

“Propuestas de Coparticipación Federal de Impuestos”

Oscar Cetrángolo (Oficina de la CEPAL en Buenos Aires)

Resumen de la presentación realizada en el 7º. Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal organizado por la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Austral

Buenos Aires, 24 de noviembre de 2003-11-18

Nuevamente nos volvemos a reunir para tratar de encontrar una clave que nos permita avanzar en el diseño de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Hoy, tenemos una idea bastante acabada de lo que piensa el resto: hemos tenido numerosos cambios de opiniones y hemos sido testigos y actores de lo sucedido en materia de federalismo durante los últimos diez años. Es ésta entonces, una buena oportunidad para revisar y actualizar nuestras respectivas posiciones.

Con la intención de incorporar elementos nuevos a la discusión, me permito señalar que ciertamente existe un cuerpo importante de coincidencias técnicas que han surgido de los debates que, en torno al nuevo régimen, se desarrollaron durante la última década. No obstante, considero que algunas de esas coincidencias deben ser reexaminadas a la luz de las nuevas circunstancias.

Para ello, creo conveniente diferenciar los problemas presentes en el actual esquema de relaciones financieras entre la Nación y las provincias en cuatro grupos:

- problemas estructurales intensamente discutidos
- problemas propios de la convertibilidad también muy discutidos
- problemas estructurales no debatidos suficientemente
- problemas de la nueva coyuntura.

Entre los problemas estructurales sobre los que hay amplio consenso se encuentra, obviamente, la complejidad e irracionalidad del actual esquema de distribución; la debilidad institucional (en especial en materia de resolución de conflictos); la necesidad de redefinir y armonizar las potestades tributarias; la ausencia de reglas fiscales (incluida la coordinación del endeudamiento) y la construcción, en el mediano plazo, de instrumentos que atenúen los efectos del ciclo. Hay un tema, además, sobre el que existe consenso en la dificultad de su abordaje y se refiere al funcionamiento del denominado “Organismo Fiscal Federal” y la modalidad que se adopte para la resolución de conflictos. Sobre estos temas no me voy a extender porque, creo, son los más estudiados y debatidos con anterioridad.

Existe un grupo de problemas que, si bien no son exclusivos, ciertamente han cobrado mayor trascendencia durante la existencia de un programa macroeconómico con tipo de cambio fijo. La importancia que se le asignó, por ejemplo, a la reforma de ingresos brutos y la sustitución por tributos con menos impacto sobre la competitividad es producto de esa circunstancia. Sin desconocer su importancia, no creo que la urgencia que alcanzó el tema en los noventa se mantenga en la actualidad. No obstante, debe seguir trabajándose en ese tema hoy sin las urgencias de entonces. Asimismo, existen consensos que se lograron durante los noventa que hoy deben ser revisados. Lamentablemente, la posibilidad de introducir un esquema que incorpore nuevos criterios de reparto que se apliquen sobre los incrementos en la recaudación, iniciativa muy consensuada durante los noventa, hoy deriva en una cuestión mucho más difícil de acordar acerca de si los niveles que se deben respetar son nominales o reales y, en todo caso, qué índice de precios utilizar.

En cambio, hay dos problemas estructurales que, lamentablemente, no han sido objeto de un necesario debate y afectan de manera sustantiva el funcionamiento del federalismo argentino. Se trata del financiamiento de políticas sociales compensatorias y la atención de los desequilibrios productivos. En el primero de los casos, debe trabajarse en la corrección de las deficiencias observadas en el pasado proceso de descentralización del gasto social, en especial salud y educación básica. Impulsada por urgencias fiscales, la Nación terminó por desentenderse de las políticas de compensación y coordinación del gasto social, con un fuerte impacto negativo sobre la equidad. La solución de estos problemas requiere, previamente, el diseño de políticas sectoriales, lo que fue encarado durante los noventa en materia de educación y se está discutiendo actualmente en materia de salud. Pero, si se quiere que esas iniciativas prosperen, el futuro esquema de transferencias debe tomar nota de esas políticas e incorporar en el debate sus necesidades financieras.

Relacionado con lo anterior, se debe mencionar la existencia de fuertes disparidades productivas regionales. La enorme brecha de desarrollo existente entre las provincias argentinas impide pensar la correspondencia fiscal como solución a los problemas de incentivos. Nótese que el caso canadiense (ejemplo habitual en las discusiones sobre federalismo) está construido sobre una estructura productiva en donde el producto por habitante de la región más rica alcanza a ser 1,7 veces el de la menos desarrollada. Esa relación, en nuestro caso alcanza a 8,7. Es impensable que las provincias menos desarrolladas de nuestro país puedan asegurar una provisión de bienes públicos similar a las regiones más desarrolladas sin contar con la asistencia (no sólo financiera) de la Nación. Ello

remite, a su vez, a los problemas de promoción del desarrollo productivo y el papel de los gobiernos locales.

