



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**
Sturzenegger, Adolfo (UNLP)

7* Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal

“Hacia una Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina”

Ponencia de Adolfo Sturzenegger

El contenido de esta ponencia consta de cuatro puntos:

- Describir aspectos político-institucionales de nuestro federalismo fiscal actual.
- Presentar los problemas existentes en la configuración de nuestro sistema de federalismo fiscal.
- Comentar las soluciones bastante consensuadas que se están proponiendo.
- Considerar en forma particular el tema de la correspondencia fiscal, que si bien hoy parece tener también un fuerte consenso en nuestro país, mi opinión es que todavía no se ha profundizado suficientemente el análisis de sus ventajas y desventajas.

Descripción institucional-política

Los aspectos *institucionales* principales de nuestro esquema de federalismo fiscal actual son los siguientes.

- ◆ Argentina es un país que tiene una fuerte descentralización del gasto público. Los gobiernos subnacionales (provinciales), gestionan una gran proporción del gasto público consolidado. Excluyendo el gasto público municipal, o sea del gasto público nacional y provincial, las provincias gestionan el 50% de ese gasto. Somos el país de América Latina que tiene la mayor descentralización del gasto público. Por ejemplo, Colombia tiene el 39%, Brasil el 45%, México el 25%.
- ◆ A su vez, por el lado de las responsabilidades tributarias, la descentralización es menor. Si bien la Constitución dice que sólo los impuestos al comercio exterior son responsabilidad exclusiva de la Nación, y que las provincias conservan todo el poder que no se le ha delegado a la Nación, lo cierto es que la Nación concentra todos los grandes impuestos (IVA, Ganancias, Seguridad Social).
- ◆ Consecuentemente surge que en el sistema fiscal argentino hay un importante desbalance vertical. Esto quiere decir que mientras los gobiernos subnacionales tienen alrededor del 50% de las responsabilidades fiscales de gasto, no recaudan el 50% de los impuestos del país, sino menos. De este desbalance vertical surge la necesidad de un sistema de coparticipación de impuestos nacionales con los gobiernos subnacionales. De cualquier manera, Argentina no tiene un desbalance vertical inusual ya que en América Latina hay países que tienen desbalances verticales más fuertes: el nuestro llega a un nivel del 56%, y en ellos el desbalance es mayor.
- ◆ En términos de la capacidad de endeudamiento de las provincias, debemos decir que nuestro federalismo fiscal le da gran autonomía a los gobiernos subnacionales. Estos tienen capacidad de endeudarse tanto en el sistema financiero o el mercado de

capitales argentino, como en el sistema financiero internacional. En realidad antes de la devaluación, la deuda pública provincial acumulaba 7 a 8 puntos del PBI.

- ♦ Por último, el tema de los bancos provinciales. Prácticamente todos los gobiernos subnacionales tenían bancos provinciales hasta la crisis del tequila. Después de esto se privatizaron la mayoría de estos bancos, pero todavía quedan seis provincias donde existen bancos provinciales. Estos se transforman en fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

Dentro de la descripción del actual sistema fiscal federal, es necesario identificar tres aspectos *políticos* importantes porque van a ser la fuente de algunos problemas que vamos a encontrar en el punto siguiente.

- Los legisladores tienen alta preferencia intertemporal: son legisladores interesados casi exclusivamente en el corto plazo. El hecho que los legisladores sean cortoplacistas hace muy difícil encontrar balances racionales entre objetivos de corto y de largo plazo.
- El punto siguiente, muy importante, es preguntarse si no hay una cooperativa de gobernadores, o sea un conjunto de barones territoriales, que tienen la mayoría del poder político hoy en Argentina. De hecho, Argentina no tiene hoy una legislatura *nacional*: cada uno de los diputados nacionales está más o menos subordinado a cada uno de los gobernadores, porque es en el ámbito de cada provincia donde se constituyen las listas de cada uno de los partidos. En todo caso, son los jefes de los partidos locales (en general, los gobernadores), los que determinan la reelección o no de los legisladores por lo cual la cámara de diputados nacionales es un gran lobby territorial y no un órgano nacional.
- En tercer término, como todos saben hay una débil separación de poderes. Los poderes legislativos provinciales están subordinados a los poderes ejecutivos provinciales. Pero, aún más importante, los poderes judiciales, nacional y provincial, no tienen independencia de los poderes ejecutivos nacional y provincial.

