

Coparticipación: más de lo mismo

El postergado proyecto para la reforma del sistema de coparticipación se precipitó en virtud de las exigencias del FMI.

El 24% de los fondos coparticipables se distribuirán en función del un fondo de equidad social administrado por la Nación.

El proyecto expresa parámetros de responsabilidad fiscal, sobre la base de una serie de enunciados pero sin precisiones.

El problema más importante de la distribución de las facultades fiscales entre la Nación y las provincias es cómo lograr que estas últimas tengan acceso a las bases impositivas generales y amplias, que son las que tienen mayor potencial recaudatorio. Estas bases generales son el ingreso y el consumo, gravados en nuestro país con el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado, respectivamente. La Constitución argentina establece que los gravámenes internos, como los mencionados precedentemente, son coparticipables, es decir que la materia imponible se comparte entre la Nación y las provincias

Si las provincias no pueden ejercer directamente sus poderes tributarios en tales materias imponibles puede ocurrir que no cuenten con fuentes de recursos impositivos acordes con sus necesidades de gastos, fenómeno que se conoce como "desequilibrio vertical". En ese caso, se requerirán transferencias desde el gobierno nacional hacia el nivel provincial. El sistema de coparticipación vigente en Argentina constituye una forma de transferencia que genera en los distintos niveles de gobierno comportamientos tendientes a captar la mayor porción de la masa de recursos coparticipables. Esto adquiere especial relevancia al momento de negociar una reforma en el régimen de coparticipación.

De acuerdo con la reforma constitucional de 1994, se disponía el dictado de una nueva ley de coparticipación antes de la finalización de 1996, la cual no se ha llevado a cabo hasta el momento. Sin embargo este tema cobra renovada importancia en la actualidad, especialmente en virtud de la exigencia del FMI de definir tres temas centrales de la agenda política: reestructuración de la deuda, situación fiscal y reforma intergubernamental. En la presente nota se analizan los mecanismos de funcionamiento del actual sistema de coparticipación impositiva, los requisitos constitucionales para su modificación y sus implicancias, y las principales dificultades que enfrenta la última propuesta de reforma elaborada por el Poder Ejecutivo.

El dictado de una nueva ley de coparticipación, que debía hacerse antes de la finalización de 1996, se retoma en virtud de las exigencias del FMI.

El funcionamiento del régimen de coparticipación

El sistema de coparticipación vigente en Argentina se articula en torno a una masa de recursos que se compone por la recaudación del IVA, Ganancias, Impuestos Internos, Ganancia Mínima Presunta e Impuesto sobre los Intereses, entre los principales. Los recursos derivados de estos gravámenes conforman la denominada masa coparticipable bruta, de la cual se deduce un 15% para el sistema nacional de seguridad social y otros gastos operativos y un monto fijo para el fondo compensador de desequilibrios fiscales provinciales para constituir la masa coparticipable neta.

Del total de la masa coparticipable neta, la distribución primaria a las provincias asciende al 57,36%, conservando el tesoro nacional un 40,24%. Por su parte, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires obtiene el 1,4% mientras que el remanente se destina al fondo de Aportes del Tesoro Nacional. En tanto, la distribución secundaria, es decir, el porcentaje de la distribución primaria que corresponde a cada una de las provincias se determina según la ley 23.548 (Esquema 1).

El ejercicio pleno del poder fiscal por parte de una provincia, tal como corresponde a un sistema federal, requiere que los gobiernos provinciales: a) establezcan los impuestos y definan el hecho imponible, b) decidan el nivel de las alícuotas, c) recauden el impuesto, d) decidan sobre el uso de la recaudación. La coparticipación impositiva vigente en la actualidad es una forma de transferencia incondicional y automática de fondos que recauda el gobierno central, originados en impuestos también decididos por ese nivel de gobierno. La incondicionalidad significa que no hay una especificación acerca del modo en que los gobiernos subcentrales pueden gastar los fondos transferidos por la Nación, en tanto que la automaticidad hace referencia al hecho que los fondos se asignan de acuerdo a una regla preestablecida, lo que elimina la discrecionalidad por parte del gobierno central y las posibilidades de hacer *lobby* para obtener mayores recursos por parte de las provincias.

