

La coparticipación federal de impuestos: una propuesta para salir del actual galimatías

VÍCTOR S. GROPPA

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 32-37

A lo largo de nuestra historia económica, la situación fiscal ha sido una variable determinante de las crisis recurrentes que ha sufrido nuestro país. La relación entre las provincias y el Estado Nacional, entre el afán federal y las reales restricciones económicas centralizadas, fueron motivo de una tensión constante nunca resuelta de modo cabal.

En virtud de esta situación, a menudo aparecen propuestas de solución que apuntan a favorecer el “federalismo fiscal”, entendiendo por ello avanzar hacia esquemas de organización tributaria descentralizados. Defiendo en este escrito una salida distinta, a partir del análisis de la situación fiscal actual y la estructura productiva argentina. Para ello, partiremos, en la primera parte, de lo que establece nuestra Constitución Nacional para la relación entre las provincias y la Nación; en segundo lugar, ofrezco un breve *racconto* de la evolución que tuvo la coparticipación federal de impuestos hasta el galimatías actual; en la tercera sección considero los condicionamientos reales que debe tener en cuenta toda propuesta de reforma y, por último, avanzo sobre la necesidad de la creación de un Organismo Fiscal Federal que el propio texto constitucional refiere, como alternativa viable para la solución del problema.

1. El Mandato Constitucional

La organización federal de nuestro país, en la que las provincias son preexistentes a la Nación, queda debidamente reflejada en

el artículo 121 de la Constitución Nacional (104 antes de la reforma de 1994) que expresa: “Las provincias tienen todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

A su vez, entre las atribuciones del Congreso Nacional enumeradas en el artículo 75, se establece:

1- Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2- Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

3- 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 fondos.

4- La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, 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.

Más adelante agrega: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires en su composición.”

En primer lugar observamos que, como forma de ratificar la potestad tributaria originaria de las provincias, se reafirma que éstas comparten con la Nación la facultad de establecer impuestos indirectos y delegan en el gobierno central la legislación de tributos directos sujetos a la condición de que sean transitorios y fundados.

Sin embargo, la referencia a la clasificación de los gravámenes entre directos e indirectos se sostiene en antecedentes doctrinarios de escasa claridad conceptual, en razón de responder a definiciones jurídicas que ignoran los hechos económicos (Jarach 1978; Martín 1980). En efecto, para afirmar que un impuesto sea directo o no, no basta con una mera definición jurídica. En una economía de mercado, quien decide sobre quién caerá realmente el peso del gravamen es la estructura del mercado en cuestión. La pretensión de identidad entre el sujeto pasivo de la obligación tributaria y el finalmente incidido es una función del sistema de precios, pues depende de las posibilidades de traslación de dicho impuesto (Due y Friedlander 1978).

Por otra parte, las variadas formas de distribución secundaria, esto es, las que se realizan en segunda instancia entre las provincias, que se dieron en nuestra historia fiscal fueron sumamente conflictivas.

2. Génesis de la situación normativa actual y sus consecuencias

Los intereses regionales o políticos por un lado y también, en parte, la falta de rigor técnico, condujo a que la distribución de la recaudación de los impuestos nacionales entre el gobierno central y las provincias y entre éstas en particular, se constituyera en un problema de solución siempre transito-

ria.

Las leyes sancionadas a partir del año 1934 –leyes 12.139/34, 12.956/47 y 14.788/58– tuvieron el común denominador de consolidar las situaciones existentes de hecho en los distintos períodos. Pero en la llamada distribución primaria se fue disminuyendo la importancia relativa de la Nación frente a las provincias, y en la secundaria (por ejemplo la ley 14.788) no se contemplaron aspectos dinámicos que contribuyeran a modificar las condiciones diferenciales que impedían el armónico crecimiento de todas las regiones del país. Esta norma establecía que el monto a distribuir entre las provincias sería un 25% por partes iguales, y del 75% restante, un tercio en función a la población, otro tercio en relación a los ingresos que ya percibían y el tercio final tomaba en cuenta los gastos históricos de cada provincia.