Principales problemas

Creemos que los principales problemas que se presentan, son los siguientes.

- Hay un *federalismo ejecutivo* y no un federalismo legislativo. Esto se debe a que los legisladores tanto provinciales como nacionales, no tienen demasiado poder: el poder está concentrado en los gobernadores y en el poder ejecutivo nacional.
- El siguiente punto es que hay un excesiva informalidad en las relaciones fiscales federales, y una realidad de *no enforcement* de las leyes y de los pactos fiscales que se establecen. ¿Cuál es la causa de esta situación?. Que la corte, por su falta de independencia, no declara la ilegalidad de los actos del poder ejecutivo, tanto sea este provincial como nacional. Se entra entonces en procesos altamente discrecionales, arbitrarios e informales. Si se quiere, altamente débiles en sus aspectos legales.
- Principalmente como consecuencia de los dos puntos anteriores, se ha ido cayendo en lo que se ha denominado un *laberinto fiscal federal*, donde existen interrelaciones fiscales federales altamente enmarañadas, con altos costos de transacción, y que muchas veces se compensan o anulan entre sí.

- El cuarto punto que se cita es el tema de la alta prociclicidad que tienen tanto las finanzas provinciales como las nacionales. ¿Que es la prociclicidad?. Resulta que intermitentemente al país le va bien. Consecuentemente se recaudan muchos impuestos y, al mismo tiempo y por las mismas razones, el Estado, tanto el nacional como los provinciales, tiene holgadas fuentes de financiamiento. Con tanto financiamiento, el gasto público se expande, y se entra en verdaderas trampas fiscales: tanto los gobiernos subnacionales, como el gobierno nacional, entran en comportamientos procíclicos, expandiendo el gasto público en situaciones de gran crecimiento de la actividad económica general. Por supuesto que en las recesiones, cuando desaparecen tanto el financiamiento por impuestos como por deuda, de nuevo los gobiernos se comportan procíclicamente, esta vez por necesidad, contrayendo el gasto público.
- El quinto punto es que existen frecuentes salvatajes de gobiernos provinciales decididos discrecionalmente por el poder ejecutivo nacional. Esto es una fuente enorme de problemas. Se crean los problemas llamados de *riesgo moral*, ya que las provincias, al saber que el salvataje tarde o temprano va a venir, tienen fuertes incentivos a actuar con irresponsabilidad en sus manejos fiscales.
- Como sexto problema, se cita que hay mala administración tributaria, tanto a nivel nacional como provincial, originándose altos niveles de evasión tributaria.
- También que existen altos déficits y alto endeudamiento por parte de los gobiernos provinciales.
- Por último, que hay ineficiencias en la estructura de los impuestos y en la estructura del gasto. Por ejemplo, en cuanto a la estructura de los impuestos, se indica que en virtud de la existencia de impuestos coparticipados y no coparticipados, muchas veces el poder ejecutivo nacional abusa del uso de impuestos no coparticipados para tratar de no dividirlos con las provincias.

Soluciones propuestas consensuadas

Ahora quiero comentar ciertos consensos, los cuales personalmente estoy compartiendo.

- ❖ Las reglas que sólo imponen límites cuantitativos a diferentes variables fiscales, no funcionan en la Argentina. ¿Recordemos cuando en 1999 se aprobó la *Ley de Responsabilidad Fiscal*?. Hubo una gran oleada de optimismo y aprobación (a la no me adherí en ese momento) que incluía al FMI. Se creía que todos los problemas fiscales iban a quedar mágicamente solucionados porque el Congreso había dictado una ley en la que fijaba límites a los déficits presupuestarios hasta el año 2003, y con déficit presupuestario cero desde entonces. Esa ley nunca se cumplió. Se revisaron esos límites en el año 2000, y esas revisiones tampoco fueron cumplidas. Esto es, sólo intentar imponerle a nuestro sistema fiscal algunas metas legislativas cuantitativas deseables, *no ha funcionado*. La regla del déficit cero de mediados del 2001, tampoco funcionó. Es más, se considera que puede haber efectos contraproducentes con estos intentos. Por ejemplo, a veces los gobiernos, sobretudo los subnacionales, para cumplir los límites pueden llegar a sancionar impuestos confiscatorios., o a eliminar algunos gastos como los de infraestructura y tecnología de gran significación para el largo plazo, todo lo cual puede ser mucho más pernicioso que tener un cierto déficit.

- ❖ Un segundo consenso es que hay que simplificar el sistema tributario. En este sentido, se habla mucho y concretamente se propone poco. En el año 2001 junto con Douglas Medrisch, elaboré una propuesta de simplificación extrema de nuestro sistema tributario. El intento fue tan extremo, que en varios aspectos fue un desastre. Estoy trabajando en un nuevo intento de simplificación, aunque ahora no tan extremo.
- ❖ Un tercer consenso es que de existir transferencias verticales, haya un sistema único. Hoy, como hemos visto, hay un sistema de transferencias fiscales completamente laberíntico. El nuevo sistema debería ser altamente automático, no discrecional.
- ❖ Se sugiere federalizar las acciones de salvatajes fiscales. Esto significa que deben ser decididas con intervención de todas las provincias y del poder ejecutivo nacional, a través del correspondiente órgano fiscal federal. En cualquier caso, esas acciones deberían significar que los gobiernos subnacionales receptores de los salvatajes paguen los costos políticos de haber llegado a tales situaciones de necesidad de auxilio federal.
- ❖ El último punto donde creemos que hay consenso es que hay que introducir en el Organismo Fiscal Federal previsto en la última reforma constitucional, un estamento técnico-profesional con alta independencia, al estilo Banco Central.

La cuestión de la correspondencia fiscal

He ubicado a la cuestión de la correspondencia fiscal fuera de los puntos consensuados. Sin embargo, de hecho existe un fuerte consenso al respecto. En mi caso es distinto, no tanto porque considere un error la idea de la correspondencia fiscal, ya que le reconozco a la misma importantes méritos, sino porque estimo que el debate acerca de la misma no ha sido completo, ya que en general se habla de las virtudes de la correspondencia pero no de sus posibles contraindicaciones. En lo que sigue intento hacer un análisis más balanceado de la cuestión.

¿Qué significa correspondencia fiscal?. Quebrar el desbalance fiscal vertical, o sea, hacer que las provincias paguen sus gastos con sus propios impuestos. Consecuentemente, para el caso de nuestro país, ello implica la necesidad de ampliar las responsabilidades tributarias de las provincias.

Las principales razones que se dan a favor de la correspondencia fiscal son las siguientes.

- Se considera que cuando hay un sistema de coparticipación federal las provincias debilitan su interés en desarrollar su sistema tributario, ya que si cobran más impuestos propios pueden llegarse a colocarse en la situación de que los coeficientes de coparticipación puedan llegar a ser menores, con lo cual mientras los gobernadores pagarían el costo político de cobrar más impuestos provinciales, su situación fiscal no mejoraría. O sea, que puede haber comportamientos oportunistas por parte de los gobernadores que hay que quebrar. Los que defienden la correspondencia fiscal, opinan que con ella si los gobernadores no quieren pagar el precio político de aumentar los impuestos tendrán que ser austeros en el gasto. Se piensa también que con la correspondencia mejorará la administración tributaria, ya

que si los gobernadores logran esa mejora podrán bajar sus impuestos en vez de lo que podría pasar ahora con posible pérdida de puntos de coparticipación.

- Se dice además que los gobernadores hoy no tienen mayores incentivos para colaborar en la recaudación de los impuestos nacionales, ya que, por ejemplo, si mejora en la provincia la recaudación del IVA a aquella le tocaría un porcentaje mínimo de esa mejora.
- Se considera que va a haber menos ineficiencia en las mezclas fiscales ya que, por ejemplo, al desaparecer la coparticipación, la Nación no tendrá incentivos perniciosamente sesgados hacia utilizar impuestos no coparticipados.
- Se dice que habrá menos salvatajes ya que las responsabilidades fiscales de las provincias por un lado y de la Nación por el otro, quedarán mejor definidas y menos superpuestas.
- Si la posibilidad de salvatajes se hace más difícil, también debería debilitarse el comportamiento procíclico de los gobiernos provinciales porque se piensa que en los salvatajes está la base de la prociclicidad hacia arriba de los gastos públicos provinciales, ya que si la posibilidad de salvatajes no existiera, los gobiernos subnacionales serían los que deberían asumir los costos políticos de las crisis fiscales en los períodos recesivos.
- Por último, y tal vez lo más importante, se piensa que habrá más austeridad y responsabilidad en la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales ya que el gobernador que gaste más tendrá que incurrir en los costos políticos de aumentar los impuestos a sus electores

Hasta aquí los argumentos a favor de la correspondencia fiscal. Pero el debate no está completo. La correspondencia no es omnipotente ni gratuita, por lo que voy a presentar en lo que sigue algunos argumentos a favor de posibles contraindicaciones de la misma.

- En cuanto a los argumentos de que con correspondencia fiscal habría más interés de los gobiernos locales para mejorar su administración tributaria y actuar más responsable y austeramente en cuanto a los gastos públicos, los mismos resultan válidos sólo porque las transferencias desde la Nación pueden estar correlacionadas con la responsabilidad fiscal local, concretamente cuando tales transferencias tienden a ser menores cuando mayor es esa responsabilidad, y viceversa. Resulta claro que este contexto de incentivos perversos motiva actitudes oportunistas en los gobiernos locales. Sin embargo, si las transferencias nacionales fueran absolutamente independientes de la responsabilidad fiscal local, y más aún si las mismas premiaran esta responsabilidad, aquellos argumentos son difíciles de sustentar. Pensemos en el siguiente ejemplo relacionado con intentar aumentar los gastos públicos locales. Si un gobernador quiere aumentar 10% su gasto local, si se financia totalmente con sus propios impuestos (correspondencia) sólo necesita aumentar sus impuestos en un 10% para financiar ese aumento, mientras que si financia sus gastos por mitades entre impuestos propios y coparticipados, bajo el supuesto de que las transferencias nacionales son inamovibles, tendrá que incrementar sus impuestos en un 20%. Si bien en los dos casos el monto impositivo adicional que se le reclama a los contribuyentes locales es el mismo, el hecho de que en el segundo caso las alícuotas de sus propios impuestos tienen que aumentar el doble, puede ser un disuasivo mayor de sus propósitos de aumentar sus gastos públicos.

- No está demasiado demostrado que por que haya correspondencia fiscal habrá menos salvatajes. Lo principal para que no aparezcan las necesidades de salvatajes es crear los mecanismos, institucionales y/o de incentivos, para que los gobiernos subnacionales fiscalmente irresponsables asuman plenamente los costos políticos de tales comportamientos, y esto no parece ser mayormente dependiente de la existencia o no de transferencias verticales canalizadas por un sistema de coparticipación de impuestos nacionales.
- Tampoco está demostrado que la simple introducción de correspondencia fiscal reduciría la prociclicidad. ¿Porqué un gobernador por el simple hecho de financiar sus gastos con sus propios impuestos, en vez de hacerlo en parte con recursos coparticipados, dejará de ser procíclico. ¿ Acaso el Gobierno Nacional no ha sido eminentemente procíclico aún cuando no recibe ningún recurso por coparticipación?.
- Si las provincias aumentan más sus capacidades tributarias, la posibilidad de guerras tributarias entre las provincias se acentuará.
- Hoy tenemos como importante impuesto provincial a los ingresos brutos. La existencia de este impuesto genera enormes problemas de administración tributaria interjurisdiccional porque las fábricas están en un lugar y los consumidores en otra. Este tipo de problemas puede potenciarse en el caso de que las provincias tengan mayores responsabilidades tributarias propias.
- La posibilidad de existencia de impuestos confiscatorios podría llegar a ser más fuerte con las mayores potestades tributarias provinciales.
- Por último, si hoy hay gran evasión en la Argentina, por ejemplo, en el impuesto a los ingresos, tal evasión podría llegar a ser significativamente mayor si cada jurisdicción provincial administrara su propio impuesto a los ingresos de las personas, como algunos defensores de la correspondencia fiscal proponen. En otras palabras, ¿puede haber mayor correspondencia fiscal sin simplificar el sistema tributario?.

Estas son algunas de las razones que fundamentan nuestra afirmación de que el debate sobre la correspondencia fiscal no está todavía completado.