional, en vista de que la Nación dejaría de remesar fondos a las provincias; c) implementar un nuevo sistema tributario nacional que sea la imagen especular del nuevo sistema provincial.¹

Con tal fin, proponemos lo siguiente. Primero, dividir el IVA en dos partes; un IVA nacional con una alícuota del 11% y un IVA provincial con una alícuota sugerida del 10%. Segundo, dividir el impuesto a las ganancias por mitades; un Ganancias Empresario, que recaudaría la Nación sobre el excedente empresario, con deducción automática del 100% de la inversión, y con una alícuota del 33%; un Ganancias Personales, que recaudarían las provincias sobre los ingresos laborales exclusivamente con una alícuota progresiva que promediaría el 11,4%; este tributo no gravaría ganancias de capital ni intereses sobre depósitos, rentas o alquileres. Tercero, dividir los impuestos internos y a los combustibles en una fase mayorista, que recaudaría la Nación en fábricas y destilerías, y en una fase minorista, que recaudaría las provincias en supermercados y estaciones de servicio; tanto la Nación como las provincias respetarían las alícuotas presentes. Los impuestos provinciales serían recaudados separadamente por cada provincia. Que las provincias afronten el costo político de recaudar sus propios impuestos no es un detalle menor; por el contrario, es esencial para asegurar la vigencia plena del principio de correspondencia fiscal. La tabla adjunta ilustra cómo se verían las finanzas nacionales y provinciales con la reforma en funcionamiento.

III

Por diseño, la completa descentralización que proponemos no alteraría el déficit fiscal de la Nación ni el del conjunto de las provincias. Pero cuando se evalúa su impacto en forma desagregada, salta a la vista un amplio abanico de desequilibrios. Desde un superávit equivalente al 150% del gasto provincial en la Ciudad de Buenos Aires, hasta déficit cercanos al 75% en jurisdicciones como Catamarca, La Rioja y Formosa. Con los niveles de gasto público de 1998 y aplicando las alícuotas sugeridas para los nuevos impuestos, surgirían tres grupos de provincias: el superavitario (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), el neutro (La Pampa, San Luis, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y el deficitario (todo el arco norte del país, desde San Juan hasta Entre Ríos, pasando por Jujuy y Misiones). Según nuestras

¹ La propuesta fue desarrollada en colaboración con Enrique Bulit Goñi, Oscar Libonatti, Horacio Piffano y Mario Salinardi, por encargo del Consejo Empresario Argentino. Por detalles, consulte el libro Propuesta de Federalismo Fiscal publicado por el CEA en noviembre de 2000, o la página www.consejoempresario.com.

proyecciones, el grupo superavitario acumularía un sobrante de \$5.000 millones por año, en tanto el grupo deficitario incurriría en un faltante de igual magnitud.

Finanzas Consolidadas		
Millones por año		
Concepto	Alícuotas	Año 1998
Nación		
Valor Agregado	11.0%	\$13150
Ganancias Empresarias	33.0%	\$9000
Combustibles mayorista	Sin cambios	\$2150
Cigarrillos mayorista	Sin cambios	\$300
Trabajo y Otros	Sin cambios	\$14100
Recaudación		\$38700
Gasto histórico		\$42700
Desequilibrio histórico		-\$4000
Provincias		
Valor Agregado	10.0%	\$11800
Ganancias Personales	11.4% prom.	\$10300
Combustibles minorista	Sin cambios	\$1500
Cigarrillos minorista	Sin cambios	\$1150
Trabajo y Otros	Sin cambios	\$6550
Inmobiliario y Automotor	Sin cambios	\$3300
Recaudación		\$34600
Gasto histórico		\$36300
Desequilibrio histórico		-\$1700

IV

La implementación de la propuesta nos obligaría a crear dos nuevas instituciones. Por un lado, deberíamos adoptar un nuevo sistema de transferencias interprovinciales, con el fin de hacer viable política y financieramente la reforma. Por el otro, deberíamos poner en funcionamiento un nuevo organismo, el fideicomiso federal, a fin de que el nuevo sistema de transferencias sea una promesa jurídicamente creíble.

El cálculo de las transferencias saldría de la siguiente fórmula:

$$\left(\text{Gasto provincial per cápita promedio} - \text{Recaudación potencial per cápita de X} \right) * \text{Población de X}$$

Es decir, la transferencia a la provincia deficitaria X sería igual a la cantidad de habitantes de la provincia multiplicada por la diferencia entre el gasto público provincial promedio del país y la recaudación potencial por habitante en la provincia X. La fórmula es equitativa, ya que si la provincia X gastara más que el promedio nacional, la transferencia no convalidaría tal política, y si gastara menos que el promedio la transferencia haría posible que elevara su gasto hasta el promedio. Incentiva el esfuerzo recaudatorio, puesto que si la provincia X

recaudara menos que su recaudación potencial, la transferencia no convalidaría tal política, y si recaudara más que la recaudación potencial la transferencia le permitiría reducir su presión tributaria. Respeto el principio de correspondencia fiscal; como el monto de la transferencia es fijo, todo gasto adicional de la provincia X debería cubrirse con una mayor recaudación propia. Por último, las transferencias son autoextinguibles; las provincias muy pobres las recibirían por décadas, pero las no tan pobres las recibirían durante un período no tan largo. Esta fórmula combina aspectos de la experiencia canadiense, en cuanto al tratamiento de la equidad, y de la experiencia alemana, en cuanto consagra un sistema horizontal, entre provincias con superávit y provincias con déficit, sin la mediación de la Nación.

El fideicomiso federal juega en la descentralización tributaria un papel tan crucial como el sistema de transferencias horizontales. La Nación quedaría al margen del nuevo organismo, operativa y financieramente. La idea es aislarla de las presiones de salvataje tan frecuentes en nuestra historia. El fideicomiso estaría integrado por representantes de todas las provincias, calcularía y revisaría periódicamente el monto de las transferencias, y garantizaría que las transferencias sean prioritarias en los presupuestos de las provincias con superávit, que estas provincias no sean objeto de exigencias mayores que las pactadas y que no hayan gravámenes confiscatorios. En casos límite, las provincias que no cumplieran las normas podrían ser expulsadas del nuevo acuerdo federal y quedarían inhabilitadas para recaudar los nuevos tributos.

V

Nuestra propuesta no demanda una reforma constitucional. La constitución nacional de 1994 autoriza el régimen de coparticipación federal de impuestos, pero no lo impone. En consecuencia, para la adopción de la propuesta bastaría que el Congreso sancionara una ley convenio y que las legislaturas provinciales adhirieran a ella.

Cabe reflexionar, por último, sobre el profundo cambio organizativo que promovería nuestra propuesta de descentralización. En el presente, todas las jurisdicciones, salvo la Ciudad de Buenos Aires, reciben transferencias de la Nación. Con nuestra propuesta, las doce jurisdicciones más ricas del país, que suman el 75% de la población y el 86% del PBI, pasarían a moverse en un contexto de autonomía tributaria, independencia financiera y correspondencia fiscal. Y las doce jurisdicciones más pobres, si bien seguirían dependiendo de transferencias, también pasarían a moverse en ese contexto de autonomía tributaria y de respeto del principio de correspondencia fiscal, puesto que los aumentos del gasto público deberían cubrirse con similares aumentos de la recaudación propia. En suma, esta propuesta busca acercar nuestra organización fiscal federal al tipo de organización vigente en países definitivamente federales como EEUU, Suiza o Canadá. En otras palabras, pretendemos que las legislaturas recuperen funciones elementales tales como el examen y la discusión de los impuestos y el gasto provincial, y que en este proceso la regionalización surja naturalmente como una posibilidad.