



¿POR QUÉ AÚN NO TENEMOS UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL?

por **JORGE REMES LENICOV**

*Economista. Ex Profesor Titular de la FCE-UNLP**

CON MÁS DE 15 AÑOS DE ATRASO, ES INELUDIBLE LA URGENTE SANCIÓN DE UNA NUEVA LEY NACIONAL DE COPARTICIPACIÓN, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA AUMENTAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, ACRECENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA, INTEGRAR EL TERRITORIO NACIONAL Y MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS.

El compromiso constitucional

Existen muchísimos trabajos que abordan las necesarias cuestiones técnicas sobre el federalismo fiscal. En esta oportunidad trataré de explicar por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, a pesar que la Constitución nacional de 1994 obligó a lograr la aprobación del Congreso nacional y de las provincias de un nuevo régimen antes del fin de 1996.

Se reconoce que el actual régimen tiene defectos

Tanto en el ámbito de los especialistas como de los dirigentes políticos se reconoce que el actual sistema tiene serias deficiencias, tales como:

- Ausencia de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda. El caso argentino es un ejemplo extremo de falta de correspondencia: las provincias apenas cubren con los tributos que recaudan el 40% de sus gastos (algunas con menos del 20%), mientras que en los países de la OECD superan el 70%. Las consecuencias son negativas sobre el grado de responsabilidad fiscal y sobre el control por parte de los contribuyentes del uso de sus impuestos.
- La última ley de coparticipación (1988) que preveía el 57% de los ingresos nacionales para distribuir entre las provincias nunca se cumplió; por el contrario, la Nación se fue apropiando de un porcentaje cada vez mayor. Los argumentos esgrimidos fueron cambiando según los años: en los '90 había que financiar la reforma previsional y la deuda externa; cuando estos causales desaparecieron, en lo que va del siglo se adujo la necesidad de financiar la inversión pública y diversos programas sociales. El resultado es que en 1990 las provincias recibieron el 46% y en 2010 sólo el 31,6 por ciento.

La distribución actual no puede explicarse por ningún indicador objetivo ni tampoco asegura bienes y servicios públicos a los pobres de las jurisdicciones más beneficiadas.

- A pesar de ello, las provincias se hicieron cargo de la educación y de la salud, servicios que requieren crecientes recursos, a la vez que vieron debilitada su base tributaria por tener que competir con los impuestos a las exportaciones, que no se coparticipan.
- La distribución entre las provincias no responde a ningún criterio racional y no se explicitan los criterios redistributivos. La última ley que estableció criterios objetivos de reparto fue la 20.221 de 1973, hace 40 años.
- Coexisten muchos mecanismos de distribución *ad hoc* a la coparticipación federal, con transferencias no automáticas y/o condicionadas que hacen que el sistema sea extremadamente complejo. Su representación gráfica ha sido llamada “el laberinto”, por los indescriptibles vericuetos del dibujo.
- El régimen es muy rígido y no acepta cambios cuando se modifica la coyuntura o el ciclo económico. Además, falta una adecuada coordinación y sinergia en la administración de impuestos.
- El sistema es poco transparente e inequitativo (en términos horizontales y verticales), lo cual implica incentivos “perversos”: facilita ineficiencias en gastos y distorsiones en la asignación de recursos. Ello puede explicar por qué, a pesar de ser su objetivo principal y del sacrificio de las provincias que realizan un gran aporte al fondo común, no se logró igualar las oportunidades de todos los argentinos independientemente del lugar donde vivan.
- Desde el reinicio de la democracia hubo alrededor de 20 modificaciones al régimen, entre pactos federales y leyes nacionales. La falta de una ley acorde con las exigencias de la Constitución nacional determinó que el sistema sea inestable y sujeto a permanentes negociaciones.
- Estas características dieron por resultado el lento retroceso del federalismo, tanto desde el punto de vista económico como institucional.

¿En qué momentos hubo ley?

Para ayudar a diseñar el proceso que debería seguirse para concretar la reforma es interesante repasar lo ocurrido en los últimos 40 años.

