

NUEVO FEDERALISMO FISCAL

Por Jorge C. Avila

Este artículo está basado en el libro *Propuesta de Federalismo Fiscal* (Consejo Empresario Argentino, noviembre de 2000). El libro fue escrito por Jorge Avila, con la colaboración de Enrique Bulit Goñi, Oscar Libonatti, Horacio Piffano y Mario Salinardi, y la asistencia de Ramiro Moya.

Los dos grandes intentos de estabilización del último cuarto de siglo, la tablita y la convertibilidad, terminaron en tragedia. En ambos casos, el gasto público fue la causa más importante de la devaluación. Para desafiar el paso del tiempo y sobrevivir, el tercer intento exigirá la aplicación de una regla de déficit cero, circunstancia que supone una reforma del Estado. Ahora bien, ¿qué es el Estado? En los grandes números, el Estado a reformar es la suma de las erogaciones de provincias y municipios, o gasto público subnacional. El gasto subnacional representa nada menos que el 75% del gasto público 'racionalizable', concepto que surge de la diferencia entre el gasto público total del país y los gastos en jubilaciones e intereses de la deuda.

La pregunta es cómo se hace la reforma en un país federal. Muchos observadores han propuesto que el país se regionalice; en otras palabras, que dos, tres o cuatro provincias chicas fusionen partes de sus respectivas administraciones a fin de reducir sus costos de funcionamiento. No comparto esta visión del problema. Además de voluntarista, es miope desde el punto de vista fiscal y en cuanto al desarrollo de las democracias provinciales. La regionalización es una buena idea en la medida en que sea espontánea e indirecta; es decir, en la medida en que surja como consecuencia de las exigencias presupuestarias que cada provincia enfrentaría en un escenario de completa descentralización impositiva.

I. Evolución del Federalismo Fiscal Argentino

La Constitución de 1853 sancionó una clara estructura de imputabilidad fiscal, fundada en el criterio de separación de fuentes. Entre 1853 y 1890, la Nación cubría sus gastos con impuestos sobre el comercio exterior y con impuestos internos recaudados en la Capital Federal y los territorios nacionales, salvo en circunstancias excepcionales, en las que se le permitía extender la recaudación de los impuestos internos a las provincias por un tiempo determinado. Paralelamente, las provincias recaudaban sus propios impuestos, sobre las propiedades y sobre ciertos consumos. El gasto público consolidado no superaba un 10% del PBI, y el gasto provincial representaba menos del 30% de aquél. Había disciplina fiscal; los gobiernos provinciales gozaban de una marcada autonomía, ya que apenas un 5% de sus erogaciones dependía de transferencias nacionales, y no había necesidad de coordinación entre las provincias y la Nación atento a que las esferas de competencia de cada nivel de gobierno estaban perfectamente delimitadas.

La crisis fiscal originada por el pánico Baring en 1890 demostró la vulnerabilidad de la base de imposición externa reservada a la Nación, y promovió el primer debate sobre federalismo tributario posterior a la sanción de la Constitución. El punto en cuestión era si había alguna restricción constitucional que le impidiera a la Nación recaudar sus impuestos internos en todo el territorio del país de modo permanente. Se impuso la tesis del ministro de Hacienda Vicente F. López, que sostenía que el texto constitucional no tenía objeciones sobre la materia. Las provincias aceptaron concederle a la Nación tal derecho con la condición de que fuera renovado anualmente. Desde entonces rigió una relación distinta entre ambos niveles de gobierno. Las transferencias nacionales pasaron a financiar un 6.5% del gasto provincial en 1900, y un 11.5% en 1910. De esta forma, por medio de canales de devolución y redistribución ad-hoc, la Nación retribuía el derecho concedido por las provincias. La relación entre el gasto público per cápita en las provincias avanzadas y el gasto público per cápita en las rezagadas empezó a cambiar a favor de las últimas, pasando de 4.8 veces en 1900 a 2.3 en 1916. El estado de situación descrito se mantuvo sin grandes variantes hasta comienzos de la década de 1930.

En 1935 el Congreso aprobó un conjunto de importantes leyes que reestructuraron el sistema tributario nacional. Por un lado, la ley de unificación de los impuestos internos, que, además de unificarlos, dispuso que el gobierno nacional los recaudaría, y estableció un régimen de coparticipación federal de la recaudación; las provincias recibirían su parte en la medida en que se comprometieran a eliminar sus propios impuestos internos, o aquellos gravámenes similares a los que la Nación empezaba a recaudar. El porcentaje de la recaudación nacional que se giraría a cada provincia salió del peso relativo de cada una de ellas en la recaudación global de impuestos internos propios en años previos. Por otro lado, se creó el impuesto a las ventas, sobre la base de un impuesto a las transacciones de 1931, y se ratificó el impuesto a los

réditos de 1932. Este par de gravámenes también quedó sujeto a coparticipación federal. Este segundo régimen retenía un 82.5% de la recaudación para la Nación y transfería el 17.5% restante a las provincias, que entonces eran 14, y a la MCBA. La distribución entre las provincias de la parte que les correspondía (distribución secundaria), se hacía conforme a ponderadores calculados de esta forma: 10% en relación con la recaudación nacional obtenida en cada provincia, 30% de acuerdo con los recursos provinciales propios, 30% en relación con los gastos provinciales, y 30% de acuerdo con la población de cada jurisdicción. El nuevo federalismo fiscal así erigido aumentó a un 29%, ya en 1939, la fracción del gasto provincial financiada con transferencias nacionales. En cuanto a la organización tributaria y a las relaciones fiscales Nación-provincias, como en cuanto a la organización monetaria y del mercado de cambios, las políticas adoptadas en la década de 1930 ejercerían una influencia perdurable; hasta 1989-91 en materia monetaria y cambiaria, y hasta la actualidad en materia tributaria.