La ley 20.221 introdujo una modificación importante: para el 65% de los fondos a distribuir se tomaba en cuenta la población de cada territorio; para el 35% restante se contempló un concepto de brecha de desarrollo inverso a la calidad de la vivienda, educación y automóviles por habitante hasta el 25%, y el otro 10% por menor densidad de población.

La realidad fue que desde el año 1950 varias provincias recibían por coparticipación cifras cercanas al 90 % del total de sus ingresos (Lascano y Groppa 1974). Algunas de ellas, como La Rioja, San Luis y Catamarca, incluso fueron beneficiadas posteriormente con exclusivos sistemas de promoción de inversiones, que se sumaron a las que para el sur del país habían establecido la ley 19.640 y otras normas complementarias¹.

Leyes posteriores como la 23.548/88 y todos los pactos sucesivos, contribuyeron a darle rigidez al sistema, por cuanto el esquema de distribución se estructuró sobre las participaciones históricas. Así, por ejemplo, el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992, ratificado por la ley 24.130, dispuso que los gastos a ser financiados con recursos de coparticipación para el año 1993 serían un 10 % mayores a los de 1992. En este mismo acuerdo se incorporaron, a su vez, recomendaciones a los gobiernos

provinciales para mejorar sus gestiones de ingresos y gastos a efectos de obtener presupuestos equilibrados. Este convenio fue complementado por el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” del 12 de agosto de 1993 –Decreto N° 1807– en el que se avanzó –aunque sin un programa global– en el objetivo de lograr la armonización tributaria en materia de valuaciones, exenciones y alícuotas, en tanto a la par, se establecían recomendaciones sobre el control de tributos y su fiscalización.

Este proceso de integración quedó inconcluso y tampoco se logró que las provincias mejoraran su capacidad recaudadora autónoma. En ese mismo año algunas de ellas, como Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero, no superaron los \$9 mensuales por habitante por la recaudación de impuestos propios –incluido el que se aplica sobre los ingresos de las empresas–, profundizando la fuerte dependencia de los ingresos nacionales para atender sus erogaciones corrientes y –obviamente– las inversiones locales. Paralelamente, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, provincias que podría suponerse que contarán con una mejor gestión de recaudación, no superaron los \$29 por habitante y por mes (Groppa 1996).

No debe omitirse que en su casi totalidad, los ingresos fiscales provinciales responden a tributos empadronados con liquidación administrativa –radicación de vehículos e inmobiliario– y al que gravan las transacciones sobre los ingresos brutos, impuesto éste de sencilla determinación.

Este cuadro de situación financiera, que, lejos de resolverse, se fue agravando con el transcurso del tiempo, ha impulsado a muchos analistas políticos, económicos y tributarios a encontrar una explicación causal en la falta de corresponsabilidad entre la obligación de recaudar los impuestos y la facultad de gastar. Este razonamiento sencillo y aparentemente lógico encuentra también apoyo entre los defensores de un regreso a la organización federal más pura, que pretende disminuir el poder de la Nación y reforzar las autonomías provinciales no solamente por apego a nuestras tradiciones, sino porque se estima que son los gobiernos locales los que mejor conocen las

necesidades, exigencias y compromisos de sus habitantes, como así también sus distintas capacidades contributivas.

Estimo, empero, que la realidad es mucho más compleja y condicionante que la que podemos suponer a partir de nuestras propias experiencias históricas, principios válidos en algunos ámbitos pero que no admiten extrapolaciones directas a otros contextos. La urgencia que hoy se exige en la solución de este problema no debe soslayar la necesidad de encontrar la organización jurídica que mejor garantice la eficiencia, la equidad, el crecimiento armónico y la estabilidad normativa.

En la actualidad tenemos un sistema con una fuerte dependencia del poder central, agravado por el abuso en el manejo de los recursos por parte del Poder Ejecutivo y la incidencia de ingresos al comercio exterior y otros no coparticipables. Es evidente que, en estos casos, el federalismo no pasa de ser un mero enunciado. La tentación frente a esta situación de propender a esquemas de autonomía plena basados justamente en principios constitucionales originarios es muy grande. La cuestión a dilucidar es si esta solución es compatible con una Nación armoniosamente estructurada como objetivo plasmado en la reforma constitucional del año 1994.

Veamos, entonces, cuál es el marco actual de referencia provincial.

3. Restricciones económicas, sociales, jurídicas y administrativas

Varios son los condicionamientos que deben ser considerados:

- Perduran los desequilibrios provinciales y regionales, con crecimiento irregular y disímil.
- Los movimientos migratorios no cesan.
- La posibilidad de un despegue autónomo es casi nula para la mayoría de las provincias.
- Los sistemas de promoción regional originados por intereses políticos, aunque disminuidos, aún subsisten.
- La asignación de los recursos coparticipables carece de adecuaciones dinámicas y los gobiernos provinciales son presa de

la voluntad del poder central para obtener asistencia financiera para atender incluso sus gastos corrientes.

Este enunciado de condiciones nos revela la existencia de un país desarticulado que debe lidiar con el desafío de la globalización de las inversiones, los procesos productivos y de comercialización y los servicios financieros e informáticos. Nuestras históricas divisiones políticas resultan muchas veces anacrónicas para ubicarse en este nuevo contexto de relaciones mundiales. Bajo este marco de análisis es que debe plantearse la idea de la descentralización impositiva.

Otra cuestión a considerar es que la política tributaria es un componente muy importante de la política económica. Así por ejemplo se suele subestimar el efecto pernicioso que sobre el comercio exterior puede llegar a tener un modelo tributario inadecuado. La superposición impositiva sobre las mismas fuentes y el ejercicio de potestades tributarias múltiples nos terminan convirtiendo en “exportador” de impuestos, agravando el tipo de cambio e impulsando medidas devaluatorias que en un mundo integrado son de efímeros efectos.

Por otra parte, con el aumento de las demandas sociales insatisfechas, es mucho más importante asegurar el nivel de atención del gasto, que la pulcritud equitativa del impuesto. No existe espacio para soluciones que pongan en peligro el nivel de recaudación total del país.

Conjuntamente con el tema tributario hay que encarar el nivel de endeudamiento compatible con presupuestos provinciales financiables.

A su vez, los procesos de integración con países terceros muestran dificultades que tienen su origen en los distintos sistemas impositivos. Mal podríamos resolver estos temas si promovemos políticas de autonomía fiscal.

La misma definición de las fuentes tributarias resulta dificultosa cuando debe ajustarse a límites políticos a los que desborda la creación de valor. Problemas originados en la diferenciación existente entre las zonas de producción y las de consumo, nos plantean la cuestión de definir al beneficiario del derecho a la recaudación, seguramente con alto grado de conflictividad.

Los más importantes sujetos de la obligación tributaria, son organizaciones empresarias que distribuyen sus actividades no sólo entre varios países, sino también entre varias provincias del país. Sus rentas no pueden circunscribirse, ni determinarse, en función de límites políticos creados en épocas de organizaciones económicas mucho más simples.

Plasmar en normas jurídicas estas realidades es una tarea engorrosa y sujeta a imperfecciones que terminan resolviéndose mediante acuerdos forzados y por lo tanto inestables.

Ante modelos tributarios complejos y múltiples, las dificultades de la administración fiscal son mayores y por ende el desvío entre la recaudación potencial y la real. Además, la experiencia nos revela que los organismos provinciales de recaudación son todavía ineficientes, como lo evidencian los muy bajos ingresos propios, incluso respecto a gravámenes de liquidación administrativa como son los que gravan la propiedad registrable.

Finalmente, en cualquier actividad privada las proyecciones de gastos e inversiones deben responder a los ingresos previstos y a algún endeudamiento compatible. En la actividad pública esto no es necesariamente así. Por lo tanto el principio de responsabilizar a los gobiernos provinciales por la equivalencia entre erogaciones e ingresos podrá servir para castigar a algún funcionario, pero nunca para evitar las consecuencias de su accionar. Siempre será la Nación la que finalmente deberá acudir a resolver los problemas que se originen, porque las demandas sociales nunca más podrán circunscribirse al ámbito de acción provincial. Los intereses políticos ejercerán, finalmente, las presiones que comprometan al gobierno central.

4. La propuesta de un Organismo Fiscal Federal

Si a mi juicio no resulta prudente el ejercicio de autonomías fiscales plenas, la solución deberíamos buscarla por el lado de la armonización de intereses, los acuerdos y la programación fiscal. Posiblemente resulte

necesario plantear alternativas que contemplen integrar el federalismo a formas participativas con fuerte compromiso comunitario.

Como vía de solución, nuestra Constitución Nacional prevé la creación de un Organismo Fiscal Federal. Deberíamos preguntarnos si no sería útil que las provincias, representadas junto a la Nación en este instituto, lo conviertan en el núcleo central para la elaboración de un modelo tributario unificado, que debería atender las realidades productivas, la propiedad de las empresas, integración, el sesgo exportador, la promoción del empleo y política poblacional; en suma, el desarrollo y crecimiento sostenido.

El mismo artículo 75 nos obliga a adoptar criterios de asignación de los recursos que tengan en cuenta estos requerimientos. Esto no implica que las provincias deban renunciar a gravar aquellos bienes o actividades localmente establecidas que no se interpongan con el modelo unificado, o a participar de manera diferenciada en la recaudación general cuando por su eficiencia contribuyan al beneficio común.

Pero debe comprenderse definitivamente, que convertir el tema tributario en la expresión de voluntades localistas, agravará todas las debilidades que hoy tienen vigencia. Perturbará la política económica nacional, impulsará la imaginación creativa de impuestos con finalidad exclusivamente recaudatoria, sin consideración de sus efectos contraproducentes y generará competencias negativas entre las jurisdicciones. La abundancia normativa y los conflictos de compatibilidad complicarán también la actividad judicial y las administraciones tributarias serán más débiles. A su vez, los contribuyentes interjurisdiccionales se encontrarán frente a una maraña de leyes, decretos, resoluciones, dictámenes y otras disposiciones que comprenderá la acción de la Nación, provincias y municipios hasta niveles inimaginables. A pesar de todo ello, el gobierno nacional nunca podrá desentenderse de los problemas presupuestarios que se originen en las provincias.

Actualmente se observan preocupantes decisiones locales. Hay provincias que decidieron gravar con el impuesto sobre los ingresos brutos a las exportaciones de bienes

y servicios.² Y no solamente se aplica a exportadores de esa localidad, sino que alcanza a las que se efectúen desde cualquier otro lugar y en la medida de su participación en el Convenio Multilateral, que define el método en que se asigna la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos, cuando el contribuyente desarrolla actividades en más de una provincia. Si se extendiera esta política, en poco tiempo se estaría afectando el precio de nuestros productos de exportación. Otro tanto puede decirse respecto a la multiplicidad de tributos imaginativos de los municipios y también de algunas provincias, que, al incorporarse al costo, afectan a los precios domésticos pero también a los bienes y servicios transables. Con un tipo de cambio débil tentamos a los importadores del exterior; pero luego pretendemos transferirles nuestra carga impositiva. Una leve alteración en el tipo de cambio dejará al desnudo –una vez más– nuestra ineficiencia en materia tributaria.

Hablar de un modelo unificado, en cambio, implica resolver estos conflictos y coordinar la acción fiscal sin mengua de las responsabilidades que deban asumir los gobiernos provinciales.

Los modelos impositivos tradicionales se articulan sobre dos o tres impuestos de base general como son el I.V.A., Ganancias y los patrimoniales. Darle contenido local sería forzar la realidad económica, pero asociar a las provincias en la responsabilidad de su fiscalización puede ser un importante instrumento de participación en la recaudación.

En un modelo tributario unificado que apunte a los agentes productivos como su principal fuente y a los bienes e ingresos de las personas físicas en tanto sean plurijurisdiccionales, quedará para las provincias gravar a estas últimas por los bienes radicados en su territorio.

La recaudación impositiva estaría entonces compuesta por tributos coparticipables y por los ingresos propios de cada jurisdicción que recaigan sobre las familias. Pero además las provincias obtendrían ingresos por su participación en el éxito de la gestión recaudatoria de los impuestos nacionales.

En cuanto a las erogaciones, las que correspondan a gastos corrientes deberían ser

asignadas en función a estándares consensuados que partan de la racionalidad administrativa y de la eficiencia de gestión y que eviten decisiones arbitrarias, insólitos privilegios o prebendas sin rendición de cuentas.

Desde ya, siempre tendrán los gobiernos la posibilidad de actuar al margen del acuerdo general, pero deberán asumir la responsabilidad de proponerle a su comunidad los impuestos locales que requiera su financiamiento. Seguramente moderarán sus actitudes prebendarias o dispendiosas.

Para todos los gastos es posible instrumentar mecanismos de asignación que respondan a ciertos indicadores. El nivel de población, su distribución, las distancias entre zonas urbanas, el costo de vida, el estado sanitario de los habitantes, la estructura demográfica y otros indicadores podrán servir para definir la cantidad de empleados públicos, fuerzas de seguridad, atención de la salud, gastos en justicia y legislaturas, seguridad social y por ende las remuneraciones a ser atendidas mediante la asignación directa de los impuestos coparticipables. Estos indicadores podrían ser revisados, por ejemplo, en periodos quinquenales.

Pero, también, este Organismo Fiscal debería tener la obligación de elaborar anualmente un plan de inversiones sujeto a la aprobación del Congreso Nacional, que constituiría la base de las asignaciones de los recursos destinados a tal fin y que provengan del modelo unificado.

Pensar en un instituto federal de planificación de la inversión pública, implica mejorar la institucionalidad del país, disminuir la arbitrariedad del poder central, ejercer un mayor control de la obra pública y optimizar recursos siempre escasos. El Consejo Federal de Inversiones con funciones ampliadas podría servir de antecedente para tal propósito y cumplir de esta forma con un mandato constitucional.

En el presente contexto histórico, el federalismo debería ser entendido como una forma de participación en un todo complejo al que las partes se someten por vocación

democrática, más que como un conjunto de autonomías extremas que fueron válidas hace más de cien años, pero incongruentes con la organización actual de la república, la creciente interdependencia, el sentimiento del espacio común, las demandas sociales elevadas a la categoría de necesidades públicas y los objetivos de integración con los otros países de la región.

Finalmente, téngase en cuenta que estas ideas no implican renunciar a las raíces culturales de las diversas comunidades que componen nuestra nación, sino más bien a igualar sus derechos y obligaciones en la tarea común a desarrollar.

Estas ideas podrán parecer utópicas. Pero no por ello son irrealizables. En cualquier caso, la primera utopía sería la propia Constitución Nacional y, por ende, la pretensión de vivir en una comunidad organizada como Nación.

Referencias bibliográficas

- Constitución de la Nación Argentina, arts. 75 y 121.
- Jarach, Dino (1978), *Finanzas Públicas*, Editorial Cangallo, Bs.As.
- Martín, José María (1980), *Derecho Tributario Argentino*, Ediciones Cima, Bs.As.
- Due, John y Ann F. Friedlaender (1977). *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*. El Ateneo, Bs.As.
- Lascano Marcelo R. y Víctor S. Groppa (1974), *Boletín DGI N° 250*.
- Groppa, Víctor S. (1996). "El modelo tributario y su marco económico", *Cuarto Congreso Tributario*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Mendoza.

¹ Leyes 21.608, 22.021, 22.702 y Decreto N° 804/96.

² Provincia de Misiones. Ley N° 2860, modificada por Ley N° 4255/06.