En 1973 se sancionó la ley 20.221 que tenía una distribución secundaria en función de sencillos indicadores basados en criterios redistributivos (población y brecha de desarrollo) y en la densidad poblacional. Fue diseñada y aprobada durante un régimen militar, y convalidada con la democracia reiniciada en 1973. Funcionó 10 años y a partir de 1984 se comenzaron a utilizar criterios discrecionales para el reparto.

En 1988 se logra sancionar una nueva ley, la 23.548. Se alcanza el acuerdo gracias a que, como la mayoría de las provincias estaban en manos del justicialismo y Antonio Cafiero era un fuerte precandidato presidencial (el radicalismo estaba debilitado y había perdido las elecciones de 1987), se buscó descomprimir futuros conflictos. Se acordó que las provincias recibirían el 57% de los recursos coparticipables y se devolvió a la provincia de Buenos Aires 2,2 puntos de coparticipación, una pequeña parte de lo perdido durante los años precedentes, que de una participación del 28,5% que establecía la ley 20.221 bajó al 19,5%. En todo ello hubo un claro objetivo político.

Durante los '90 se modificó en varias oportunidades la distribución en acuerdo con las provincias, a la vez que se les transfirió los servicios de educación y salud y debieron reducir la presión tributaria de sus recursos propios (Ingresos Brutos y Sellos, principalmente). En la mayoría de los casos, el objetivo fue económico.

En 1994, por acuerdo entre el gobierno nacional, el justicialismo y el radicalismo, se reforma la Constitución, donde se establece que en 1996 se debía tener promulgada una nueva ley de coparticipación. Pero el presidente Carlos Menem termina su mandato en 1999 sin avanzar en el tema.

El gobierno de Fernando de la Rúa optó por el camino inverso: en vez de presentar un proyecto integral, propuso el inicio de tratativas a partir de una agenda abierta para alcanzar consensos sucesivos en temas tales como la conformación de la masa tributaria coparticipable, la distribución primaria de los recursos y la distribución secundaria. Pero su debilidad y su desgaste por sostener la convertibilidad impidieron tener fuerzas para avanzar.

Durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde, en el Ministerio de Economía se confeccionó un documento que establecía los principios generales que deberían contemplarse en la discusión de la nueva ley de coparticipación. Pero no había condiciones objetivas para promover cambios estructurales porque la prioridad era la reconstrucción de la economía después de su implosión en 2001.

Posteriormente, durante la presidencia de Néstor Kirchner, en 2004 se preparó un proyecto que se circuló informalmente entre las provincias. Pero como en términos generales mantenía la actual distribución y además generaba un fondo afectado para la inversión pública que en la práctica sería manejado por Nación, no pudo avanzar. Finalmente, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y a pesar del mejoramiento económico y social, nunca se planteó el tema.

Esto muestra que siempre que se modificó el relacionamiento entre la Nación y las provincias se lo hizo a partir de la voluntad reformista del gobierno nacional y de su necesario liderazgo.

La experiencia internacional

La experiencia internacional muestra que la asignación de responsabilidades tributarias y de gastos y el diseño del esquema de transferencias interjurisdiccionales sólo puede concebirse en el contexto del sistema entendido como un todo. También, que en última instancia importan menos los detalles de las soluciones técnicas que los procesos y procedimientos a través de los cuales esas soluciones son encontradas. Richard Bird habla de “la importancia central del proceso del federalismo”, vale decir, del complejo de instituciones, procedimientos y prácticas políticas que son cruciales en la definición de los resultados, más allá de los necesarios tecnicismos.

Países complejos, grandes y con enormes diferencias regionales han logrado consensuar una ley de coparticipación. Estados Unidos en los '60, posteriormente Italia y España a pesar de los regionalismos, y Brasil, que a partir de los '90 fortaleció el sistema federal. El país vecino aumentó la correspondencia fiscal y sus estados se autofinancian en una mayor proporción que en la Argentina y el tesoro nacional aporta menos recursos que en nuestro país.

Las provincias “chicas”, que saben que bajo cualquier indicador objetivo la provincia de Buenos Aires ganaría y varias de ellas perderían, prefieren el statu quo.

¿Por qué cuesta tener una nueva ley?

La Constitución establece que “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Además, dispone la vigencia de una nueva ley antes de 1996. Si ese es el mandato y existen razones objetivas que demuestran las inconsistencias y defectos del régimen vigente, ¿por qué no se llega a un acuerdo?

