

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**Facultad de Ciencias Económicas**

## **PLAN FÉNIX**

### **EL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA**

Jorge Macón

La Argentina es un país de legítima vocación de federal y no sólo a partir de su Constitución. Pero a partir de 1852 y sobre todo a partir de 1880, se centralizó fuertemente en el nivel federal. Fue el costo de la unión nacional.

Sin embargo a partir de mediados del siglo veinte comenzó a descentralizarse nuevamente. En tres o cuatro décadas el gasto provincial se triplicó como por ciento del producto.<sup>1</sup> Correlativamente a partir de entonces los gobiernos provinciales ganaron mayor entidad política. No ocurrió lo mismo en lo que respecta a los municipios.

La causa mediata fue la teoría política que, desde principio de los años treinta, requiere descentralización como forma de proteger la libertad individual y la teoría económica que desde algún tiempo después, exige descentralización como forma de mejorar la eficiencia del gasto público.

La causa inmediata, en la mayor parte de los casos, no fue la búsqueda de libertad ni de eficiencia, sino los problemas financieros del nivel federal, cuya salida consistió en transferir responsabilidades de gasto a las provincias.

Este no es un hecho vergonzante en si mismo. En muchos países las decisiones económicas obedecen a necesidades circunstanciales. Y puede agregarse que en absolutamente ninguno se toman decisiones en contra de las necesidades circunstanciales.

#### **a) Situación actual de las provincias**

Aparte de tener buenas estadísticas para cuantificarlos, sabemos muy poco acerca de cómo funcionan realmente los servicios de la provincias. ¿Es cierto en los hechos lo que dice la teoría de que los servicios a nivel provincial funcionan mejor? Sabemos muy poco al respecto. Si vamos a ser honestos tampoco lo sabemos demasiado con respecto al nivel nacional

Sin embargo lo que se descentralizó fue solo el sistema de servicios, es decir el gasto y no la financiación, que sigue siendo muy centralizada. Por ejemplo, las provincias argentinas financian su propio gasto como promedio ponderado en un 30%, con gran dispersión entre distintas provincias. En cambio tanto en Brasil y como en Estados Unidos los estados se autofinancian en un 70%, con gran dispersión en el caso de Brasil.

La mayor parte de la literatura alude al problema de la financiación en dos partes complementarias pero claramente diferenciadas. La autofinanciación y las transferencias del nivel federal.

#### **b) La autofinanciación**

Talentedos economistas argentinos sostienen prácticamente en forma unánime, que debería fortalecerse la autofinanciación provincial, al mismo tiempo que se debilita el sistema de coparticipación. Estos trabajos están claramente inspirados en la literatura de los últimos años sobre "Elección Pública" que sostiene la necesidad de que, quien decide un gasto debe tener una responsabilidad en la financiación, con el claro propósito de mejorar la eficiencia del gasto.

Esa forma de ver el problema, que es prácticamente unánime en nuestro país, tiene - como se acaba de ver- bases teóricas sólidas.

Pero recientemente también ha pasado a tener bases empíricas. En efecto un análisis reciente del sistema español, similar al argentino en el sentido de ser descentralizado en el gasto y centralizado en el ingreso,

---

<sup>1</sup> El nivel de gasto provincial en función del producto es en Argentina similar al gasto estadual de Estados Unidos por ejemplo. Pero debe destacarse que en ese país la educación y la policía de seguridad son municipales no estaduales.

sostiene, sobre la base del examen de hechos estadísticos, la siguiente no demasiado sorprendente conclusión. 1) Si en un país los servicios del sector público están descentralizados en un segundo nivel; 2) Si el gasto se financia mediante un sistema tributario débil y la mayor parte de la financiación proviene del nivel nacional, sobre la cual ese nivel no tiene capacidad de decisión; 3) si en cambio ese nivel tiene capacidad para endeudarse como medio de financiación. El resultado es un aumento explosivo de la deuda pública de ese nivel.

Poco se puede agregar a un respaldo tan contundente -y tan aplicable al caso- de lo que prescribe la teoría.

De manera que la primera prescripción para fortalecer el sistema federal argentino, consiste en aumentar las responsabilidades tributarias de las provincias. Al parecer ya hay varios gobiernos de provincias que están dispuestos a aceptar ese desafío - contrariamente a lo que se suele decir- , para lo cual ciertamente deberían fortalecer su administración.

Sin embargo, hay menos unanimidad en lo que se refiere a cuáles son los mecanismos tributarios que deberían usar las provincias. Existen numerosas propuestas.

Una de las propuestas sugiere lisa y llanamente un IVA del tipo nacional es decir tipo consumo. El atractivo de ese sistema esta en su generalmente aceptada neutralidad.

