

# SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS. NOVIEMBRE 2003.

## ANTECEDENTES Y LINEAMIENTOS PARA LA LEY DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.

Dr. Alberto Porto  
Universidad Nacional de La Plata

### I. ANTECEDENTES

1. Gobernador Dávila (carta al Rey de España, hace casi cuatro siglos, en 1638): *“no hay cosa tan deseada en aquel puerto (Buenos Aires) que quebrantar las órdenes y cédulas reales”*.
2. J.B.Alberdi (El Sistema Económico y Rentístico, hace casi un siglo y medio, en 1854): *“Después de los cambios en la religión 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 (...) A este fin importa tener presente el sistema de contribuciones que nuestro pueblo argentino acostumbró pagar bajo su antiguo régimen español (...) La reforma del antiguo sistema rentístico fue acometida de un modo irreflexivo y brusco. El entusiasmo tomó el lugar de la reflexión de Estado, más o menos como sucede hasta hoy en día en Buenos Aires”*.
3. COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS EN LA ARGENTINA. Desde fines de los setenta comparte los dos MALES. No se cumplen las Leyes. El entusiasmo y los comportamientos estratégicos inducidos por la inestabilidad han reemplazado a la reflexión de Estado.

### II. INESTABILIDAD LEGISLATIVA

1. Primer período de la CFI.

Ley 12.139 Impuestos Internos. Rigió por 20 años sin modificaciones Leyes de Impuestos a los Réditos y a las Ventas. Un solo cambio en 10 años (por el gobierno de facto en 1943; el Congreso revirtió la situación en 1946).

.....

2. Ultimo período de la CFI. 1991-2001. Se computan 16 modificaciones de importancia, más varias menores.

### **III. ¿DEBE EXISTIR LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS?**

1. ¿EXISTEN LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN CASI TODOS LOS PAISES O SON UN “CURIOSUM” DE LA ARGENTINA?

EXISTEN

2. ¿SE JUSTIFICAN POR RAZONES DE EFICIENCIA?

SI

- i) distribución eficiente del gasto público por niveles de gobierno.
- ii) distribución eficiente de los impuestos por niveles de gobierno
- iii) NO CORRESPONDENCIA, en general, entre (a) y (b) y la necesidad de transferencias intergubernamentales para compensar el desbalance vertical.

3. ¿SE JUSTIFICAN POR RAZONES DE EQUIDAD?

SI

Marco de referencia: solución de un gobierno unitario que automáticamente redistribuye entre regiones.

4. ¿Es la responsable de las catástrofes macroeconómicas?

La responsabilidad provincial en el déficit fiscal fue del 38% en 1961-1987 y de algo más de un tercio en 1992-2001.

La responsabilidad provincial en la deuda pública total fue de menos del 20% en 1991-2001.

### **IV. ¿CÓMO INSTRUMENTAR EL NUEVO REGIMEN?**

1. Se trata de un régimen estructural, que debe quedar al margen de la discusión diaria de la política fiscal. El tipo de servicios prestado por las provincias y las municipalidades indica que su financiamiento debe ser estable y sólo modificarse según las cambiantes condiciones de la oferta y la demanda de esos bienes.

2. Las transferencias deben diseñarse hacia el futuro, partiendo de la situación actual.
3. Debe tenerse en cuenta la realidad política. Y la distribución de las transferencias forma parte de esa realidad.
4. Es crucial el diseño del sistema de transferencias. Los resultados que se obtengan dependerán de los incentivos que se creen para el gobierno nacional y para los gobiernos locales. Los dos niveles de gobierno deben enfrentar restricciones presupuestarias fuertes.
5. Para que el régimen genere incentivos adecuados debe basarse en reglas claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables. El mejor camino es adoptar una regla simple y clara para las distribuciones primaria (entre la Nación y el conjunto de Provincias) y secundaria (entre las Provincias). La regulación debe ser con un método similar al celebrado método RPI – X de Littlechild para los servicios públicos. El régimen debe ser no manipulable, ni por el gobierno central ni por los gobiernos provinciales.
6. La suma correspondiente a cada nivel de gobierno (distribución primaria) debe ser un porcentaje de todos los impuestos nacionales, excluidos los impuestos que gravan el comercio exterior y los que gravan los salarios.
7. La distribución entre los gobiernos provinciales debe hacerse en base a porcentajes.
8. Cada nivel de gobierno debe hacer frente a “su” ciclo económico con políticas propias.
9. Si bien existe interrelación entre todos los temas fiscales y más en general en los de toda la política económica, los problemas deben tratarse y resolverse de a uno por vez.
10. El Congreso Nacional debería asumir la responsabilidad de sancionar esta Ley y no introducirle modificaciones de ningún tipo por el período de vigencia. Este Congreso responsable, debería contar con el apoyo técnico del Organismo Fiscal Federal (OFF). El OFF no debería tener más que esas funciones técnicas para que sea viable políticamente y para que las decisiones fiscales sean democráticas. Esto es esencial para un federalismo democrático, no centralizador.
11. El Congreso Nacional debería comprometerse a no establecer asignaciones específicas (art. 75 inc. 3 de la Constitución) y derogar todas las existentes. Fijadas las distribuciones primaria y secundaria,