En las décadas que siguieron hasta 1972 las relaciones entre la Nación y las provincias se administraron dentro del molde recién descripto. Durante el período se incorporaron algunos impuestos nacionales al régimen de coparticipación (ganancias eventuales en 1943, beneficios extraordinarios en 1946, sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes en 1951), cambió a favor de las provincias la participación primaria en ambos fondos coparticipados, se modificó la distribución secundaria del fondo constituido con los impuestos internos unificados (que adoptó el método de ponderación del segundo fondo), y se modificó el sistema de ponderación del segundo fondo, constituido con los impuestos a las ventas y a los réditos, entre otros. El resultado de los cambios fue una mayor disociación entre las responsabilidades de gasto y de financiamiento en las provincias. En 1960, los recursos nacionales financiaban un 47% del gasto provincial. Si bien es cierto que las mayores transferencias nacionales a las provincias eran acompañadas por mayores transferencias de gastos, no es menos cierto que los cambios agravaban la violación del principio de correspondencia fiscal. En 1960, asimismo, la relación entre gastos públicos per cápita de provincias avanzadas y rezagadas cayó a 0.9 veces.

En 1973 se sancionó la ley 20221, que hizo época en la historia del federalismo fiscal. Con el objeto de reducir la dependencia provincial de los aportes del Tesoro Nacional, que por entonces habían aumentado mucho en compensación de la merma en términos reales que sufría la recaudación coparticipada a raíz de la creciente inflación, y con el propósito, según ciertos autores, de fortalecer a las gobernaciones conservadoras del Interior en vista del inminente regreso del peronismo al poder, la nueva ley volvió a elevar la participación primaria a favor de las provincias. También, es cierto, permitió superar males incurables del viejo régimen, tales como su carácter fragmentario y excesivamente complejo. De acuerdo con el nuevo régimen, los impuestos nacionales, incluyendo todos los que se crearan en el futuro, con la excepción de aquellos de afectación específica, se integraban a un sistema único. Un 48.5% de la recaudación de impuestos coparticipados quedaba para la Nación, la cual remitía 1.8 puntos porcentuales a la MCBA y 0.2 puntos a Tierra del Fuego; otro 48.5% se transfería automáticamente a las provincias, las cuales quedaban imposibilitadas de recaudar tributos similares a los nacionales, y un 3% iba a un Fondo de Desarrollo Regional.¹ La distribución secundaria se efectuaba según el método de ponderadores. El porcentaje asignado a cada provincia, sobre los fondos para el conjunto de las provincias, era calculado por medio de la combinación de tres indicadores: 65% según la cantidad de habitantes, 25% según la brecha de desarrollo y 10% según la dispersión demográfica. El primero favorecía a las provincias con más habitantes que PBI; el segundo también beneficiaba a las provincias pobres, pues resultaba del promedio aritmético de índices de calidad de vivienda, educación y automóviles por habitante; y el tercero favorecía a las provincias poco pobladas del Sur. En un plano normativo, la nueva distribución secundaria perseguía una igualación de las capacidades de los fiscos provinciales en la provisión de ciertos bienes públicos, tales como educación primaria, salud, justicia y seguridad. En la práctica, dicho propósito era a todas luces redundante. En 1977 el financiamiento nacional del gasto provincial llegó al 62%. Ya era hora de desandar el camino de la coparticipación; en rigor, esto fue lo que se intentó hacer en 1980. La relación entre gastos públicos per cápita de provincias avanzadas y rezagadas cayó en este año a 0.7 veces.

En vista del fuerte incremento de los recursos coparticipados que había generado la normalización económica de los años anteriores, de las dificultades para transferir gastos adicionales a las provincias, y de una apremiante necesidad de reducir los impuestos al trabajo (que financiaban el sistema previsional), el gobierno nacional puso en práctica en 1980 un mecanismo de pre-coparticipación que beneficiaba a la Nación en la distribución primaria de los fondos coparticipados. La idea era neutralizar la pérdida recaudatoria que ocasionaría la rebaja de los impuestos al trabajo con una generalización del IVA (que había reemplazado al impuesto a las ventas en 1975). Pero como casi la mitad del producido de la generalización del IVA se derramaría en forma automática a las provincias, era entonces necesario que la Nación retuviera una fracción adicional de la recaudación coparticipada; en vez de seguir su curso predestinado a la

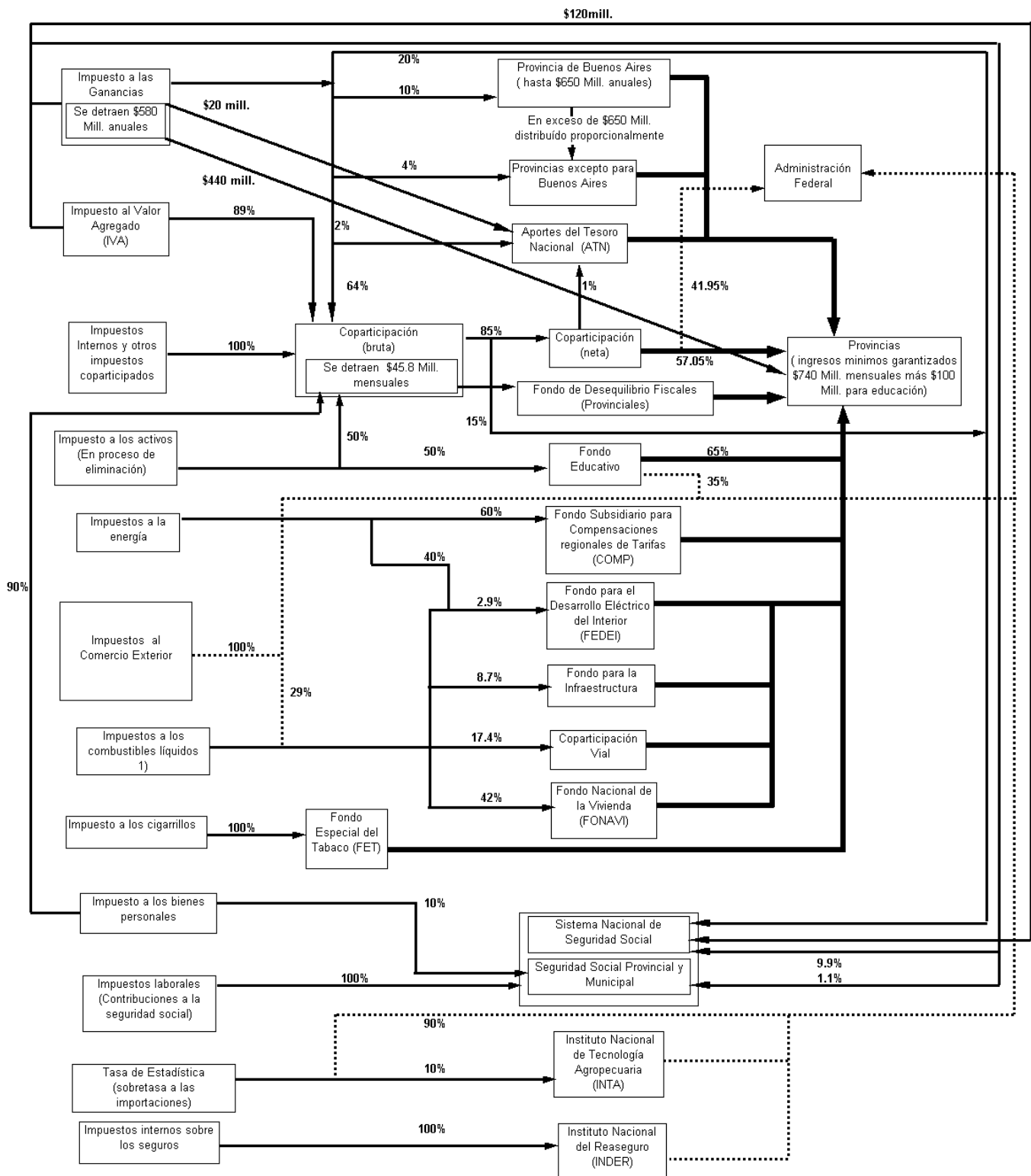
Nación, las provincias y el FDR, esa fracción se desviaría hacia el sistema previsional. Este es un ejemplo ilustrativo de los engendros a que obliga la rigidez de una mala institución económica como el régimen de fondos comunes que consideramos. La aceleración inflacionaria de la década de 1980 provocó un marcado deterioro de la recaudación coparticipada en términos reales, y un correspondiente aumento de los aportes del Tesoro Nacional en compensación. En 1983 el financiamiento nacional del gasto provincial alcanzó un máximo histórico de 72%; nunca fue la Argentina tan poco federal como entonces. A fines de 1984 venció el régimen de coparticipación establecido por la ley 20221 y, como no se había sancionado una nueva ley, las relaciones Nación-provincias ingresaron en una etapa de vacío legislativo. Hasta 1988 las transferencias a las provincias se manejaron en forma discrecional, por medio de aportes del Tesoro Nacional.

En 1988 se sancionó la ley 23548, que establecía el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Además del IVA, de los impuestos internos, a las ganancias y a los activos, entre otros menores, la ley declaró coparticipable el “excedente de combustibles”. De modo que se ampliaron los fondos sujetos a coparticipación. Y aumentó la participación primaria de las provincias con respecto a la ley 20221. Ahora, la Nación reducía su parte al 42.3%, y las provincias la aumentaban al 57.7%, la más alta participación en la historia; un punto porcentual de la parte destinada a las provincias sería administrado discrecionalmente por el gobierno nacional en la forma de aportes del Tesoro. Respecto de la distribución secundaria, cabe señalar que los porcentajes provinciales no salieron de un método de ponderadores, como en 1935 y en 1973, sino del promedio de los aportes del Tesoro recibidos por cada provincia durante los años de vacío legislativo. Este es el método de los “números mágicos” al que aluden algunos expertos. En la actualidad, las provincias reciben sus transferencias conforme al método mágico, un criterio aun más redistributivo y lesivo del principio de correspondencia fiscal que el de la ley anterior. Diversos autores proponen reformas de la ley de coparticipación, entendiendo por ellas formas más “racionales” de distribución primaria y secundaria del fondo común. Sin embargo, estas propuestas fallan por la base, puesto que el problema no consiste en la forma de coparticipar sino en el mero acto de coparticipar. En 1990 la razón entre los gastos públicos per cápita de provincias avanzadas y rezagadas cayó a 0.5 veces.

Cuadro 1

	DISTRIBUCION SECUNDARIA		DISTRIBUCION Porcentual de	
	Ley 20221 1973-80	Ley 23548 1988	PBI	POBLACION
Buenos Aires	27.99	21.95	32.6	38.7
Catamarca	1.92	2.75	0.5	0.8
Córdoba	8.91	8.87	8.0	8.5
Corrientes	3.79	3.71	1.3	2.5
Chaco	4.12	4.98	1.3	2.6
Chubut	1.86	1.58	1.3	1.1
Entre Ríos	4.56	4.88	2.2	3.1
Formosa	2.29	3.64	0.6	1.2
Jujuy	2.21	2.84	0.9	1.6
La Pampa	1.79	1.88	0.9	0.8
La Rioja	1.73	2.07	0.5	0.7
Mendoza	4.72	4.17	4.0	4.3
Misiones	2.97	3.30	1.4	2.4
Neuquén	1.71	1.73	1.9	1.2
Río Negro	2.29	2.52	1.5	1.6
Salta	3.75	3.87	1.5	2.7
San Juan	2.56	3.38	1.0	1.6
San Luis	1.75	2.28	1.0	0.9
Santa Cruz	1.44	1.58	0.9	0.5
Santa Fe	9.05	8.93	7.8	8.6
S. del Estero	4.02	4.13	0.8	2.1
Tucumán	4.56	4.76	2.1	3.5
T. del Fuego	-	0.24	0.8	0.2
MCBA	-	-	25.2	8.9
Totales	100.00	100.00	100.0	100.0
Fuente PBI: año 1993 (base 1993), Ministerio de Economía Población: Censo Nacional de 1991, INDEC				

Cuadro 2



Ya en la década de 1990, en un contexto de estabilidad y crecimiento, el gobierno nacional reflató la idea de las coparticipaciones. Ante el fuerte aumento de los recursos coparticipados que fluían automáticamente a las provincias, y

que éstas asignaban a cubrir nuevas erogaciones de inspiración provincial, la Nación impulsó en un comienzo nuevas transferencias de gastos en las áreas de educación secundaria, salud y minoridad, y luego acordó con las provincias dos pre-coparticipaciones. Por la primera de ellas, retuvo un 16% de la recaudación del impuesto a las ganancias para atender problemas de las grandes urbes (10 puntos porcentuales para la provincia de Buenos Aires y el resto para otras provincias). Por la segunda, la Nación retuvo un 20% adicional de la recaudación del impuesto a las ganancias y un 11% de la recaudación del IVA, con el objeto de cubrir el déficit previsional de arrastre y el déficit incremental que surgiría de la creación del sistema de jubilación privada (por el desvío de los aportes personales desde las cajas estatales a las AFJP).

La sola visión del cuadro 2 explica por qué nuestra organización federal constituye un “laberinto fiscal” en opinión de importantes analistas internacionales. Este diagrama ilustra el complejo sistema de cisternas y cañerías a través del cual se distribuyen los impuestos recaudados por la Nación, entre distintos niveles de gobierno y finalidades. Se trata de una fotografía del estado de situación al año 1997. Sobre el costado izquierdo se ordenan los impuestos administrados y recaudados por la Nación. Hacia la derecha, el diagrama informa cómo se distribuyen las respectivas recaudaciones entre una variedad de fondos comunes, antes de ser redistribuidas a institutos autárquicos (INTA, INDER), al sistema de seguridad social, a la administración nacional y, sobre todo, a las provincias. Los fondos comunes se ordenan en forma vertical en la parte central del diagrama. El más importante de ellos es la Coparticipación Federal de Impuestos, que se nutre del IVA, el impuesto a las ganancias y los impuestos internos, entre otros gravámenes menores, y que representa cerca de dos tercios de los fondos remesados a las provincias. El tercio restante proviene de otros fondos, tales como el Educativo, el de Desarrollo Eléctrico del Interior, el de Vivienda, el Vial, el Especial del Tabaco, y el destinado a Infraestructura, además de los aportes del Tesoro Nacional, las regalías y las pre-coparticipaciones, con sus propios y “mágicos” métodos de redistribución.

Advierta, entonces, que los porcentajes de distribución de los recursos nacionales entre las provincias pueden ser muy distintos a los porcentajes de distribución secundaria de la coparticipación federal expuestos en el cuadro 1. Se ha conformado así un laberinto de reparto de fondos administrados por la Nación que hace imposible que el contribuyente pueda discernir a qué jurisdicción u organismo paga él sus impuestos ni a qué jurisdicción u organismo puede él exigir una rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios públicos que dichos impuestos financian. El cuadro 2 patentiza la violación del principio de correspondencia que caracteriza a nuestra organización fiscal federal.

II. Ineficiencias de la Política de Fondo Común

Los problemas que acarrear el régimen de coparticipación federal de impuestos y los regímenes paralelos son los problemas típicos que agobian la administración de los fondos comunes. Lo dramático del caso reside en la desproporcionada gravitación de nuestro fondo común. En el presente, más del 60% del gasto público provincial reconoce financiamiento nacional, circunstancia más propia de una organización unitaria que de una federal. En casos extremos, tales como Catamarca, La Rioja y Formosa, el 93% del gasto provincial se financia con remesas nacionales. El principio de correspondencia fiscal está quebrado. Sus consecuencias son graves y presumidas por todos:

Magnífica el gasto público provincial. Vivo en Buenos Aires pero vengo de San Juan. En una ocasión, de llegada a la casa de mi madre reparé en una obra de mejora de una plaza cercana a su domicilio. Después de saludarla, le pregunté qué le parecía la obra; para mi sorpresa, me dijo que no estaba al tanto del tema. Le pregunté, entonces, si el gobierno le había cobrado alguna contribución especial, y me respondió que no. Volví a la carga, y le pregunté si no habría preferido que el gobierno invirtiera ese dinero en la construcción de un ala nueva en el hospital Rawson o en aulas adicionales para la escuela Sarmiento. Entre franca y harta del interrogatorio, mi madre exclamó: ¡Qué importa, que mejoren la plaza no más! ¡Total, es plata de Buenos Aires! Sabemos que no es plata de Buenos Aires, ya que la coparticipación federal y los otros fondos comunes que reparte la Nación se alimentan de impuestos recaudados a lo largo y ancho del país; sin embargo, el razonamiento de mi madre es impecable. Ella está al día con sus impuestos, pero no advierte ninguna conexión entre las decisiones de gasto adicional de la provincia y su esfuerzo tributario, y no la advierte porque no existe. La Nación afronta el costo político de recaudar, la provincia recibe el beneficio político de gastar, y el ciudadano mira con indiferencia el ir y venir de fondos. Nada lo incentiva a controlar, indignarse y reclamar una buena gestión del gasto público en su jurisdicción. A caballo regalado no se le miran los dientes.

Reduce el cumplimiento impositivo. La evasión impositiva es muy elevada en nuestro país. Sus causas son varias y complejas, pero el régimen de coparticipación no está exento de culpa. ¿Qué incentivo tiene, por ejemplo, el gobernador de San Juan a colaborar con los inspectores de la AFIP en la detección de evasores, cuando por cada \$100 que se recauden gracias a la movilización de su policía y el cierre de negocios locales la provincia recibiría apenas

\$1,90? (El gobernador hace esta cuenta: \$100 multiplicados por 0,57, que es la participación primaria de las provincias, multiplicados por 0.0338, que es la participación secundaria de San Juan, es igual a \$1,90.) Y con respecto a la Nación, aunque la distorsión de incentivos en este caso es menor, cabe preguntar: ¿no se esforzaría más la AFIP si de cada \$100 recaudados la Nación pudiera gastar \$100 en vez de los \$43 que le asigna el régimen de coparticipación?

Premia el lobby. Con regímenes de distribución de fondos como la coparticipación, existe un poderoso incentivo para que los gobernadores inviertan mucho ingenio, esfuerzo y tiempo en Buenos Aires, en el intento de modificar las reglas de juego a su favor. Un ejemplo en tal sentido es la promoción industrial basada en exenciones de grandes tributos nacionales sujetos a coparticipación, como IVA y Ganancias. De cada \$100 que le cuestan las exenciones al país, una provincia como San Juan pierde \$1,90 y gana la radicación industrial, y con ella una variedad de beneficios sobre el empleo, la actividad económica y las rentas generales de la jurisdicción. El saldo es netamente favorable a la provincia, y su consecuencia es obvia e inevitable.

III. La Propuesta

Sobre la base de datos de 1998, el último año normal de la economía argentina, la propuesta consiste en sustituir una suma cercana a \$25.000 millones anuales que reciben las provincias por la aplicación de un par de impuestos obsoletos (Ingresos Brutos y Sellos) y, sobre todo, en concepto de remesas nacionales (coparticipación federal de impuestos, otros fondos comunes y aportes del Tesoro Nacional), por una recaudación provincial propia de igual monto. Esto requiere tres cosas: a) implementar un nuevo sistema tributario provincial capaz de recaudar \$25.000 millones por año de manera eficiente; b) rebajar la presión tributaria nacional, en vista de que la Nación dejaría de remesar fondos a las provincias; c) implementar un nuevo sistema tributario nacional que sea la imagen especular del nuevo sistema provincial.

Con tal fin, proponemos lo siguiente. Primero, dividir el IVA en dos partes; un IVA nacional con una alícuota del 11% y un IVA provincial con una alícuota sugerida del 10%. Segundo, dividir el impuesto a las ganancias por mitades; un Ganancias Empresario, que recaudaría la Nación sobre el excedente empresario, con deducción automática del 100% de la inversión, y con una alícuota del 33%; un Ganancias Personales, que recaudarían las provincias sobre los ingresos laborales exclusivamente, con una alícuota progresiva que promediaría el 11,4%; este tributo no gravaría ganancias de capital ni intereses sobre depósitos, rentas o alquileres. Tercero, dividir los impuestos internos y a los combustibles en una fase mayorista, que recaudaría la Nación en fábricas y destilerías, y en una fase minorista, que recaudarían las provincias en supermercados y estaciones de servicio; tanto la Nación como las provincias respetarían las alícuotas presentes del gravamen. Los nuevos impuestos provinciales serían recaudados en forma separada por las provincias. Que las provincias afronten el costo político de recaudar sus propios impuestos no es un detalle menor; por el contrario, es esencial para asegurar la vigencia plena del principio de correspondencia fiscal. La tabla adjunta ilustra cómo se verían las finanzas nacionales y provinciales con la reforma en funcionamiento.

Cuadro 3

Finanzas Consolidadas		
Millones por año		
Concepto	Alícuotas	Año 1998
Nación		
Valor Agregado	11.0%	\$13150
Ganancias Empresarias	33.0%	\$9000
Combustibles mayorista	Sin cambios	\$2150
Cigarrillos mayorista	Sin cambios	\$300
Trabajo y Otros	Sin cambios	\$14100
Recaudación		\$38700
Gasto histórico		\$42700
Desequilibrio histórico		-\$4000
Provincias		
Valor Agregado	10.0%	\$11800
Ganancias Personales	11.4% prom.	\$10300
Combustibles minorista	Sin cambios	\$1500
Cigarrillos minorista	Sin cambios	\$1150
Trabajo y Otros	Sin cambios	\$6550
Inmobiliario y Automotor	Sin cambios	\$3300
Recaudación		\$34600
Gasto histórico		\$36300
Desequilibrio histórico		-\$1700

Por diseño, la completa descentralización que proponemos no alteraría el déficit fiscal de la Nación ni el del conjunto de las provincias. Pero cuando se evalúa su impacto en forma desagregada, salta a la vista un amplio abanico de desequilibrios. Desde un superávit equivalente al 150% del gasto provincial en la Ciudad de Buenos Aires, hasta déficit cercanos al 75% en jurisdicciones como Catamarca, La Rioja y Formosa. Con los niveles de gasto público de 1998 y aplicando las alícuotas sugeridas para los nuevos impuestos, surgirían tres grupos de provincias: el superavitario (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), el neutro (La Pampa, San Luis, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y el deficitario (todo el arco norte del país, desde San Juan hasta Entre Ríos, pasando por Jujuy y Misiones). Según nuestras proyecciones, el grupo superavitario acumularía un sobrante de \$5.000 millones por año, en tanto el grupo deficitario incurriría en un faltante de igual magnitud.

IV. Transferencias Interprovinciales

La necesidad de un sistema de transferencias interprovinciales se hace patente cuando examinamos el impacto desagregado de la descentralización tributaria. En un principio, la Ciudad de Buenos Aires, que no recibe fondos coparticipados, se convierte en la gran aportante de transferencias, la provincia de Buenos Aires queda con un pequeño superávit, y las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza quedan con un pequeño déficit cada una; pero a los pocos años las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza se convierten en netamente superavitarias y se suman a la Ciudad de Buenos Aires como aportantes de fondos para transferencias. Las restantes provincias quedan en situación deficitaria, aunque en grado muy variable de gravedad. Gracias a una mezcla de esfuerzo recaudatorio y de racionalización del gasto, Neuquén, Río Negro, Chubut, San Luis, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego están en condiciones de reequilibrar sus cuentas públicas en poco tiempo. Finalmente, queda un grupo de provincias pobres, cuya chance de autofinanciamiento en la próxima década, sin recurrir a una presión tributaria abrumadora ni reducir su gasto público per cápita muy por debajo del promedio provincial, es casi nula. El cuadro 4, en la página siguiente, ilustra lo dicho.

La implementación de la propuesta nos obligaría a crear dos nuevas instituciones. Por un lado, habría que adoptar un nuevo sistema de transferencias interprovinciales, con el fin de hacer viable política y financieramente la reforma. Por el otro, habría que poner en funcionamiento un nuevo organismo, el fideicomiso federal, a fin de que el nuevo sistema de transferencias sea una promesa jurídicamente creíble.

El cálculo de las transferencias sale de esta fórmula:

$(\text{Gasto provincial per cápita promedio} - \text{Recaudación potencial per cápita de X}) * \text{Población de X}$

Es decir, la transferencia a la provincia deficitaria X sería igual a la cantidad de habitantes de la provincia multiplicada por la diferencia entre el gasto público provincial *promedio del país* y la recaudación potencial por habitante en la provincia X. La fórmula es equitativa, ya que si la provincia X gastara más que el promedio nacional, la transferencia no convalidaría tal política, y si gastara menos que el promedio la transferencia haría posible que elevara su gasto hasta el promedio. Incentiva el esfuerzo recaudatorio, puesto que si la provincia X recaudara menos que su recaudación potencial, la transferencia no convalidaría tal política, y si recaudara más que la recaudación potencial la transferencia le permitiría reducir su presión tributaria. Respeto el principio de correspondencia fiscal; como el monto de la transferencia es fijo, todo gasto adicional de la provincia X debería cubrirse con una mayor recaudación propia. Por último, las transferencias son autoextinguibles; las provincias muy pobres las recibirían por décadas, pero las no tan pobres las recibirían durante un período no tan largo. Esta fórmula combina aspectos de la experiencia canadiense, en cuanto al tratamiento de la equidad, y de la experiencia alemana, en cuanto consagra un sistema horizontal, entre provincias con superávit y provincias con déficit, sin la mediación de la Nación.

Cuadro 4

Desequilibrios Presupuestarios Provinciales			
En millones de pesos de 1998			
	1998		
	Recursos	Gasto	Desequilibrio
C. de Buenos Aires	7826	3196	4630
Buenos Aires	11608	11112	496
Chubut	552	749	-197
Córdoba	2933	2949	-17
Santa Fe	2616	2769	-154
Mendoza	1190	1229	-39
Neuquén	1012	1043	-31
Río Negro	530	759	-229
Tucumán	704	986	-282
Tierra del Fuego	251	401	-150
Entre Ríos	873	1420	-547
San Luis	331	396	-65
La Pampa	381	525	-144
Misiones	512	1062	-550
Salta	464	944	-480
Santa Cruz	458	724	-266
San Juan	365	713	-348
Chaco	529	1208	-680
Corrientes	417	1003	-586
Jujuy	254	599	-345
Catamarca	215	501	-286
Santiago del Estero	284	680	-396
Formosa	260	881	-621
La Rioja	161	489	-327
Totales	34726	36339	-1613

El cuadro 5 informa sobre el monto de las transferencias de igualación de capacidades fiscales en el año inicial. Su interpretación es inmediata. Las transferencias financiarían entre el 17% del gasto de Entre Ríos y el 65% del de

Santiago del Estero. Dos razones explican que el peso de las transferencias varíe tanto: el nivel de la recaudación potencial y el nivel del gasto público que registra la provincia. Por caso, en Entre Ríos la gravitación de las transferencias es baja porque la provincia tiene la base imponible más rica del grupo, y porque el gasto público es mayor que el gasto promedio del país. Santiago del Estero es el caso opuesto: la gravitación es alta porque la provincia tiene la base imponible más pobre del grupo y porque el gasto público es menor que el gasto promedio, con la excepción de Tucumán. Las transferencias según nuestra fórmula son generosas; ascenderían en un principio a \$4000 millones anuales y representarían en promedio el 39% del gasto público del grupo. (Note que Tucumán, Misiones, Salta Chaco, Jujuy y Corrientes quedan mejor después de las transferencias de igualación que antes de la descentralización.) Aquel monto puede ser aportado holgadamente por la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, ya que la descentralización tributaria les reportaría al comienzo un superávit superior a \$5000 millones por año. Los \$1000 millones sobrantes podrían destinarse a financiar la reconversión fiscal de las provincias neutras en la transición. Las transferencias perderían gravitación con el paso del tiempo, pudiendo descender en doce años a un 31% del gasto provincial según nuestras proyecciones.

Cuadro 5

Transferencias Interprovinciales En pesos de 1998			
	1998		
	Aporte per cápita	Aporte Total	Aporte Total/ Gasto Pcial.
Tucumán	450	573m	58%
Entre Ríos	213	236m	17%
Misiones	451	418m	39%
Salta	540	542m	57%
San Juan	365	209m	29%
Chaco	434	404m	33%
Corrientes	536	478m	48%
Jujuy	564	326m	54%
Catamarca	293	88m	18%
Santiago del Estero	610	441m	65%
Formosa	449	211m	24%
La Rioja	383	100m	20%
Promedio simple	441	335m	39%
Total	-	4026m	-
Aclaración: "m" significa millones.			

V. Fideicomiso Federal

La factibilidad de nuestra propuesta no sólo depende de consideraciones financieras; también es importante la confianza que inspire a las partes involucradas en el cumplimiento de sus términos. El cambio de reglas de comportamiento fiscal que supone una completa descentralización tributaria es tan grande, que se hace necesario crear una institución que provea seguridad jurídica a las provincias receptoras y aportantes, y a los contribuyentes. Proponemos a tal efecto la creación del Fideicomiso Federal, con estas características:

Integrantes

- La Nación, en calidad de vedora, las provincias aportantes y las provincias receptoras de transferencias. Las provincias aportantes girarán los fondos previstos a las receptoras sin intervención del gobierno nacional. La Nación quedará operativa y financieramente al margen del sistema. La experiencia alemana es un antecedente en este sentido.

Objetivos

- Supervisar el giro regular y automático de las transferencias, garantizando su prioridad en el presupuesto de las provincias aportantes.
- Garantizar que la presión tributaria global (por impuestos, tasas y contribuciones, de orden nacional, provincial y municipal) sobre los particulares o las empresas no supere determinados límites.
- Que las transferencias reflejen los cambios socioeconómicos que vayan experimentando las provincias en cuanto a bases imponibles, población, ruralidad y pobreza, para lo cual el Fideicomiso recolectará las estadísticas y aplicará los coeficientes que correspondan.

Instrumentos

- Si las transferencias no fueran giradas en tiempo y forma, el Fideicomiso podrá expulsar del acuerdo federal a la jurisdicción en falta, suspendiendo así su potestad para recaudar los nuevos impuestos (Valor Agregado y Ganancias Personales).
- Si la presión tributaria global sobre un contribuyente en cualquier provincia o municipio superara un máximo predeterminado, el Fideicomiso podrá retener de las transferencias que la provincia recibe, o incrementar el aporte que la provincia realiza, o exigir un aporte especial si el hecho ocurriera en una provincia neutra, con el fin de devolver al contribuyente el monto cobrado en exceso, so pena de suspensión de la potestad para recaudar los nuevos impuestos.
- Si los aportes aumentaran arbitrariamente en perjuicio de las provincias aportantes, las provincias tendrán la posibilidad de apelar las decisiones del Fideicomiso.

Todo lo dicho sobre las transferencias, su cálculo, duración y administración por medio del Fideicomiso Federal, sobre la integración de esta nueva institución, sus objetivos e instrumentos, y las salvaguardias para contribuyentes y provincias, serán cláusulas de la ley convenio que sancionaría el Congreso de la Nación y que aprobarían las legislaturas de las provincias que participen en el acuerdo federal de descentralización tributaria.

VI. Aspectos Constitucionales

En esta sección presentamos nuestra opinión acerca de la viabilidad constitucional de la propuesta de completa descentralización tributaria que nos ocupa. Se trata de una opinión sintética, que enfatiza las principales consideraciones y recaudos jurídicos que deberían tenerse en cuenta en la instrumentación de la reforma.

Distribución constitucional de potestades tributarias por niveles de gobierno

- El Constituyente de 1853/60 no le prestó demasiada atención a este tema. Pareciera que una vez acordada la nacionalización de las aduanas, más como una prenda de unidad nacional que como un elemento específico de economía federal, se hubieran disipado las preocupaciones por el financiamiento del resto del gasto nacional, así como por las atribuciones tributarias nacionales y concurrentes. Tal vez por esta misma parquedad, sumada al carácter potencialmente conflictivo del tema, éste todavía presenta variados matices.
- El texto constitucional es muy general en la distribución de potestades. Atribuye a la Nación, de manera exclusiva y excluyente, la potestad de establecer derechos de importación y exportación. También le atribuye la potestad de establecer impuestos directos sólo por tiempo determinado y en circunstancias de excepción. Atribuye a la Nación y a las provincias, sin condiciones y de modo concurrente, la potestad de establecer contribuciones indirectas. Y asigna a los municipios las potestades tributarias que las provincias les deriven para asegurar su existencia.
- La reforma constitucional de 1994 no alteró esta distribución de potestades, pudiendo mencionarse que se ha hecho explícita la concurrencia de potestades entre la Nación y las provincias en materia de impuestos indirectos, algo que la jurisprudencia reconocía pacíficamente desde 1929. Tampoco se registran cambios respecto de los municipios, bien que el nuevo artículo 123 declama su autonomía.

Sobre la constitucionalidad de la Coparticipación

- Desde su aparición en la década de 1930, los regímenes de coparticipación fueron mayoritariamente cuestionados desde el punto de vista constitucional (Bielsa, Linares Quintana, Bidart Campos, García Belsunce, Jarach, Giuliani Fonrouge). El argumento fundamental era que las provincias no podían desprenderse de potestades tributarias recibidas en forma directa de la Constitución Nacional. Para dichos constitucionalistas, la Coparticipación no era un régimen que delegaba en la Nación la administración de los tributos y punto; era también un régimen que delegaba la potestad

tributaria misma, puesto que la Nación podía establecer, modificar, graduar y hasta derogar impuestos, sin control provincial.

- Respecto de la doble o múltiple imposición, cabe destacar que la Constitución Nacional no contiene disposición expresa alguna que la proscriba; es decir, la Constitución no se opone a la posibilidad de que un mismo hecho económico sea generador de más de una obligación jurídico tributaria, sea del mismo nivel de gobierno o de otro. Si la doble o múltiple imposición ocurriera dentro del mismo nivel de gobierno, el problema sería visto como una mera cuestión relativa al monto sumado de los diversos tributos, aspecto no objetable en si mismo en tanto la suma no supere límites confiscatorios. Si la doble o múltiple imposición ocurriera entre distintos niveles de gobierno, aunque no se trataría en sentido estricto de la misma situación, posiblemente las conclusiones serían las mismas. La Corte Suprema de la Nación ha dicho que la mera superposición de tributos no se opone al sistema federal sino que más bien se trata de una de esas fricciones que dentro del mismo resultan inevitables, no siendo particularmente objetable en la medida que no se superen los límites que impone la apuntada confiscatoriedad.

La Constitución de 1994 no impone la Coparticipación

- Podemos sostener que *el texto constitucional no impone que los tributos directos e indirectos aludidos en el inc. 2º) del art. 75 sean coparticipados; más bien, podemos decir que solamente autoriza que sean coparticipados.*

- Como toda norma jurídica, cabría admitir la posibilidad de que el texto constitucional dijera lo contrario; por ejemplo: a) que en el contexto de la reforma la expresión “son coparticipables” debe entenderse en forma imperativa y no meramente autorizativa; b) que no es razonable que el constituyente de 1994 haya realizado una tan meticulosa regulación para un instituto meramente optativo, sin hacer mención alguna a otras alternativas; c) que algunas de las nuevas expresiones incorporadas adoptan una formulación innegablemente afirmativa; d) que así debe entenderse el mandato de la cláusula transitoria sexta, de sancionar una nueva ley convenio de coparticipación federal, en reemplazo de la vigente, con ajuste a las nuevas directivas consagradas. Si esto fuera así, el proyecto de asignación de fuentes tributarias a las Provincias, en cuanto requiriera prescindir del sistema de coparticipación previsto en el inc. 2º) del art. 75 de la Constitución Nacional, requeriría de la reforma de la Constitución.

- No obstante admitir como posibles las interpretaciones referidas en el punto anterior, insistimos en que la reforma constitucional se limita a convalidar la constitucionalidad de la coparticipación, estableciendo que si ésta se consagrara, como ha ocurrido en los últimos sesenta y cinco años, deberá ajustarse a las pautas que se sientan en el texto, las que distan de ser unívocas.

- En el inc. 2º) del art. 75 del nuevo texto constitucional hay otro aspecto de interés a los efectos de nuestra propuesta. Se introduce una posibilidad a favor de la Nación cuando se establece que “las contribuciones previstas en este inciso, *con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica*, son coparticipables”. De esto surgiría que la Nación tendría la posibilidad de excluir unilateralmente algunos tributos de la masa coparticipable, posibilidad que según la ley vigente de coparticipación (N° 23548, art. 2 incs. c) y d)) sólo podría concretarse con una previa justificación del interés general comprometido y con el consenso de las provincias mediante ley convenio. En el nuevo inc. 3º), agregado al art. 75, se autoriza al Congreso Nacional a “establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara”. Esto significa que la Nación podrá realizar afectaciones específicas de tributos que de otro modo ingresarían en la masa coparticipable, con las indicadas mayorías especiales, pero unilateralmente. El régimen de la ley 23548 es, en cambio, más favorable a las provincias, en tanto los tributos nacionales que al entrar en vigencia la ley tenían afectación específica, continúan con ella y sin ingresar en la masa coparticipable hasta la finalización de su vigencia o el cumplimiento del objeto (art. 2º inc. c)), y los que se decida afectar después de vigente la ley deben declararse de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias, y decidirse la afectación por ley convenio (art. 2º inc. d)).

Sobre la forma de instrumentar la Propuesta

- En vista de que se trata de potestades concurrentes, la propuesta debiera instrumentarse por medio de una ley convenio emanada del Congreso Nacional; a ésta adherirían las provincias mediante leyes dictadas por sus respectivas Legislaturas, según lineamientos utilizados desde 1934, que han recibido respaldo constitucional.

Conclusiones Legales

1. Para descentralizar fuentes tributarias y así suprimir el sistema de coparticipación federal de impuestos (ley 23548 y otras, tales como la ley 23966), no sería necesario modificar la Constitución Nacional.
2. El nuevo régimen tributario federal, dado que involucra potestades concurrentes, debería establecerse mediante una ley convenio, es decir, una ley formal y sustancial emanada del Congreso Nacional, y mediante leyes de adhesión a ella emanadas de las Legislaturas provinciales, que obviamente comprometan también a sus municipios.
3. La distribución de recursos tributarios, o de fuentes tributarias, debería ser consecuencia de la atribución de competencias, servicios y funciones. Y tal distribución debe respetar principios y garantías constitucionales.
4. Es necesaria una concertación entre niveles de gobierno (Nación y provincias, éstas por sí y por sus municipios), en el estilo del Pacto Fiscal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, del 12 de agosto de 1993, que se haga para cumplirse.
5. El sistema que se adopte debe contemplar salvaguardias para los Fiscos que se integren, a fin de que no sean objeto de inequidades que puedan resolver los demás en su contra, y para los contribuyentes, a fin de que no sean sometidos a una presión tributaria global insostenible, o a múltiples imposiciones no coordinadas.
6. No deben descuidarse los aspectos procesales, pues todos los derechos sustantivos que quieran consagrarse naufragar ante procedimientos arbitrarios.

VII. Conclusiones Generales

Cabe reflexionar, por último, sobre el profundo cambio organizativo que promovería nuestra propuesta de descentralización. En el presente, todas las jurisdicciones, salvo la Ciudad de Buenos Aires, reciben transferencias de la Nación. Con nuestra propuesta, las doce jurisdicciones más ricas del país, que suman el 75% de la población y el 86% del PBI, pasarían a moverse en un contexto de autonomía tributaria, independencia financiera y correspondencia fiscal. Y las doce jurisdicciones más pobres, si bien seguirían dependiendo de transferencias, también pasarían a moverse en ese contexto de autonomía tributaria y de respeto del principio de correspondencia fiscal, puesto que los aumentos del gasto público deberían cubrirse con similares aumentos de la recaudación propia.

En suma, esta propuesta busca acercar nuestra organización fiscal federal al tipo de organización vigente en países definitivamente federales como EEUU, Suiza o Canadá. Su objeto es poner en práctica un sistema que obligue a una correspondencia entre el gasto de cada provincia y el esfuerzo tributario de sus votantes y contribuyentes, que obligue a los gobernadores a rendir cuentas, y que obligue a las Legislaturas a discutir gastos e ingresos, que es una de sus funciones más elementales y, sin embargo, una de las más descuidadas, y que en este proceso la regionalización surja naturalmente como una posibilidad. Por último, se trata de hacer realidad aquella “cosa loca, caótica y llena de vida que es la democracia del *county* norteamericano”, que Sarmiento observó maravillado en 1847 mientras recorría EEUU.

Jorge C. Avila es Licenciado en Economía, y Ph. D. in Economics, Universidad de Chicago. Este trabajo resultó ganador del tema Relación Fiscal Nación-Provincias del Concurso “Soluciones de Políticas Públicas” que organizó la Fundación Atlas para una Sociedad Libre.

¹ A partir de 1981 la MCBA fue excluida del régimen de coparticipación.