Por otra parte existen también propuestas de establecer un IVA provincial sobre la base del principio de origen, cuya ventaja sería eliminar las devoluciones de impuesto por "exportaciones" interprovinciales, pero cuyo costo es la reducción de la capacidad de decisión provincial, ya que el mantenimiento de la neutralidad exige tasas uniformes o por lo menos prácticamente uniformes. En realidad las tasas que tienen ahora las provincias en su impuesto a las ventas acumulativo, no son demasiado distintas, de manera que eso no sería un sacrificio tan grande. Pero la idea central es fortalecer la capacidad de decisión provincial y este no es el mejor sistema.

Otra propuesta, un poco mas complicada que en su momento fue oficial, consistiría en un impuesto al valor agregado adicional al nacional pero con la recaudación repartida entre las provincias, pero que llegue solo hasta el nivel mayorista con una tasa relativamente baja, al mismo tiempo las provincias deberían aplicar un impuesto en etapa minorista de tasa a determinar por cada provincia, contra el cual sería acreditable el IVA nacional adicional. Es decir lo que en la literatura internacional ha denominado "VIVAT", siglas en inglés de impuesto al valor agregado viable. Este sistema tiene la ventaja de que elimina las devoluciones provinciales pero agrega un mecanismo de coparticipación que restringe la capacidad de decisión provincial, aunque en menor medida que el principio de origen.

Otra propuesta que en algún momento también fue propuesta oficial, fue el del "IVA compartido basado en un proyecto brasileño no oficial, denominado de la misma manera, "IVA partilhado", que consiste en un IVA provincial similar al nacional sobre la base del tipo consumo pero que al pasar la frontera provincial lo haga con tasas cero como el sistema nacional al exterior, pero que entonces sea complementado con una tasa adicional nacional que se acredita en destino. Este sistema también tiene el problema de exigir devolución de impuestos en las "exportaciones interprovinciales". El proyecto intentó resolver este problema dándole "status" de exportador también a los proveedores de exportadores.

Otra propuesta fue un IVA provincial sobre la base de aplicar cuotas suplementarias (piggybacking) sobre el valor agregado declarado a nivel nacional. La desventaja de este sistema es la necesidad de que las tasas sea uniformes o poco menos para garantizar la neutralidad, limitando la capacidad de decisión provincial. La ventaja es que tiene en cuenta el mayor estrangulamiento de los sistemas impositivos argentinos, la administración, ya que la Nación y las provincias administrarán conjuntamente un mismo tributo y estarían prácticamente obligados a colaborar.

Desde luego las propuestas no se agotan en el IVA aunque estas son las más frecuentes. Existen algunas que sugieren aplicar impuesto a las ganancias a nivel provincial, directamente o como suplemento del impuesto nacional.

### **c) El sistema de transferencias a las provincias**

Con respecto al sistema del actual de coparticipación, existen también hay varias propuestas, aunque con menor aporte bibliográfico.

Existe una propuesta que propone la supresión del sistema impositivo nacional para ponerlo totalmente en manos de las provincias y que éstas a partícipen a la nación.

Pero en la mayor parte de los casos se acepta la permanencia de la coparticipación. Desde luego disminuida en su volumen, a partir de que la propuesta complementaria es incrementar la importancia de los sistemas tributarios provinciales.

Con respecto a la naturaleza de la coparticipación futura, hay bastantes menos aportes, aunque numerosas quejas acerca de sistema vigente. A ese respecto la mayor crítica se refiere su complejidad, problema que tiene cierta relevancia pero menor frente a otros aspectos que deberían ser considerados más importantes.

En efecto, cuando se estableció el actual régimen a mediados de los 80- en forma provisoria como se dijo explícitamente- fue el más sencillo imaginable. La legislación se limitó a establecer porcentajes fijos para cada provincia, que determinaban la parte de la recaudación remitida a cada provincia. Ni siquiera fue necesario recurrir a estadísticas de determinadas variables para determinar la participación de cada provincia, como varios de los regímenes anteriores y como exige la constitución de 1994 de los futuros mecanismos.

El primer problema de un mecanismo de porcentajes fijos, cuando se prolonga por mucho tiempo como ha sido el caso, es que no recoge la evolución de las distintas variables. Por ejemplo la población podría aumentar mucho más en una provincia que en las demás y esa variación no se recoge. La intención de los legisladores queda a salvo sin embargo porque dijeron explícitamente que era provisorio.

Pero lo más importante fue que a pesar de su sencillez inicial, reveló la debilidad que suelen exhibir los sistemas sencillos cuando se aplican a problemas complejos. Al poco tiempo fue necesario poner un parche y desde entonces, ya el mecanismo provisorio se acerca a las dos décadas, los parches que hubo que poner fueron numerosos uno de los cuales se eliminó recientemente. La pretensión de un sistema sencillo aplicado a problemas complejos, creó inevitablemente lo que muchas personas con razón, llaman complicado.