cada participante utiliza los recursos según sus propias decisiones. El mecanismo de asignaciones específicas, que era inexistente en los regímenes iniciales de 1935, aparecen como mala práctica con la Ley 14390 de 1954. En los últimos años, al introducirse las pujas sectoriales en el régimen de coparticipación, aparecieron múltiples afectaciones específicas, más otras que se han propuesto (fondos educativos, para el pago de la deuda pública, fondos anticíclicos, etc), y que le darían mayor complejidad al régimen.

## **V. Lineamientos para la Ley de coparticipación a regir entre 2004 y 2013.**

Es una ley de transición, que intenta sentar las bases para un federalismo responsable, luego de un cuarto de siglo de federalismo coercitivo.

1. MASA COPARTICIPABLE. Todos los impuestos listados en la Ley 23548 y todos los que se creen, sin ninguna afectación o pre-coparticipación. El gobierno nacional mantiene con exclusividad los impuestos externos y sobre la nómina salarial.
2. La DISTRIBUCION PRIMARIA (división entre la Nación y el conjunto de Provincias) INICIAL es la del año 2003. Se introduce un rezago de un año para calcular la parte provincial. Este rezago tiene una propiedad anticíclica que es automática y constituye, simultáneamente, un potente mecanismo de incentivo para recaudar por parte del gobierno nacional.
3. Para la DISTRIBUCION SECUNDARIA (entre Provincias) se parte de los coeficientes actuales (coeficientes medios básicos). Sobre el incremento de la parte provincial, calculado en valores constantes, se aplican los coeficientes marginales siguientes: 10% según población del último censo nacional y 90% según los coeficientes medios básicos; el segundo año 20% y 80%, respectivamente, hasta llegar al 100% según población en el décimo año. Los coeficientes marginales se aplican sólo si la recaudación aumenta.
4. Debe mantenerse el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional con el espíritu del art 67 inc.8 de la Constitución Nacional de 1853 (actual art. 75 inc.9) y con la regulación del art. 5 de la ley 23548 (que en el segundo párrafo obliga al Poder Ejecutivo Nacional a rendir cuentas sobre la distribución de los ATN).

## **VI. La Institución para el funcionamiento responsable del régimen de coparticipación federal de impuestos: una regla estable, transparente, no arbitraria, universal y no negociable.**

## **VII. Un nuevo rol para el Gobierno Nacional**

El Gobierno Nacional debe asumir el rol de proponer reformas tributarias y en el gasto público tendientes a mejorar el funcionamiento del sector público y de la economía general. Los Pactos o Acuerdos Fiscales entre la Nación y las Provincias deben dejar de ocuparse de cuestiones financieras –que quedan reguladas rígidamente por la Ley de Coparticipación- y centrarse en incorporar, crear y transferir tecnología para el buen funcionamiento de los servicios y el mejoramiento de la recaudación de impuestos (administración general, administración tributaria, servicios educativos y de salud, servicios de seguridad y justicia, etc). Debe también estudiar, proponer y consensuar las reformas tributarias que tiendan a mejorar la productividad y competitividad de la economía, asegurando el financiamiento del gobierno. Estos temas deberían encararse sin crear nuevos organismos ni unidades ejecutoras, sino aprovechando la capacidad instalada y el nuevo Organismo Fiscal Federal. Las Universidades deberían tener a su cargo todo el aporte científico y tecnológico necesario para diseñar y evaluar políticas públicas en las distintas áreas.

Alberto Porto

UNLP

Noviembre de 2003.

[aporto@netverk.com.ar](mailto:aporto@netverk.com.ar)