Hay razones de carácter estructural que pueden explicar las demoras, aunque según los momentos también se han argumentado razones coyunturales. Entre las primeras hay que señalar:

- a. El enfrentamiento, a la hora de definir la distribución primaria, del conjunto de las provincias que reclaman más fondos por las demandas de gasto social, con la administración nacional, que presenta diferentes argumentos según el gobierno de turno. Pero en esencia lo que prevalece es, por parte de Nación, mantener algún grado de poder sobre las provincias y decidir unilateralmente el destino de parte del gasto público. Hasta ahora siempre ha sido la gran beneficiada y una ley como manda la Constitución le acota el margen de maniobra. Por eso es que desde 1988 nunca ha liderado un cambio en la ley que asigne más atributos a las provincias.
- b. La discusión entre las provincias que reciben un porcentaje menor al de su población, con las que tienen una participación mayor al de su población. La distribución por población es un indicador aproximado que asegura que todos los habitantes del país reciban la misma cantidad de fondos; para afinar el índice habría que considerar la cantidad de pobres y la densidad poblacional. Según la distribución de los recursos nacionales y la población, las provincias de Buenos Aires y Mendoza y la ciudad de Buenos Aires son los únicos que aportan al fondo redistribuidor; Santa Fe y Córdoba, que tienen un alto desarrollo relativo, son beneficiarias, aunque en una proporción mucho menor a la del resto de las provincias. La distribución actual no puede

explicarse por ningún indicador objetivo ni tampoco asegura bienes y servicios públicos a los pobres de las jurisdicciones más beneficiadas. Las provincias que aportan al fondo redistribuidor aspiran a una distribución que sea más racional y explícita. Por otra parte, como las provincias más grandes tienen mayor capacidad fiscal estarían más dispuestas a asumir mayores responsabilidades en la recaudación de impuestos, aceptando el canje de más atribuciones tributarias por menor masa coparticipable. La situación de la CABA es particular, porque si bien realiza un importante aporte al fondo redistribuidor, históricamente ha sido el distrito más subsidiado del país y tiene un PIB por habitante tres veces superior a la media nacional; además cuenta con una buena infraestructura económica y social que cubre todo su territorio y se apropia de impuestos que se generan en el resto del país por ser el lugar de localización de las sedes societarias de las grandes empresas.

c. El otro problema tiene como centro a la provincia de Buenos Aires. La distribución secundaria vigente la castiga duramente como consecuencia de la actitud de los gobiernos posteriores a 1973 que no cumplieron con la ley 20.221. Un ejemplo de ese comportamiento fue la transacción política del gobierno nacional de 1983-89 que logró que el gobierno provincial, de su mismo signo político, “se sacrificase” en el reparto para poder satisfacer las aspiraciones de las provincias “chicas” gobernadas por la oposición. Buenos Aires tiene un coeficiente de distribución muy bajo que no guarda ninguna relación con indicadores objetivos: 20% por todo concepto cuando cuenta con el 38% de la población y el 35% del PIB¹. Por eso es que Buenos Aires aporta la mayor parte del fondo redistribuidor; CABA y Mendoza aportan el resto. Esto explica que la demanda de las restantes jurisdicciones de mantener o acrecentar su participación secundaria choca con la legítima aspiración de Buenos Aires de superar su discriminación².

d. Como espejo de lo anterior, las provincias “chicas” que saben que bajo cualquier indicador objetivo la provincia de Buenos Aires ganaría y varias de ellas perderían, prefieren el *statu quo*. Suele confundirse lo que cabe esperar

1. Siguiendo los criterios utilizados en Brasil, recibiría el 31% de los fondos, el 37% según los de Italia y 43% según los de Estados Unidos. Si se utilizaran los coeficientes que las provincias aplican para distribuir fondos entre sus municipios le correspondería el 35%. En 1972 recibía el 34%, con la ley 20.221/73 el 28,5% y ahora el 20%, a pesar de que la ley 23.548/88 le asigna 22,5%.

