

**FRENTE PROGRESISTA, CIVICO Y SOCIAL
PROPUESTA COPARTICIPACION**

Coparticipación de Impuestos y Federalismo Fiscal

I - Diagnóstico

La distribución de recursos financieros públicos entre la Nación y las provincias es un aspecto central que apuntala la vigencia de un régimen federal de gobierno y de su definición y forma de implementación depende en gran parte el ejercicio efectivo de la autonomía por parte de las provincias.

Desde el 1º de enero de 1988 rige en el país la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. A partir de 1992 con los sucesivos pactos fiscales este sistema se fue modificando, debido a las detracciones en la masa coparticipable autorizadas por las provincias en cumplimiento de esos pactos (36% Impuesto a las Ganancias, 11% IVA, 15% Masa Coparticipable Bruta, 45,8 millones de pesos mensuales).

Como consecuencia de ello la coparticipación efectiva que reciben las provincias desde 1992 hasta la fecha es menor que lo que hubiera correspondido por aplicación de la ley 23.548. En el año 2008 la diferencia entre la coparticipación que recibieron las provincias y la que les hubiera correspondido por ley fue del 18,19% .

A su vez desde el año 2002 se verifica un permanente incumplimiento de la garantía establecida en el artículo 7 de la ley 23548, que determina que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34 % de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central. Vemos que el incumplimiento de esta garantía ha significado una importantísima resignación de recursos por parte de las provincias.

Las conclusiones a las que se puede arribar del examen de las finanzas fiscales en nuestro país son las siguientes:

- En materia tributaria existe un sistema altamente centralizado el cual se agravó en los últimos años por la creación de nuevos impuestos cuya recaudación quedó en manos de la nación sin que se coparticipen como es el caso de las retenciones a las exportaciones o que se coparticipan en reducida proporción (30%) como es el caso del impuesto a los débitos y créditos bancarios.
- En materia de gastos, se ha producido una descentralización que ha dominado las reformas en las áreas educativas y sanitarias a través de la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria y secundaria para los cuales no se ha contemplado recursos específicos para atender al financiamiento de los servicios descentralizados ni se han diseñado mecanismos compensatorios previos a la transferencia de los mismos.
- Esta estructura tributaria centralizada coincide con un esquema con fuerte basamento en la imposición indirecta y sobre salarios, lo que usualmente es asociado a sistemas tributarios regresivos.

La centralización de recursos y la descentralización de gastos que ha ocurrido es el resultado natural de un “sistema político” que promueve este tipo de soluciones. El Estado argentino más allá del federalismo que declamaba la constitución de 1853 fue tradicionalmente centralizado, el que a lo largo de un siglo y medio avanzó sobre las autonomías provinciales.

Este desequilibrio se ha acentuado en las últimas décadas. Actualmente el programa económico del gobierno nacional se basa en un diseño fuertemente centralizador de los ingresos fiscales en manos del Poder Central.

Este panorama de holgura fiscal en la Nación y restricción presupuestaria en las provincias deriva en una perversa dependencia, que el Gobierno Nacional explota a través de transferencias discrecionales a los Estados Provinciales provincias para paliar sus necesidades.

II - Propuestas de Coparticipación Federal de Impuestos

*** Impulsar la sanción de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.** En este sentido se promoverá en el Congreso Nacional la sanción de una nueva ley de coparticipación bajo los principios constitucionales de automaticidad en la remisión de fondos, objetividad en los criterios de reparto, equidad, solidaridad y prioridad en el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Resulta una imperiosa necesidad para que no se desmorone nuestra organización federal, arribar a consensos que permitan el establecimiento de un nuevo esquema, que no deberá soslayar el financiamiento de las políticas sociales y la reducción de los fuertes desequilibrios regionales de forma que resulte un instrumento que permita fortalecer las autonomías provinciales y favorecer el desarrollo armónico y equilibrado de toda la geografía nacional

*** Cumplimiento de la Garantía establecida en el artículo 7 de la ley de coparticipación. Reconocimiento por parte de la Nación de la deuda acumulada por este incumplimiento por el período 2003-2008 que asciende a \$ 83.344 Millones**

La ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos regula el régimen de distribución entre la Nación y las Provincias de los Recursos Fiscales. En su artículo 7, modo de garantía y con el objeto de que las distribuciones al margen de la ley de coparticipación no desvirtúen el espíritu de la misma, determina que :

*“El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, **tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.**”*

Se establece de esta manera un piso en términos porcentuales del monto coparticipado sobre el total de los recursos tributarios recaudados a nivel nacional cualquiera sea la características de estos (coparticipables o no).

Durante los últimos años, el incumplimiento de esta garantía ha significado una importantísima resignación de recursos por parte de las provincias a favor del Estado Nacional, calculado para el período 2003/2008 en \$ 83.344 millones. Si tomamos las cifras solo del año 2008, a modo de ejemplo podemos señalar que para la Provincia de Santa Fe la pérdida de coparticipación de acuerdo a los porcentajes vigentes fue superior a los \$2.300 Millones.

Más allá de la necesidad de avanzar en la sanción de un nuevo régimen de coparticipación, un paso inmediato que se debe dar en dicho camino es cumplir cabalmente con la letra y el espíritu de la legislación vigente poniendo en práctica en forma inmediata el artículo 7 de la Ley 23.548. El cumplimiento de este artículo aliviaría en parte la delicada situación fiscal de la mayoría de las provincias y significaría un elemental sinceramiento de las relaciones fiscales federales.

