

Alfredo Schclarek Curutchet (8/06/2004)

Coparticipación Federal de Impuestos

Introducción

La Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) tiene como objetivo la distribución de recursos provenientes de la recaudación de impuestos realizada por la AFIP, en nombre de la Nación y las Provincias. La principal causa de que se haya involucrada a la AFIP, es que dicha recaudación es más eficiente hacerla a nivel nacional. Sin embargo, la distribución correcta de la recaudación no es una tarea fácil, ya que no es fácil determinar cual es la proporción de dichos recursos que le corresponde a la Nación y a las distintas Provincias (objetivo devolutivo). Dicha distribución se torna aun más compleja si se toma en cuenta que también existen objetivos distributivos entre las Provincias.

El objetivo distributivo es principalmente un objetivo de largo plazo, que pretende reducir las diferencias socioeconómicas entre las Provincias. Por ende, se entiende que el objetivo distributivo se logra transfiriendo recursos de las Provincias más ricas a las más pobres. Esto, evidentemente, presenta dificultades, ya que se debe establecer cuales son las Provincias ricas y pobres. Además, se debe establecer cuanto debe cada una de las Provincias ricas aportar y cuanto debe cada una de las Provincias pobres recibir.

Relacionado con el objetivo distributivo, también se puede identificar un objetivo de corto plazo. Dicho objetivo de corto plazo es reducir los efectos adversos que generan los ciclos económicos específicos de cada Provincia. En términos generales podemos establecer que el ciclo económico de cada Provincia se puede descomponer en dos componentes. Uno dado por el ciclo a nivel nacional (que sería igual para todas las provincias) y uno dado por el ciclo a nivel provincial (que sería específico para cada provincia). Para destacar la importancia de este punto, se puede resaltar que sólo los distritos de la CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan y Tucumán, tienen una correlación con el PIB de Argentina, mayor al 75%. Las demás Provincias tienen una correlación mucho menor, por lo que hay lugar para políticas anticíclicas a nivel provincial y una necesidad de coordinación macroeconómica entre las provincias. Aquí debe quedar claro que no se debe confundir la política monetaria anticíclica del BCRA, con la utilización de la coparticipación para mitigar los ciclos provinciales.

A nuestro entender la reforma de la CFI se debe realizar teniendo en cuenta los siguientes conceptos: incentivos, transparencia, simplicidad y evolución temporaria. El acuerdo debe

otorgar los incentivos correctos tanto para la Nación como para las distintas Provincias. Por ejemplo, la Nación, a través de la AFIP, debe tener incentivos a aplicar un buen esquema de recaudación que sea más eficiente, menos distorsivo, y reduzca la evasión. Las Provincias, a su vez, deben tener incentivos a presionar a la AFIP y a la Nación para mejorar la recaudación. La reforma también debe incentivar a la Nación y a las Provincias a ser más austeras, en el sentido relativo no absoluto. Es decir, no abogamos por que se reduzca el gasto público, sino que el presupuesto sea equilibrado. Dicha austeridad tiene como principal objetivo evitar que tanto la Nación como las Provincias se endeuden excesivamente. Otro ejemplo, de incentivos correctos, es que la Nación y las Provincias provean bienes públicos de alta calidad, que el sector público sea eficiente, y no se preste a la burocratización sino a la profesionalización. También se debe evitar que las Provincias sean manejadas como feudos y que se logre una profundización del proceso democrático.

Con respecto a la transparencia y la simplicidad, creemos que es fundamental que la CFI establezca métodos de distribución de recursos que sean claros, precisos y no discrecionales. Se debe evitar la distribución adhoc de recursos por parte del Gobierno Nacional para evitar que este pueda ejercer presiones políticas a la hora de repartir los fondos. Es decir, debe haber criterios claros que no se presten al juego político. Lo dicho anteriormente no implica que los criterios de distribución no sean flexibles. Más aun, el objetivo distributivo hace totalmente necesario la flexibilidad de los criterios distributivos. Sin embargo, estos criterios deben ser establecidos de tal manera que sean totalmente objetivos y fuera del alcance de las decisiones e interpretaciones discrecionales de los políticos de turno.

La reforma de la CFI debe ser encarada con una visión dinámica que permita la evolución temporal de las relaciones fiscales entre la Nación y las distintas Provincias. Con toda seguridad, la discusión acerca de la CFI será un tema candente mientras exista la Nación Argentina y sus Provincias. Lo importante no es, entonces, lograr una nueva ley perfecta, sino una ley que se pueda ir perfeccionando con el correr del tiempo. Por lo tanto, es importante que la Nación y las Provincias tengan incentivos para seguir discutiendo y posibilitando la implementación de medidas que perfeccionen la CFI. Al respecto, hay que evitar que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales se comprometan a tomar medidas que son "inconsistentes temporalmente"; es decir, que vayan a repudiar cuando llegue el momento de aplicarlas. Además, la CFI es una excelente oportunidad para inducir cambios institucionales en la Argentina. Tales cambios deberían tender a mejorar, por ejemplo, la recaudación de impuestos, la coordinación impositiva, las estadísticas nacionales y provinciales (como PBG, etc.), atención sanitaria y asistencia médica pública, educación pública, asistencia social, asistencia habitacional, servicios públicos e inversión

pública, apoyo público al sector privado y la profesionalización y democratización de las administraciones provinciales.

Comentarios a la propuesta

Coparticipación

Masa Coparticipable

En general, todos los impuestos, a excepción de los impuestos sobre el comercio exterior, deberían de ser coparticipables. Por eso, la nueva ley debería estar redactado de tal manera que no permita al Gobierno Nacional por si solo crear nuevos impuestos específicos que no sean coparticipables. En todo caso, debería permitir la creación de impuestos específicos, como los impuestos a las entradas de cine y video que van directamente al INCAA, con la previa aceptación de las Provincias. Además, creemos que no se debe confundir la emisión de dinero por parte del BCRA, cuya finalidad es ejercer una política monetaria activa, con la recaudación de impuestos. Tampoco creemos acertado la equiparación de la exportación de soja con la de petróleo, de manera que las Provincias reciban parte de los impuestos por retención, como si fuera una regalía.

Sin embargo, creemos que dada la situación fiscal actual de la Argentina, con especial referencia a la renegociación de la deuda publica, seria posible establecer un período transitorio en el cual los actuales impuestos que no se coparticipan sigan en manos exclusivas de la Nación. Esto no significa que no creamos que lo correcto debería ser que la Nación presione a la AFIP para disminuir la evasión de los impuestos existentes, en vez de crear impuestos temporales, que generan una imprevisibilidad impositiva y distorsiones.

A los fines prácticos, le debería corresponder a la AFIP definir cada año cuanto es la Masa Coparticipable. Es importante que sea la AFIP la encargada de definir cuánto es lo recaudado, así no hay posibilidad alguna por parte de la Nación de modificar las cifras de la recaudación total. Además, la nueva ley debería garantizarle a la AFIP que sea un organismo independiente del Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

También creemos fructífero que se discuta y realice una Reforma Tributaria integral, que incluso abarque a los impuestos provinciales y municipales. Una armonización de los impuestos nacionales, provinciales y municipales seria deseable. Además, creemos necesaria una mayor cooperación entre la AFIP y los distintos entes recaudatorios de las Provincias. Sin embargo, esto no necesariamente debe ser una condición previa a la

implementación de la nueva ley de CFI. Aquí se debe tener en cuenta el concepto de evolución temporaria descripta anteriormente en la introducción.

Distribución primaria

Nos parece adecuada la propuesta de establecer porcentajes claros sobre la distribución primaria. No creemos oportuno que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) sea una parte en la distribución primaria, corriendo por cuenta del Gobierno Nacional su financiación.

El porcentaje final a determinarse debería tener en cuenta las necesidades financieras futuras de la Nación, con especial énfasis en la renegociación de la deuda pública y el SIJP. Sin dudas, si las necesidades financieras de la Nación, luego de la renegociación de la deuda pública, son mayores a los fondos disponibles, no habrá posibilidad alguna de implementación real de la nueva CFI. Esto, a nuestro entender, es un argumento convincente de la necesidad de esperar con la aprobación de la nueva ley hasta finalizado el proceso de renegociación.

El porcentaje final también debería tomar en cuenta las necesidades de financiamiento para las funciones a cargo de los Gobiernos Provincial, tales como salud, educación, vivienda, seguridad, etc. También debería estipularse que el porcentaje puede variar en el futuro, previo acuerdo entre las partes, si las funciones del Estado continúan descentralizándose.

Distribución secundaria

Creemos que es fundamental limitar al máximo la discrecionalidad del Gobierno Nacional cuando se determine la distribución secundaria. No debe existir posibilidad alguna por parte de la Nación de ejercer presión política a la hora de repartir los fondos de la CFI. Es decir, debe haber criterios claros y objetivos que no se presten al juego político. De ahí que no sea conveniente aceptar la actual propuesta del Gobierno Nacional de crear un Fondo de Equidad Social como tercer actor en la distribución primaria, dado que ese Fondo restará de los recursos actuales y será manejado con discreción, ya que en la propuesta no prefigura cómo se utilizarán los fondos.

También creemos que es importante que la nueva metodología para la distribución secundaria permita a las Provincias continuar obteniendo fondos suficientes para financiar sus actuales gastos. Por eso nos parece adecuado el planteo del gobierno nacional, que establece un régimen transitorio de vigencia por dos años, durante el cual se ira aplicando

los nuevos porcentajes de la distribución secundaria sólo al excedente de recursos repartidos en niveles absolutos en 2004. Esto permitirá ir convergiendo a una distribución secundaria cercana a la óptima en términos relativos, sin disminuir en el camino los montos absolutos que cada Provincia recibe. También, las Provincias tendrán tiempo a adecuarse a la nueva situación fiscal y no obligaría a los gobernadores a realizar los ajustes y reestructuraciones necesarios en lo inmediato. Al no imponer demasiadas exigencias inmediatas, aumentaría las chances de aceptación de la nueva ley. Es más, creemos que es mejor postergar la sanción de la nueva ley, a aprobar una ley mal hecha que no provea de los incentivos correctos.

El período transitorio también le daría tiempo al INDEC y a las Provincias a perfeccionar la recolección de datos y el establecimiento de los indicadores y coeficientes a utilizarse. Opinamos que los coeficientes a utilizarse, deberían estar basados en datos provenientes de la estadística oficial del INDEC. El INDEC deberá dar dichos datos con un cierto período de antelación, que podría ser de entre 6 meses y 2 años, al cálculo de la coparticipación. La AFIP, a su vez, estará encargada de calcular los coeficientes y la coparticipación para cada Provincia. Las Provincias, sin embargo, tendrán cierto tiempo para apelar y presentar evidencias ante el Poder Legislativo y/o el Organismo Fiscal Federal sobre el cálculo de dichos coeficientes y la calidad y veracidad de los datos empleados. El esquema descrito tiene como finalidad lograr coeficientes objetivos y confiables, que no permitan las decisiones discrecionales de la Nación y/o las Provincias. A su vez, genera un esquema de incentivos y control mutuo por parte de las partes involucradas. Sin dudas, un requisito esencial es la independencia y profesionalización de la AFIP y el INDEC.

Dada la escasez y baja confiabilidad de los datos nacionales y provinciales, los coeficientes utilizados inicialmente deberían ser generales, y estar basados en datos relativamente simples de obtener, tales como el PBG, situación fiscal provincial, población desagregada por edad, nivel de desempleo, población por debajo de la línea de pobreza, población indigente, descenso poblacional provincial, densidad poblacional y distancia relativa a las grandes ciudades del país. Sin embargo, los coeficientes a utilizarse deberían refinarse en el futuro, a medida que mejoren las estadísticas existentes, para reflejar más fielmente el origen de la masa coparticipable y las desigualdades entre las Provincias. Se podría estipular en la nueva ley que, a medida que el INDEC mejore la cantidad y calidad de sus estadísticas, se ira refinando los coeficientes a utilizar. Esto, a su vez, generaría incentivos para mejorar las estadísticas de la Argentina.

En el futuro, se debería mejorar la individualización de los distintos factores que generan diferencias entre las provincias, y especificar adecuadamente las necesidades particulares

de cada provincia. Contando con dicha información, se debería confeccionar coeficientes objetivos que incorporen esta información. Proponemos que los factores a tener en cuenta estén relacionados con: atención sanitaria y asistencia médica, cuidado infantil, cuidado de la vejez, asistencia social y seguro de desempleo, educación primaria, educación secundaria, asistencia habitacional, costos construcción, infraestructura vial, transporte público, apoyo público al sector privado, adversidades climáticas, reducción poblacional y densidad poblacional.

Con respecto a condicionar un porcentaje de los fondos que cada distrito recibe en función del esfuerzo fiscal propio y la eficiencia del gasto público, creemos que la idea es interesante. Sin embargo, creemos que estos criterios pueden ser problemáticos y difíciles de implementar. Por ello consideramos necesario obtener más información acerca de la implementación de dichos criterios para brindar una opinión definitiva. Además, consideramos que la cantidad de fondos destinados a estos criterios deberían ser muy limitados. El objetivo perseguido debería ser más bien con fines de dar información acerca de las gestiones provinciales, más que realmente favorecer a aquellas Provincias, que ya gozan de una buena situación fiscal o servicios públicos satisfactorios.

Respecto al esfuerzo fiscal propio, creemos prudente evitar que los criterios y/o coeficientes generen incentivos a reducir el gasto público, que en muchas provincias es inferior al necesario para brindar satisfactoriamente los servicios públicos. Creemos que el criterio debe incentivar a las autoridades provinciales a aumentar la recaudación tributaria y a evitar el endeudamiento provincial excesivo. Más aun, los desmanejos fiscales provinciales pasados se han debido en gran parte a la discrecionalidad en el reparto de la distribución secundaria y las ATN. Creemos que la nueva CFI, al ser más previsible y transparente, mejorara notablemente la política fiscal de las Provincias. Además, existen otras formas de desalentar los desmanejos fiscales provinciales, sin recurrir al compromiso de fondos coparticipables. El Tratado de Maastricht por parte de la Unión Europea provee un ejemplo en este sentido. En este acuerdo, los países firmantes se comprometen a no tener déficit públicos mayores al 3% del PBI y una deuda pública menor al 60% del PBI.

Respecto a la eficiencia del gasto público, existen muchas dificultades de implementación al no existir datos estadísticos confiables. Tampoco es claro cuales deberían de ser los coeficientes a utilizar y cual es la ventaja de unos sobre otros. Como en el caso del criterio de esfuerzo fiscal, creemos que existen otros métodos menos problemáticos para inducir mejoras en la calidad de los servicios públicos provinciales. Nuevamente, invocamos al caso de la Unión Europea como un ejemplo a seguir. En la Estrategia de Lisboa, los estados

miembros se comprometen a actuar como integrantes de un equipo, y generar una competencia positiva entre ellos, para lograr el objetivo conjunto de convertir a la Unión Europea en la región más próspera del planeta para el año 2010. A través de indicadores claros, y comparando el desempeño mutuo sistemáticamente, se espera que cada estado miembro obtenga los incentivos necesarios para superarse.

En el caso Argentino se podría, por ejemplo, establecer un indicador de calidad educativa, y publicar anualmente el desempeño de cada Provincia en dicho ranking. Es de esperar que haya cierta presión y competencia entre las Provincias para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos. También sería un índice objetivo para que la población de cada Provincia pueda comparar el desempeño de las sucesivas gestiones provinciales. Este tipo de indicadores, tiene la ventaja que mitiga los incentivos perjudiciales que tienen las Provincias más pobres, a continuar siendo pobres para poder recibir una coparticipación mayor. Es razonable pensar que si una Provincia recibe recursos extras por tener más pobres que el promedio, los gobernantes no estarán muy interesados en mejorar ese indicador en el tiempo.

Con respecto al argumento que hay que darle una solución al tema de los recursos que recibe la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estamos de acuerdo con lo planteado por la Provincia de Córdoba. Pensamos que la distribución secundaria que recibe la CABA debe ser ajustada por los servicios que recibe de la Nación y los recursos extras que recibe esta, al estar centralizada gran parte de la administración nacional allí. En este sentido sería conveniente plantear la conveniencia de un debate acerca de la descentralización de la administración nacional de la CABA.

Organismo Fiscal Federal

El Organismo Fiscal Federal debería ser el espacio donde la Nación y las Provincias discutan las cuestiones fiscales. Incluso se debería promover un organismo donde se junten las distintas municipalidades de la Nación. El OFF debería estar compuesto por una parte con carácter político, donde se reunirían los representantes de la Nación y las Provincias, y una parte con carácter técnico administrativo, independiente de la Nación y las Provincias. La parte técnica del organismo se dedicaría a administrar el fondo anticíclico, proveer asistencia técnica a las provincias, realizar estudios de investigación, brindar recomendaciones acerca de la situación fiscal de la Nación y las Provincias, y proveer información. Sin embargo, no consideramos que sea este organismo el encargado de distribuir los fondos entre las provincias, ni determinar la distribución secundaria. Como ya

mencionamos, la distribución de fondos, y confección de los distintos criterios, debería estar a cargo de la AFIP y el INDEC. También consideramos interesante la posibilidad de que el OFF tuviera su sede en otra ciudad que no sea la CABA para así descentralizar la administración nacional. Podría tener su sede en Córdoba, Rosario, Santa Fe, o Tucumán.

Fondo anticíclico

Con respecto al fondo anticíclico, este debería ser de exclusiva propiedad de las Provincias y podría ser administrado por el OFF. El fondo anticíclico podría tomar la forma de una "cuenta de capitalización" en la cual cada Provincia tendría una cuenta exclusiva. Cada año se depositaría en cada cuenta provincial una determinada cantidad de fondos, que respetaría la proporción que le corresponde a cada Provincia según la distribución secundaria. Las Provincias podrían utilizar los fondos de sus respectivas cuentas solo si los ingresos totales (recaudación provincial más coparticipación) en el período corriente disminuye por debajo del ingreso total promedio de los últimos años. El monto máximo a extraer del fondo no podría superar la diferencia entre los ingresos promedios de los últimos años y los ingresos actuales. De esta manera se aseguraría que las Provincias tengan ingresos estables a través del tiempo. El OFF debería dar su opinión acerca de la conveniencia de retirar dichos fondos por parte de cada Provincia.