El sistema de coparticipación argentino vigente sólo cumple el requisito de libre decisión sobre el uso de la recaudación, con lo cual no podría hablarse de autonomía fiscal plena por parte de las provincias. En efecto, los gobiernos provinciales no establecen la totalidad de sus impuestos, no determinan el nivel de presión fiscal que grava a sus residentes ni recaudan todos los gravámenes. Esta circunstancia debilita la responsabilidad económico-política de las provincias, debido a la separación de las decisiones de gasto, que corresponden al gobierno provincial, y de recaudación, que corresponden al gobierno central. Por otra parte, como es el gobierno central quien determina los componentes principales de los impuestos vigentes, se elimina una posible competencia entre los gobiernos provinciales, acentuando el poder de monopolio de los mismos que puede manifestarse en una presión fiscal superior a la deseable o en un tamaño del sector público excesivo.

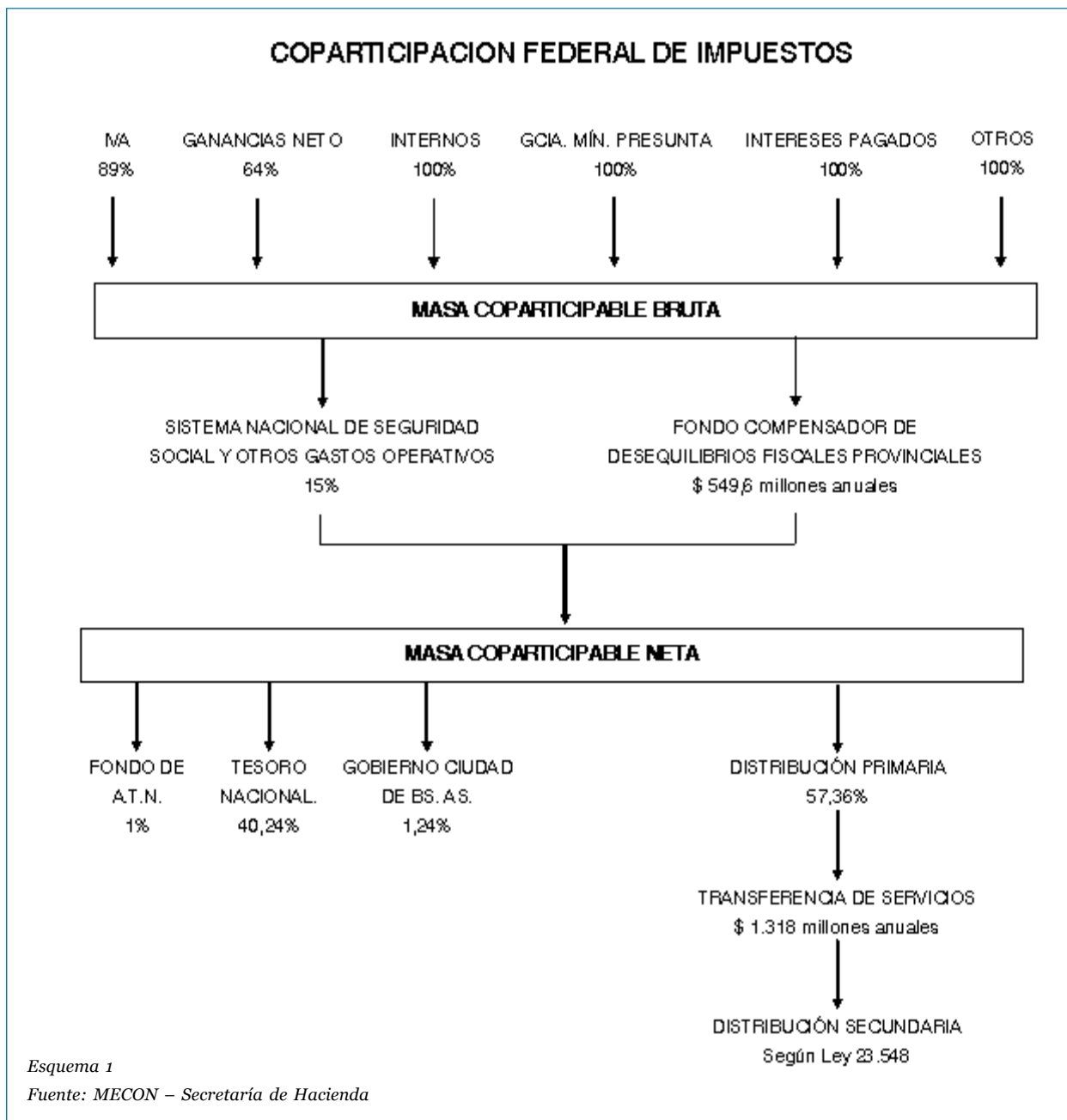
Otro inconveniente tiene que ver con el hecho que la coparticipación impositiva supone la explotación conjunta de un recurso de propiedad común a la Nación y a las provincias que presenta, entre otras dificultades, la de convenir el modo en que se reparte el producido de ese producto común. En este caso se trata de un doble reparto: la distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias y la distribución secundaria, es decir, la participación relativa de cada provincia.

Por último, tal como ha sido implementada en Argentina la coparticipación impositiva, en el coeficiente que corresponde a cada provincia no puede distinguirse cuánto recibe en carácter devolutivo y cuánto por redistribución. Esta imposibilidad de diferenciación crea ilusión fiscal, dificultando la adopción de decisiones adecuadas.

Problemas inherentes a la reforma

El esquema de coparticipación vigente en la actualidad data, con algunas modificaciones parciales, de 1988, en el marco de la ley-convenio 23.548. Los cambios estructurales de la economía argentina son muy significativos, hecho que se refleja en la discusión de la coparticipación entre Nación y provincias. De hecho, cualquier acuerdo de distribución de recursos que parece razonable en algún momento del tiempo, deja de serlo al cambiar las condiciones iniciales. Esto produce la necesidad de buscar una solución "por fuera" del

Los cambios estructurales de la economía argentina son muy significativos, lo cual debería reflejarse en nuevos coeficientes de reparto.



sistema de coparticipación o de renegociar los porcentajes de distribución fijados inicialmente, con los consiguientes conflictos y soluciones de compromiso.

Entre los principales cambios ocurridos desde la sanción de la ley-convenio se destacan:

- *Pérdida de magnitud del impuesto inflacionario durante la década del noventa.* Al momento de sanción del régimen de coparticipación, el principal impuesto era el inflacionario, tributo no coparticipable que beneficiaba al sector público nacional en detrimento de las provincias.
- *Implementación de retenciones a la exportación e impuesto al cheque.* Estos impuestos no son coparticipables y toman el lugar ocupado en su momento por el impuesto inflacionario.

- *Cambio en la configuración regional del país.* Los porcentajes de reparto de recursos acordados en 1988 tenían un componente de redistribución tendiente a corregir el desequilibrio horizontal entre las provincias, originado en la dispar distribución regional de los recursos económicos. Debido a los cambios en la configuración regional del país, resulta que dichos porcentajes no se ajustan adecuadamente a la situación real de las provincias, motivo por el cual se impone la redefinición de los mismos.
- *Cambios en los indicadores sociales.* Actualmente, no se advierte correlación entre la magnitud de las transferencias de coparticipación y los niveles de pobreza que presenta cada provincia (Cuadro 1).

Cualquier reforma que pretenda modificar los coeficientes de distribución primaria y secundaria de los recursos coparticipables para adecuarlos a los cambios estructurales producidos, debe hacerse siguiendo las disposiciones constitucionales sobre coparticipación, lo que genera dificultades de negociación para alcanzar el consenso.

En el artículo 75 de la nueva Constitución nacional se fija el procedimiento para aprobar una nueva ley de coparticipación impositiva. Allí se establece que “una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación” de los impuestos directos e indirectos que puede fijar el Congreso de la Nación. Por otra parte

Cuadro 1

Fuente: IERAL

Provincia	Pobreza urbana en %	Coparticipación por habitante en \$
Provincia de Buenos Aires	58,4	134,9
Ciudad de Buenos Aires	21,7	57,3
Catamarca	62,8	699,1
Chaco	71,0	430,3
Chubut	38,4	325,0
Córdoba	54,0	245,9
Corrientes	73,0	339,1
Entre Ríos	64,2	358,0
Formosa	67,3	635,4
Jujuy	68,2	394,3
La Pampa	46,1	528,0
La Rioja	60,4	606,4
Mendoza	56,1	222,1
Misiones	67,8	290,5
Neuquen	46,5	310,8
Río Negro	50,6	387,6
Salta	68,4	301,7
San Juan	62,2	463,0
San Luis	61,8	526,8
Santa Cruz	32,5	681,9
Santa Fe	61,6	252,9
Santiago del Estero	63,0	436,1
Tierra del Fuego	33,6	1.027,9
Tucumán	69,2	301,8
TOTAL PAIS	54,7	240,9

dispone que “La ley-convenio tendrá al Senado como Cámara de origen y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada, y será aprobada por las provincias”.

Estas disposiciones se traducen en una virtual unanimidad para lograr la sanción de la nueva coparticipación, otorgando poder de veto a cualquiera de los participantes en la negociación, ya que su desacuerdo bloquea el logro del resultado buscado. La aplicación de la regla de la unanimidad, si bien es positiva porque asegura un resultado que será superior para todos los integrantes de la negociación, tiene altos costos de negociación especialmente cuando se trata de cuestiones distributivas, como es el caso de la discusión sobre coparticipación donde surgen beneficiados y perjudicados. Está demostrado que las decisiones de estas características no tienen un resultado estable porque el conflicto potencial es permanente y se manifiesta, por ejemplo, como reclamo de una nueva modificación de ley acordada.

La Constitución también dispone que la ley de coparticipación debe tener determinados requisitos. Algunos de ellos son formales, como puede ser la automaticidad y los criterios objetivos de reparto, y otros son de carácter valorativo, como la equidad, solidaridad, calidad de vida, grado equivalente de desarrollo e igualdad de oportunidades. En algunos casos, el cumplimiento de estos requisitos puede resultar más sencillo pero, la mayoría de las veces, hay cuestiones difíciles de precisar e instrumentar. Tal es el caso de los criterios normativos en los que puede haber desacuerdo acerca del significado de conceptos tales como equidad o calidad de vida.

En resumen, las disposiciones constitucionales que reglan el dictado de una nueva ley de coparticipación son tan exigentes que las dificultades para lograr un cambio en la situación existente son enormes. Por eso no es extraño, si se dicta la nueva ley, que el arreglo no subsistirá por mucho tiempo, a menos que existan recursos para compensar a los perdedores del acuerdo. En este caso, los inconvenientes aparecen cuando se intenta obtener los recursos para realizar las compensaciones, cuando se pretende conseguir la información necesaria para estimar los beneficios y costos correspondientes y cuando se pretende instrumentar la decisión al margen de los intereses políticos en juego.

La experiencia argentina muestra que todas las modificaciones al régimen de coparticipación han requerido arreglos laterales y compensaciones que se tradujeron en medidas que no habrían sido tomadas si no hubiera sido necesario hacerlo para lograr el consenso. Los resultados que surgen bajo estas circunstancias no siempre son eficientes ni cumplen con las condiciones necesarias para una buena política fiscal.

Las disposiciones constitucionales que reglan el dictado de una nueva ley de coparticipación son tan exigentes que las dificultades para lograr un cambio en la situación existente son enormes.

La discusión actual

En virtud de las disposiciones de la reforma constitucional de 2004 y especialmente a partir del compromiso del gobierno argentino con el FMI, de acuerdo a la carta de intención firmada en fines de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional presentó a las provincias un proyecto de nueva ley de coparticipación, cuyos principales ejes de discusión se presentan a continuación.

1. Se garantiza la percepción de recursos provinciales de acuerdo al flujo recibido durante 2004. Esto se enmarca en lo determinado por la Constitución de 1994, que indica que ninguna provincia podrá recibir menos recursos que el año en que se apruebe la nueva ley.
2. Se establece una modificación en el mecanismo de distribución de reparto. Es decir, los recursos que se implementen a partir del 2005 se van a distribuir en dos formas.

Por un lado, el 76% y por otro lado el 24%. El 76% se distribuye a 90% de acuerdo a los actuales índices y el restante 10% por un índice de eficiencia fiscal, que intenta establecer un régimen de premios y castigos para promover la eficiencia fiscal. El 24% restante se establece sobre la base de un fondo de equidad social que tendrá una vigencia de diez años y serviría para la realización de obras de infraestructura, en el norte del país y en los grandes centros urbanos. El fondo sería administrado por la Nación.

3. Se expresan parámetros de responsabilidad fiscal, establecidos sobre la base de una serie de enunciados pero sin precisiones.

El proyecto enviado por el Ejecutivo presenta ciertos reparos y puntos de conflicto, entre los que se destacan los correspondientes a los siguientes aspectos:

- *Fondo de Equidad Social.* El manejo de los recursos podría ser utilizado discrecionalmente por parte de las autoridades nacionales, incentivando a las provincias a realizar actividades de *lobby* para obtener mayores recursos, opacando de este modo las ventajas de la automaticidad.
- *Retenciones.* Las provincias exportadoras exigen la coparticipación de las retenciones a las exportaciones y basan su argumento en que, a pesar de que los productos son originados en sus territorios, no reciben ninguno de los beneficios extraordinarios por los impuestos al comercio exterior. En efecto, se trata de unos 10 mil millones de pesos anuales, recaudados en su mayoría por la exportación de productos de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba y las provincias petroleras del sur de la Argentina. Esto se relaciona con el componente devolutivo que tiene la coparticipación, es decir, con lo que cada provincia recibe en función de la materia fiscal que aporta al fondo común. En la discusión política habitual, las provincias suelen reivindicar su derecho de propiedad sobre las bases impositivas que ceden para la explotación por parte de la Nación.
- *Deudas provinciales.* Se reclama la inclusión de los casi 7 mil millones de pesos que las provincias deben abonar desde 2005 por deudas atrasadas en las negociaciones. Esto genera una situación diferencial entre las provincias con mayor nivel de endeudamiento, que se encuentran más dispuestas para la negociación y modificación del régimen, y aquellas que han tenido un comportamiento fiscal responsable, que pueden esperar que tal desempeño se traduzca en un aumento del porcentaje de recursos asignados.
- *Eficiencia fiscal.* No fueron precisados los criterios mediante los cuales se premiará a las provincias más eficientes en lo que respecta a la recaudación como al gasto. Esta falta de exactitud en el criterio constituye una fuente adicional de discrecionalidad por parte del gobierno.

Comentarios finales

En líneas generales, la discusión sobre la coparticipación impositiva se reduce a la distribución de un fondo común. Como se ha analizado, la definición de un nuevo régimen requiere de una virtual unanimidad, hecho prácticamente inviable. Por otro lado, la aplicación de la regla de mayoría tampoco resolvería la cuestión pues, al tratarse de una situación redistributiva, cualquier modificación del *statu quo* tendría beneficiados y perjudicados. Si a esto se suma que, en este

caso en particular, las partes tienen “derecho de propiedad” sobre una parte de lo que se discute o si se trata de fondos de unos que se trasladan a otros, la resolución resulta más compleja aún.

Con respecto a la función redistributiva del sistema de coparticipación, se pretende asegurar un grado mínimo de bienes y servicios públicos a todos los habitantes del país, independientemente de la jurisdicción en que vive. La experiencia argentina muestra que el régimen de coparticipación no ha generado una redistribución acorde con este o con algún otro criterio normativo. Además, tampoco muestra que la redistribución regional haya llevado siquiera a acercarse a un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”. Más aún, los problemas de la coparticipación no se resuelven con una nueva ley que reproduzca las fallas de la anterior o modifique los coeficientes, que rápidamente quedarán desactualizados. ■



Asociación Industrial Química de Bahía Blanca



**Respaldando las investigaciones sobre la
economía regional**