

Federalismo Mendicante ¹

Marcelo Capello

mcapello@ieral.org

Según la Constitución Nacional aprobada en 1994, desde el año 1996 Argentina debiera contar con una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, en reemplazo de la Ley 23.548 y sus innumerables modificatorias. Así las cosas, estamos comenzando a transitar el 16° año de incumplimiento de aquel mandato constitucional.

Mientras tanto, el conjunto de provincias sigue con sus problemas fiscales, con un déficit primario de alrededor del 0,3% del PIB en 2011, aún en presencia de niveles récord de producción. Estrictamente corregido por el ciclo, el resultado fiscal viene empeorando sistemáticamente en provincias desde 2004, cuando se había obtenido un superávit primario de 1,4%.

Si bien existen factores económicos e institucionales que suelen agravar la conducta fiscal en provincias, no caben dudas que una parte importante del problema se encuentra explicado por aquella reticencia a reformar de una buena vez y sobre bases más racionales el sistema fiscal federal de Argentina.

Ocurre no sólo que las provincias reciben ahora una proporción (31,3%) menor de la torta tributaria nacional (incluyendo todo tipo de transferencias en el numerador y las contribuciones a la seguridad social en el denominador), que lo que ocurría, por ejemplo, a mediados de los noventa (35%), sino que además se ha incrementado notablemente la

¹ Una versión de esta nota fue publicada en El Cronista Comercial edición 9 de febrero de 2012



importancia de los recursos que se transfieren a los gobiernos subnacionales en forma más discrecional, en detrimento de los envíos automáticos. Concretamente, la participación de los primeros pasó del 9% del total en 2000 a un 16,4% en 2011.

Como transferencias discrecionales que son, suelen rozar la arbitrariedad en su asignación. Para corroborarlo, se estimó el exceso (o defecto) de recursos discrecionales per capita recibidos por cada provincia en el acumulado 2003 - 2010 (transferencias corrientes y de capital), en moneda constante de 2010 (último dato disponible), con respecto a lo que hubiera ocurrido si esos mismos fondos se hubiesen distribuido según los coeficientes de coparticipación federal de impuestos.

Se concluye que los principales beneficiados con el reparto discrecional fueron Santa Cruz y La Rioja, con alrededor de \$30 mil y \$10 mil por habitante recibidos en exceso, respectivamente. Le siguen Jujuy y Misiones con \$3 mil y \$1 mil per capita, en cada caso. Buenos Aires se encontraría también entre las jurisdicciones ganadoras, con una capita de \$647 (aunque su situación no es la misma en el reparto automático, en que el Fondo del Conurbano ahora la perjudica en términos relativos). Entre las provincias que recibieron menos recursos por habitante con el reparto discrecional se hallan Catamarca, Tierra del Fuego y San Luis, con más de \$5 mil per capita de recursos en defecto cada una.

Los inconvenientes con los envíos discrecionales no terminan con la forma en que se los asigna, sino que adicionalmente generan graves problemas en materia de incentivos e ineficiencias varias. Por caso, el despilfarro de recursos que representa el gasto llevado a cabo por provincias y municipios para conseguir que funcionarios nacionales los elijan entre los destinatarios de sus envíos de fondos para obras y programas. Se trata de gastos para hacer lobby, y menos horas de trabajo de autoridades y funcionarios subnacionales que dejan de atender sus asuntos locales para golpear puertas en Buenos Aires. Los envíos discrecionales también alientan lo que se suele denominar "restricciones fiscales blandas" en provincias, en el sentido que éstas jurisdicciones actúan con menor cuidado fiscal, dado que suponen que serán rescatadas en última instancia por la discreción nacional.



La participación provincial en el reparto de los recursos tributarios nacionales fue creciendo casi sin pausas desde la sanción de la Ley 12.139 en 1934, que creó el primer subsistema de coparticipación. Fue cuando las jurisdicciones subnacionales depusieron sus impuestos internos para permitir la única existencia de impuestos internos nacionales, con el objetivo de lograr la armonización tributaria, pero bajo la condición de que esos recursos nacionales les fueran participados.

La última ley de coparticipación mínimamente racional fue la 20.221 de 1973, que rigió por 10 años. Unificaba los subregímenes existentes, fijaba en 48,5% la participación provincial en la masa coparticipable y preveía el reparto entre provincias según criterios objetivos (población, brecha de desarrollo y densidad poblacional). Luego entre 1984 y 1988 primó la discreción, con participación mayoritaria de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en el reparto. Desde 1989 rige la Ley 23.548, que inicialmente elevó la participación del conjunto de provincias al 56,6%, pero cuyos coeficientes de distribución entre provincias no responden a ningún criterio objetivo conocido. Para peor, sufrió decenas de modificaciones que introdujeron otros repartos igualmente poco defendibles, que además desequilibraron enormemente la ecuación a favor de la Nación, según los números que se expusieron al comienzo de esta nota.

Desde la Universidad de La Plata se afirmó que durante los años noventa se pasó de un federalismo *cooperativo* a uno *coercitivo*, como consecuencia de los pactos fiscales y otras disposiciones que menoscabaron la participación provincial e impusieron reformas fiscales a los gobiernos subnacionales. Entonces se decía que había que ganar en competitividad y asegurar las finanzas nacionales, aunque ambos objetivos finalmente se malograron hacia el final de dicha década y comienzos de la del 2000. El federalismo argentino de la última década todavía no fue bautizado. Quizá podría hablarse de un federalismo *desequilibrado*, aunque si se nos permite un término menos técnico, según lo antes expuesto se podría hablar también de un federalismo *mendicante*.