



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía



**Séptimo Seminario Internacional
sobre Federalismo Fiscal
24 de noviembre de 2003
Buenos Aires, Argentina**

**Hacia una Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos
en la Argentina**

Piffano, Horacio L. P. (UNLP)

Universidad Nacional de La Plata y Universidad Austral (IAE)
Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal
“Hacia una Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina”

Síntesis de Ponencia de Horacio L. P. Piffano (UNLP)

Introducción

- El tema de las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las Provincias plantea una agenda de discusión permanente desde los tiempos lejanos de la organización institucional a mediados del siglo XIX. No obstante, la evolución de federalismo fiscal a lo largo de la historia nacional y desarrollos más recientes del proceso del federalismo argentino, lejos de ir perfeccionando el modelo de federalismo diseñado originalmente, han ampliado la complejidad de los problemas que el mismo debe intentar resolver.
- El resultado del proceso del federalismo fiscal en Argentina ha conducido a un sistema complejo, identificado hoy como “el laberinto de la coparticipación”. Complejidad debido a su desordenado delineado, fruto de cambiantes modificaciones ligadas a conductas estratégicas de los gobiernos de turno, tanto Nacional como provinciales, no por cierto debido a su grado de sofisticación técnica.
- Este “laberinto” de la coparticipación se ha complicado en los últimos años. La eliminación de las Cuentas Especiales duró poco. Fueron sustituidas por la proliferación de los Fondos con Afectación Específica y los Fondos Fiduciarios. Se ha ampliado el número de “ventanillas” del fondo común. Se han vulnerado viejos principios de integridad y universalidad del presupuesto. Se ha oscurecido aún más el destino de los recursos públicos y, por cierto, lo que cada jurisdicción o provincia recibe finalmente del fondo común. Y se ha hecho más rígido el manejo de las finanzas públicas, en razón de dichas afectaciones.
- El régimen no ha podido resolver el objetivo básico de su constitución: garantizar el adecuado financiamiento de los bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno, ha sido objeto de violaciones reiteradas (con salvatajes de envergadura a las provincias y a la propia Nación) y, finalmente, no ha podido asegurar la consistencia y sustentabilidad del consolidado fiscal.
- El laberinto y la discrecionalidad de corto plazo implícita en el mismo, afecta a uno de los principios básicos de cualquier democracia representativa: la transparencia del accionar fiscal y financiero de los gobiernos.
- La publicidad y la transparencia están ligadas al principio de correspondencia fiscal, y el principio de correspondencia fiscal deriva al tema de cual debiera ser el sistema tributario federal. La descentralización tributaria se ha planteado en la agenda de los técnicos.
- En el ámbito político, en cambio, se persiste en manejar la cuestión de los recursos tributarios básicamente a través del reparto del fondo común. La centralización tiene

un fuerte apoyo político. Las razones son claramente los costos políticos que se asumen en el ejercicio de las potestades tributarias.

- La prociclicidad del comportamiento fiscal de los gobiernos ha sido notoria y los regímenes de coparticipación la ha exacerbado. Hoy aparece clara para muchos la necesidad de incorporar la cuestión de las reglas macrofiscales y, entre ellas, la cuestión del uso del crédito público, en el acuerdo federal.
- La concepción de reducir la coparticipación al mero juego del reparto del fondo común, es mezquina, ingenua y tiene patas cortas. En ausencia de coordinación, los desarreglos fiscales y financieros habrán de surgir muy rápidamente en todas las jurisdicciones debido a las fuertes externalidades recíprocas que tal accionar fiscal y financiero no coordinado (tanto vertical como horizontal) habrá de producir.

Tres aspectos relevantes de las reformas necesarias

- **Las reglas macrofiscales y la reforma institucional:** el diseño institucional del nuevo acuerdo fiscal federal, es altamente relevante. Garantizar un comportamiento gubernamental agregado (de los tres niveles de gobierno) fiscal y financiero compatible con un sendero sustentable, es esencial para la salud económica de la federación. Ello hace de las reglas macrofiscales y del diseño institucional los soportes más importantes del nuevo acuerdo. Asimismo, de poco servirán las genialidades para aportar racionalidad al esquema de reparto, si no se genera un marco institucional eficiente que garantice los ajustes y adecuaciones a las circunstancias cambiantes, evitando la violación de hecho en el corto plazo del acuerdo por fuerza de dichas circunstancias.
- **La constitución de la masa a coparticipar:** deben acordarse espacios tributarios propios para ambos niveles de gobierno, de forma que las decisiones tributarias de uno minimicen o anulen sus efectos (externalidades) sobre las finanzas públicas del otro. Un fondo común único está bien. Pero atar las manos del Gobierno Nacional en la política tributaria está mal. Caso contrario, va a ser difícil evitar el uso y abuso del inciso 3 del art. 75, pues la afectación provisoria de los recursos de la masa sería la única válvula de escape del nivel nacional ante shocks con impacto en sus finanzas. Las decisiones tributarias nacionales conllevarían la “coparticipación” de cualquier medida, aunque desde el ángulo de las finanzas provinciales éstas no fueran necesarias.
- **Los porcentajes de primaria y secundaria:** la usual receta de intentar diseñar una fórmula conteniendo un reparto inicial Nación-provincias en cierto porcentaje fijo (primaria) y luego (secundaria) una fórmula conteniendo un cierto número de variables ponderadas por los correspondientes porcentajes de participación, es ingenua desde el ángulo del fundamento de su racionalidad y básicamente conduce a determinado esquema de porcentajes fijos fruto del regateo de la fórmula. Esto debe ser superado.

Lineamientos de la propuesta

- **Pilar 1:** El reordenamiento de la asignación jurisdiccional de potestades fiscales (esencialmente, el “**Nuevo Sistema Tributario Federal**”): que genere una mayor

descentralización tributaria y sustituya impuestos distorsivos – naturalmente en forma gradual para evitar descalabros financieros - como los impuestos sobre ingresos brutos y de sellos en el ámbito provincial y aportes patronales, retenciones e impuesto a las transacciones financieras en el orden nacional. En el orden provincial, tender a un Impuesto a las Ventas Minoristas (solamente en el más corto plazo al Impuesto Bietápico Mayorista-Minorista). Se descarta al IVA Subnacional, contenido en algunas propuestas, por ser impracticable en una federación (que implica ausencia de controles en frontera por el tránsito interior de bienes y servicios) sin asumir riesgos enormes de fraudes en los destinos, entre otros problemas adicionales a enfrentar. Sumar al sistema tributario provincial el Impuesto Provincial a las Ganancias (Ingreso Consumido de Personas Físicas) con alícuota plana propia (*flat tax*) sobre la base del rédito sujeto a impuesto del impuesto nacional. Alícuota Adicional en Bienes Personales. Impuesto al Uso de los Combustibles. Finalmente, la posibilidad de descentralizar Impuestos Internos.

- Garantizar la necesaria coordinación interjurisdiccional (armonización tributaria y acuerdos de complementación de las administraciones tributarias nacional y subnacionales) y un federalismo responsable (salvaguardias para los contribuyentes ante decisiones tributarias de los gobiernos).
- **Pilar 2: Los aspectos macroeconómicos (o las “Reglas Macrofiscales”)**, hasta el presente ausentes del acuerdo federal, que contengan: a) Magnitudes o techos en la distribución de lo recaudado (primaria), ligado al funcionamiento del “fondo de estabilización” o fondo anticrisis; b) Límites al nivel relativo del gasto público (en términos del PBI); c) Límites al endeudamiento (en términos de los recursos propios); d) Normas referidas a los “salvatajes” de los gobiernos subnacionales ante shocks regionales asimétricos.
- **Pilar 3: El sistema de asignación jurisdiccional de los fondos comunes**, es decir, la determinación de la masa a coparticipar y la distribución de esos recursos (**la “Coparticipación de Impuestos” propiamente dicha**).
 - Para la “masa a coparticipar” se sugiere un solo fondo común compuesto por los impuestos nacionales distintos a los que gravan el comercio exterior y a los salarios, y acotar la base de tributación coparticipable en el caso del IVA al equivalente de una tasa del 12% y en Ganancias de Sociedades al equivalente de una alícuota del 25%, dejando espacio tributario autónomo al gobierno nacional hasta el límite del 21% y 35%, respectivamente. Para el resto sin límites.
 - La primaria y la secundaria se determinan por un esquema simultáneo de estimación de necesidades fiscales y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno. Para ello se debe definir un “*benchmark*” consensuado con relación a ambas variables de la ecuación fiscal (recursos tributarios y gastos) de los respectivos gobiernos, valorizadas en base a estimaciones específicas según el tipo de función a atender y del tipo de tributo a recaudar por los gobiernos.
 - Se definen los siguientes segmentos del gasto a financiar:

- A) Los gastos operativos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales. Se propone la determinación de “estándares” o “valores postulados”, calculados econométricamente para cada función.
- B) Los gastos correspondientes a los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social, determinados mediante un sistema de programación de inversiones públicas federales (Sistema Federal de Inversión Pública), que distingue a los siguientes rubros:
- Obras de vialidad
 - Plan de viviendas populares
 - Obras de infraestructura para servicios sociales (educación, salud)
 - Obras de infraestructura para servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
 - Otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía - por lo que no se incluye en a) - y otros)
 - Subsidios a actividades económicas (incluye gasto tributario)
- C) Las transferencias al sistema público de seguridad social.
- D) Los servicios de la deuda pública consolidada al momento de iniciarse el nuevo acuerdo.
- Los segmentos del gasto referentes al sistema de seguridad social y de deuda pública consolidada al momento de entrar en vigencia el nuevo acuerdo (excluyendo la nueva deuda hacia adelante), se deben estimar en base a proyecciones de las obligaciones hasta su extinción.
- E) El Fondo para Emergencias Provinciales: que debería constituirse con una porción significativa de los ATN (por ejemplo, el 80% del total admitido por la ley-convenio, estimado en el 1% de la masa coparticipable como rige hoy) y un aporte provincial de una cierta proporción (a definir en la ley-convenio) de los recursos recibidos por cada jurisdicción del fondo coparticipable.

La idea subyacente de este esquema es “federalizar los salvatajes”.

- **Pilar 4: La nueva “Estructura Institucional Fiscal Federal”**, con la asignación de roles al **Organismo Fiscal Federal**, que opere como agente técnico del acuerdo y garantice la permanencia y cumplimiento efectivo de sus disposiciones. No debe cumplir un rol político, a pesar de su importante participación técnica en las estimaciones de los estándares. Las decisiones fiscales deben quedar sujetas finalmente a la aprobación de los respectivos cuerpos legislativos.

Conclusiones

- El sistema de reparto y los acuerdos de reforma institucional propuestos, garantizan un esquema de transferencias de nivelación, donde se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias y también en los costos requeridos para la provisión de los bienes públicos. Además, durante un período de transición, operaría básicamente por el incremento de los recursos, previendo en este sentido una salvaguardia general a favor de los gobiernos para respetar los niveles absolutos de

recursos recibidos al momento de iniciarse la aplicación del nuevo acuerdo. Esta garantía sería no obstante decreciente y se agotaría en 5 años (decreciendo 20% por año).

- La propuesta se ciñe muy particularmente a los presupuestos exigidos por el art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional reformada: *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones..., siguiendo criterios objetivos de reparto...que contemplen los principios de equidad, solidaridad y al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades...”*.
- Es un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones por lapsos predeterminados (estimativamente cada 5 años). Se elimina la prociclicidad que resultaría de la aplicación de porcentajes sobre las sumas efectivamente recaudadas y se posibilita el ajuste ante situaciones cambiantes. Los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las aludidas sumas absolutas, deben ser derivados al Fondo de Estabilización. Se sugiere considerar a estos recursos acumulados como inembargables y sujetos al aludido mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los recursos, y que su administración sea confiada al BCRA.
- Las ideas adelantadas sobre los cuatro pilares para la reforma del acuerdo fiscal y financiero federal, constituyen un conjunto armónico de principios que son fuertemente complementarios o interdependientes entre sí. La ausencia de alguno de ellos habrá de debilitar e inclusive frustrar el logro de metas razonables en los objetivos propuestos por los restantes.
- La visión del autor es que restringir la discusión del acuerdo federal al tema exclusivo de la primaria y secundaria, es incompleto y asegura un pronto fracaso. Las decisiones sobre redistribución de recursos del fondo común, constituye un juego de suma cero y los resultados de este juego ya han sido analizados en la literatura de elección pública. La circularidad en los resultados, destacados por la teoría de la votación (Condorcet-Arrow), augura un constante replanteo y debate de cuestiones que resultan esenciales para el desempeño de cualquier federación. En un escenario de débil institucionalidad, el esfuerzo debe ser mejorar las instituciones, acordando reglas de juego estables, con esquemas de incentivos institucionales adecuados y mecanismos de ajuste predeterminados que eviten los cambios estratégicos y discrecionales que han sido la constante durante las últimas décadas en el proceso del federalismo argentino.
- La crítica de algunos expertos respecto a la inviabilidad de crear instituciones fiscales y financieras como las indicadas, asumiendo gobiernos débiles que habrán de violar tales reglas, es aceptar desde el vamos la alternativa de una política fiscal y financiera errónea, es decir, ineficiente y dañina desde todo ángulo. Es aceptar la prociclicidad, la ineficiencia y la falta de equidad y solidaridad, sin intentar evitar estos problemas. La solución no es hacer más fácil las decisiones discrecionales inadecuadas y dejar expeditas las puertas para conductas estratégicas de los gobiernos de turno, nocivas desde el punto de vista del bienestar general, sino generar “costos de transacción” para la toma de decisiones públicas erróneas y establecer en cambio mecanismos de incentivos virtuosos, mediante reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas, contenidas en este nuevo diseño institucional del acuerdo federal.