



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**

**La Reforma a la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos**  
Artana, Daniel (Economista Jefe de FIEL)

## La reforma a la ley de coparticipación federal de impuestos

Por Daniel Artana. Economista Jefe de FIEL. 19/11/03

FIEL ha realizado numerosas propuestas de reforma a las normas que rigen la relación Nación-Provincias, la última incluida en el libro “Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases para una Política Económica para la Década” publicado en el año 2002. Mi objetivo en estas líneas no es repetir las propuestas formuladas sino plantear que objetivos mínimos debería tener la nueva ley de Coparticipación Federal.

Existen dos dimensiones importantes en la relación Nación-Provincias: una a nivel Macro, ya que la forma en que se organice dicha relación no debería crear problemas macroeconómicos; y la otra a nivel Micro.

### Desafíos a nivel Macro

La economía argentina por su tamaño está expuesta a cambios en las variables externas relevantes como los términos del intercambio y los flujos de capitales con el exterior que afectan la actividad económica y por consiguiente la recaudación de impuestos de los tres niveles de gobierno. Como las necesidades de gasto público de la sociedad son independientes del ciclo económico, una política fiscal prudente debería ahorrar en los momentos de auge para tener los fondos disponibles en los momentos de menor actividad económica. Actuando anticíclicamente. La evidencia empírica muestra que la política fiscal argentina ha sido procíclica, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados y produciendo ciclos expansivos de gasto estatal en el auge y fuertes ajustes en los momentos de menor actividad.

La Coparticipación Federal de Impuestos ha sido un elemento importante que hace a dicha prociclicidad ya que las transferencias a las provincias se calculan en función de los impuestos recaudados en el mes de efectuar las mismas.

Existen dos maneras alternativas de resolver este problema. Si se opta por descentralizar impuestos y acotar (o eliminar la coparticipación federal como la hemos conocido hasta ahora) habría que comprometer a la Nación y a las provincias a que tengan fondos fiscales anticíclicos que permitan a la política fiscal jugar su papel moderador del ciclo económico. Alternativamente, si se mantiene un régimen similar al vigente una forma de corregir el problema es por medio de transferencias que se calculen en base a un promedio móvil (en moneda constante) de los recursos obtenidos en los 36 meses previos al momento de realizar la transferencia y la creación de un fondo anticíclico a nivel nacional con los excedentes que se reparten entre la Nación y las provincias luego de determinado tiempo.

Un segundo elemento que hace a la política fiscal es la influencia que el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos ha tenido sobre la “mezcla tributaria”. En la medida que en que los porcentajes de la primaria que acrecen a la Nación son diferentes por impuesto ello limita las decisiones de qué impuestos aumentar o reducir. Ello se corrige con una definición amplia de los impuestos y contribuciones a incluir en la masa coparticipable, y con una distribución primaria uniforme para todos los impuestos incluidos.

## Desafíos a nivel Micro

En este rubro se destacan los problemas de incentivos al sobregasto como consecuencia de la baja correspondencia fiscal. Este problema ha sido exacerbado por el alto grado de redistribución regional que tiene la legislación vigente en la Argentina.

Para mejorar estos problemas de incentivos la nueva norma de coparticipación federal debería incluir lo siguiente:

- **Potestades de gasto.** Un proceso ordenado de mejora del federalismo fiscal debería empezar por definir las potestades de gastos e impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno y luego discutir los problemas de las transferencias verticales. Como este objetivo luce ambicioso, es posible que deba ser nuevamente postergado.
- **Transparencia en la distribución.** En la actualidad la distribución que se realiza de unas provincias a otras aparece oscurecida por el hecho de que recauda la Nación. En verdad se trata de una redistribución horizontal y ello sería preferible que quedara explicitado así. Nuestra propuesta ha sido que la parte redistributiva se separe en un fondo en el cual quede claro que jurisdicciones aportan y cuáles obtienen transferencias netas.
- **Mejorar los incentivos.** El instrumento más poderosos para mejorar los incentivos es descentralizar potestades tributarias a las provincias y municipios, reduciendo *pari passu* los montos a coparticipar. Pero si esto no fuera posible, al menos deben incluirse para los incrementos de recaudación prorrateadores ente provincias que respondan a sus necesidades de gasto (pobreza, número de alumnos, etc.) y a su desempeño fiscal.
- **Organismo Fiscal Federal.** Una mejor norma de coparticipación va a requerir una estimación permanente de indicadores que deberían estar estimados por un organismo técnico independiente del poder político.