2. La provincia de Buenos Aires también está discriminada en la Cámara de Diputados: con el 38% de la población cuenta con sólo el 27% de los diputados. Santa Fe, Córdoba, Mendoza y CABA tienen sus representantes según su población, mientras que el resto está sobrerrepresentada.

de las indispensables políticas de desarrollo productivo regional con el más limitado pero no menos importante rol que deben cumplir las transferencias federales: asegurar un conjunto de bienes y servicios públicos básicos a los habitantes de todo el territorio, de manera tal de igualar oportunidades. Además, las autoridades de algunas de las provincias “chicas” suelen no querer ni hablar de “esfuerzo tributario propio” porque les resulta más cómodo recibir las remesas federales y no asumir el costo político de recaudar. Tampoco desean la explicitación de todos los fondos provenientes de Nación, iniciar procesos de transformación internos y transparentar los subsidios directos o indirectos recibidos.

e. La revisión de los regímenes de promoción y de los diversos subsidios, lo cual implica definir en el marco de la coparticipación federal los costos y beneficios de los instrumentos de política activa tributaria que se utilizan para apoyar el crecimiento regional. Esto agrega otro problema a la discusión.

Han pasado 15 años desde el momento en que tendría que haber habido una nueva ley de coparticipación; pasaron gobiernos justicialistas y radicales, coyunturas económicas malas, buenas y muy buenas... y nunca se alcanzó la ley. ¿Qué argumentos se pueden esgrimir que no sean el de las posiciones encontradas entre las partes y la falta de visión estratégica nacional de muchos de los más altos dirigentes políticos? Por cierto, la propia redacción del art. 57 inc. 2 de la Constitución dificulta alcanzar una nueva ley porque exige: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”... “tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”. Si hubiera una nueva reforma constitucional sería la oportunidad para modificar el procedimiento para tratar la ley de coparticipación.

Para que se pueda discutir y acordar un nuevo sistema federal es necesaria la decisión política del gobierno nacional de llevar adelante la reforma y liderar el proceso, y en igual sentido también deben actuar las provincias.

Agenda tentativa para tratar el nuevo sistema de coparticipación

Un acuerdo para impulsar el nuevo sistema federal deberá partir de los lineamientos consensuados sobre el proyecto nacional de desarrollo (incluye los aspectos económicos, sociales y regionales) y los acuerdos regionales, y considerar los siguientes temas según lo prescripto por la Constitución nacional:

- Definir las responsabilidades entre Nación y provincias, previendo una mayor descentralización, en el marco de una reforma tributaria nacional, provincial y municipal.
- Acordar cómo se igualan las oportunidades de todos los argentinos y cómo se promueve el desarrollo regional.
- Considerar a todas las transferencias, directas e indirectas, implícitas y explícitas.
- Establecer criterios objetivos para el reparto de la distribución secundaria.
- Aumentar la correspondencia fiscal, la equidad y la transparencia.
- Estabilizar el sistema luego de la necesaria transición donde ninguna de las partes debe perder ingresos nominales.
- Explicitar la redistribución: cuáles provincias ponen en el fondo común y cuáles reciben.
- Crear incentivos para la transformación del Estado para brindar más y mejores servicios a la comunidad, aumentar el esfuerzo tributario provincial y asegurar la solvencia fiscal.

Para que se pueda discutir y acordar un nuevo sistema federal es necesaria la decisión política del gobierno nacional de llevar adelante la reforma y liderar el proceso, y en igual sentido también deben actuar las provincias. En paralelo, hay que acentuar el proceso de toma de conciencia por parte de la dirigencia y de los ciudadanos sobre los problemas que acarrea el actual régimen en una visión de largo plazo, y continuar con los estudios de base y brindar toda la información disponible.

Por lo señalado, llegar a tener una nueva ley no es una tarea sencilla. Pero es crucial enfrentar y resolver el problema, porque un buen sistema federal es una de las condiciones necesarias para aumentar la igualdad de oportunidades de todos los argentinos, acrecentar la competitividad de la economía, integrar el territorio nacional y mejorar la distribución de los ingresos. Para ello es primordial tener en cuenta los intereses estratégicos del país y reconocer que la estabilidad y la eficacia de las instituciones son fundamentales para el desarrollo social y económico de todo el territorio. Hay que pensar en la Nación como un todo porque ello permitirá que todas sus partes se desarrollen y se integren.