*** Derogar o modificar las normas injustificadas que producen detracciones de la masa coparticipable y que disminuyen por lo tanto los recursos que legítimamente les corresponden a las provincias.**

En ese sentido se propone:

- que el 1% del Aporte del Tesoro Nacional a las provincias (ATN) se lo calcule y deduzca del porcentaje de los fondos asignados al Tesoro Nacional.
- que el 100% del impuesto creado por la ley 25.413 (Impuesto a los débitos y créditos bancarios) integre la **masa coparticipable bruta**.

- que se eliminen las detracciones que se realizan sobre el Impuesto a las Ganancias y del IVA y que afectan el monto a coparticipar.
- que los recursos para el presupuesto de la AFIP que se conforman por el porcentaje calculado sobre los gravámenes y los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a su cargo sean detraídos de cada uno de ellos en la proporción respectiva.
- ante la verificación de superávit en el Anses se propone reintegrar a la masa coparticipable el 15% que actualmente se le detrae con destino a dicho organismo.

III - Pautas a tener en cuenta en un nuevo Régimen de Coparticipación en la República Argentina

- La actual Ley de Coparticipación, en su artículo 7 plantea que “el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central”. Esta cláusula se debe mantener en una nueva ley de Coparticipación para que actúe como resguardo contra la excesiva centralización de recursos por parte del Estado Nacional. ¿Cuáles son los recursos que deben tomarse en cuenta? Todos, en otras palabras siempre se debe asegurar a las provincias como mínimo un tercio del total recaudado en todo concepto por la Nación.
- Con respecto a la precoparticipación, que se hace en un 15 por ciento con destino al ANSES previo a la distribución Primaria, la misma tenía como destino financiar un déficit que desde el 2006 no existe, ya que hay superávit en el Sistema de Seguridad Social Nacional. La propuesta es que se reemplace el 15 por ciento por un porcentaje variable igual al necesario para cubrir déficits, si los hubiera, con el tope del 15 por ciento actual.
- Se deberán evitar detracciones de la recaudación de impuestos que disminuyan la Masa Coparticipable Bruta por cualquier concepto a los fines de no seguir perjudicando más aún a las provincias.
- Con respecto a los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), lo que se debe plantear es su eliminación lisa y llana como una pata más del reparto. Eso no impide que la Nación siga utilizando esa herramienta en tanto y cuanto surja de los recursos propios que tenga.
- La Distribución Primaria sobre los Recursos Coparticipables, esto es la que se hace entre la Nación y las Provincias¹, debería asegurar a éstas últimas en su conjunto (Incluyendo CABA) aproximadamente dos tercios o sea un 65,76 por ciento de la masa coparticipable, dejándole a la Nación un tercio (o sea el 34,24 por ciento restante). Estos porcentajes están basados en la prestación de servicios que hacen los gobiernos Provinciales y Municipales, ya que el 56,66 por ciento proviene de un cálculo de la década de 1980² (2). Por lo que no resulta desatinado el porcentaje del 65,76 por ciento mencionado

¹ En la actualidad teóricamente las Provincias deberían recibir un 56,66 por ciento, la Nación un 40,24 %, Tierra del Fuego 0,70 % , CABA 1,40 % y los ATN un 1 %.

² 56,66 % , (Nuñez Miñana, H. y Porto, A. – 1981). Según otros cálculos daba 63 por ciento (Petrei, H. – 1984) y estamos hablando de una etapa previa a la transferencia de servicios de Educación y Salud a las provincias (En ambos cálculos sin incluir CABA y Tierra del Fuego dependientes de la Nación en 1980-1989).

anteriormente que implica una suba real de 7 puntos con respecto al porcentaje actual (58,76 %).

- Con respecto a la distribución secundaria, la propuesta sería avanzar de los porcentajes actuales con el 58,76 % que le toca a las provincias y CABA al 65,76 % que debería plantear la nueva ley en el sentido que marca el inciso 2 del Artículo 75 de la Constitución Nacional, cuando plantea: “ La distribución entre la Nación y 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”. Ésta es la única mención que se hace a cómo se compensará a las provincias por la transferencia de los servicios de Salud y Educación a cargo del gobierno nacional previa a 1994. Además la Constitución prevé que la nueva distribución: “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”. En otras palabras usar el 7 por ciento de incremento en el sentido que marca la Constitución, tomando parámetros similares a los que tenía previsto la ley 20.221 de 1973, (65 % según tamaño de población, 25 % por Brecha de Desarrollo – con indicadores de calidad de la vivienda, número de automóviles por habitante y grado de educación de la población- y 10 % según la dispersión de la población teniendo en cuenta las áreas de menor densidad geográfica) con la modificación del parámetro población al 50 % y el 15 % que se le detrae a ese parámetro destinarlo al financiamiento de políticas compensatorias concretas que reparen las injusticias de la transferencia de los servicios de salud y educación sin los correspondientes recursos. Simplificándolo esos siete puntos serían movibles mientras cada provincia se aseguraría no disminuir su participación a la sanción de la nueva ley. El monto a recibir de cada provincia estaría dado por el porcentaje fijo más uno variable dado por los coeficientes antes mencionados que serán actualizados cada cinco años.
- Se deberán buscar mecanismos que atenúen el ciclo económico garantizando la efectiva conformación de fondos anticíclicos tanto de la Nación como las Provincias en épocas de auge económico.