En cuarto lugar, se encuentran los problemas que caracterizan la nueva coyuntura. La salida de la convertibilidad estuvo acompañada por un fuerte replanteo de funciones entre niveles de gobierno. Cuatro rasgos deben tenerse en cuenta:

- los cambios en la estructura tributaria, con una importancia significativa en el logro de un importante superavit primario de recursos tributarios no coparticipables (aduaneros) o con una coparticipación reducida (créditos y débitos bancarios);
- la creciente importancia del gasto en asistencia social en cabeza de las finanzas nacionales;
- el anuncio de una nueva modificación sobre el sistema previsional;
- el proceso de renegociación de deudas y el traspaso de buena parte del peso de las deudas provinciales a la Nación.

Resulta difícil imaginarse un debate sobre la coparticipación que intente generar un acuerdo de mediano plazo sin antes definir la persistencia de estos fenómenos. ¿Cómo van a ser y cómo se negociarán las futuras reglas fiscales (PFO)? ¿Cuál va a ser la estructura tributaria futura? ¿Cómo van a sustituirse los impuestos no coparticipados? ¿Cómo se van a distribuir esos nuevos ingresos? ¿Cómo será el nuevo sistema previsional? ¿Cuál será el financiamiento de recursos coparticipables que requiera el sistema? ¿Qué sucederá con las cajas no transferidas? ¿Cuál será el nivel futuro de impuestos sobre la nómina salarial? Todos estos interrogantes requieren respuestas previas al debate de la nueva ley de coparticipación.

Adicionalmente, deberá definirse si, como todo lo hace pensar, en el futuro se mantendrán las importantes partidas presupuestarias destinadas, por ejemplo, a la asistencia social (Plan Jefes y Jefas de manera destacada), así como las nuevas transferencias a las provincias destinadas a soportar la provisión de la salud pública (programas Remediar y Seguro Materno Infantil). Si esto es así, estamos en presencia de un nuevo reparto de funciones que requerirá un reexamen del federalismo y las transferencias intergubernamentales. Por su parte, el replanteo previsional puede estar asociado a la introducción de prestaciones asistenciales a los mayores que no logren acreditar 30 años de empleo formal. Estas serán seguramente crecientes y a cargo de la Nación.

Un elemento que no debemos olvidar se refiere al funcionamiento de la macroeconomía durante los próximos años y su impacto sobre las finanzas de los diferentes

niveles de gobierno. La particular coyuntura fiscal está sustentada por un conjunto de precios relativos en donde el elevado tipo de cambio permite el cobro de impuestos extraordinarios no coparticipables y la caída de salarios públicos y prestaciones de la seguridad social en términos reales ha permitido el logro de un importante superávit fiscal y, simultáneamente, financiar esas nuevas funciones. La excepcionalidad de la coyuntura obliga a ser cuidadosos en la introducción de reglas de reparto de recursos que puedan ser afectadas en el futuro cercano.

Por último, quiero terminar enfatizando la necesidad de repensar la discusión sobre coparticipación ante las nuevas circunstancias. La reforma constitucional abrió las puertas para que durante los últimos diez años todos nosotros quisiéramos nutrir la nueva ley de coparticipación con diversos elementos que, a nuestro entender, sería pertinente considerar en esta ley convenio. No obstante, creo conveniente hoy que desandemos ese camino y tratemos de pensar soluciones para cada uno de estos problemas sin esperar la sanción de una ley que, sobrecargada de demandas, ha resultado ser cada vez más difícil de consensuar.

La nueva coyuntura requiere de un federalismo flexible que atienda las diferentes demandas de cada región y se pueda adaptar a las cambiantes circunstancias que sufre nuestra economía. En este tema, el verdadero cambio se dará cuando con el trabajo cotidiano en todas las áreas de gobierno se logre erradicar la sensación de desconfianza mutua y comenzar un trabajo más cooperativo. Ello requiere de funcionarios que, en el día a día, estén dispuestos a resolver los problemas que se presenten. Tiendo a pensar que éste no es el momento de introducir reglas de mediano plazo. La próxima vez que introduzcamos reglas debemos estar seguros de poder cumplirlas.