Cual es el sentido que tuvo y tiene actualmente el sistema de distribución de fondos de origen federal entre la provincia. En sistemas anteriores era bastante explícito en la ley misma. En este caso en que la ley es solo una serie de porcentajes hay que investigarlo sobre la base de las estadísticas.

Si uno examina los fondos remitidos a cada provincia per capita, un resultado está claro; existe una tendencia muy definida a favorecer a las provincias llamadas "pobres". Es razonable que las provincias más prósperas contribuyan a ayudar a las que no lo son. Este es uno de los objetivos generalmente aceptados del sistema federal.

Pero si se examinan con más cuidado los números, se descubre que aunque ésta es una tendencia general, no es consistente. Algunas provincias muy pobres reciben menos dinero per cápita que otras que pueden considerarse pobres pero no tanto.

Pero además, aunque ese objetivo fuera totalmente consistente y considerando que financieramente es muy grande -alrededor del 5% del producto- ¿tiene sentido que éste sea el único objetivo?

El problema no pasó por alto. Como ocurre casi siempre los hechos llaman a razonar mejor. Se advirtió el problema cuando al poco andar se advirtió que la provincia de Buenos Aires había sido muy perjudicada. Si se trata de favorecer a las provincias más pobres eso tiene sentido porque esta provincia pasa por ser la más próspera del país. Pero fue necesario una rectificación a raíz de la situación del gran Buenos Aires, porque se advirtió que en esa zona hay mucha gente pobre. Es decir que en las provincias ricas hay mucha gente pobre.

Correlativamente podría agregarse también que en las provincias pobres hay mucha gente rica que puede pagar impuestos.

Es decir que la noción de provincia "pobre-rica" deliberadamente marcada entre comillas no parece tener sentido en sí mismo. Lo que tiene sentido es "personas ricas y personas pobres" como tuvieron que advertir experimentalmente los que propusieron el primero de los parches. Uno puede preguntarse legítimamente, si no existen otros problemas de ese tipo en el país. Es decir si no existen otras provincias "ricas" con gente pobre

Pero ahí no termina la cuestión. Es razonable que las personas prósperas contribuyan a ayudar a las personas pobres. Y también es cierto que las provincias "ricas" deben contribuir para las provincias "pobres", siempre que la ayuda vaya a las personas pobres.

La pregunta es para qué. La respuesta no puede ser solo porque satisface nuestro sentido de solidaridad

La política de la criticada ley vigente es claramente de redistribución aunque bastante desprolija, como se ha visto. La mayor parte de sus antecesores eran también redistributivas en una medida u otra. No está demás subrayar ese aspecto, porque no en todos los países se repite. México por ejemplo es un país donde solo preocupan -prácticamente- los aspectos devolutivos.

Cuál fue el resultado de un objetivo tan definido mantenido sistemáticamente durante tanto tiempo. ¿Creció el ingreso per cápita de las provincias más atrasadas más que el resto del país? . ¿Disminuyó en las provincias pobres el valor del coeficiente de Gini?.

No se conoce respuesta cuantitativa para estas preguntas pero la sensación general que experimentamos ante el hecho de que el tema se sigue manejando de la misma manera, sugieren que poco ha cambiado después de varias décadas.

Es decir, la pregunta es, ¿cuál es el propósito de un sistema de coparticipación? Sólo ayudar a los pobres o hacer algo para que dejen de serlo.

Puede ser de la solución sea la primera y que las provincias pobres no tenga la esperanza en dejar de serlo. Pero uno puede pensar también en mecanismos de coparticipación que apoyen gastos importantes para el crecimiento, es decir para que dejen de ser pobres, como por ejemplo o apoyo directo a la educación o ciertas formas de educación, al cuidado de la salud, al fortalecimiento de la justicia para asegurar el funcionamiento del sistema de mercado, a la construcción de obra pública de base con orientación al crecimiento económico de cada provincia y otras alternativas similares.

Por último las provincias generadoras del ingreso que suelen tener alto gasto público también deberían recibir una parte de lo que aportan.

En resumen lo que aquí se sugiere es un sistema en tres franjas. Una para devolver parcialmente lo aportado a las provincias generadoras de la recaudación. La segunda para apoyar a las provincias la solución de los problemas de pobreza que no pueden solucionar por si mismas. La tercera apoyar los gastos de consumo e inversión que impliquen un aporte al crecimiento.

Es decir una interpretación de lo que dice la Constitución de 1994. "Equitativa", "Solidaria" y con "Prioridad en el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades"