

PRESUPUESTO PÚBLICO Y COPARTICIPACIÓN FEDERAL (una mirada desde el país del interior)¹

Angel José Sciara

I. Federalismo y federalismo fiscal.

El análisis de la coparticipación federal remite, necesariamente, a la consideración del federalismo, primero, y del federalismo fiscal, después. Consiguientemente, antes que nada, debiéramos tener en claro la caracterización del actual federalismo argentino, tanto en su estructura como en su contenido.

Si el federalismo se entiende como la forma de gobierno de un país integrado, solidario, en el cual cada uno de sus niveles estaduales persiguen coordinadamente el mejoramiento permanente de la calidad de vida de todos sus habitantes, impulsando el desarrollo económico y social del país, su contenido no puede dejar de considerar, además de la nación y las provincias, a los municipios como un tercer nivel de gobierno.

Así lo reconoce la Constitución nacional de 1994, que convierte al federalismo bipartito de la Constitución de 1853 en un federalismo tripartito “atenuado”, esto es, Nación-Provincias-Municipios. Esta estructura se conforma, cuantitativamente, por un gobierno nacional, 23 gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1178 municipios y 977 comunas. Es insoslayable, entonces, considerar la estructura vertical del sector público para hacer su accionar más eficaz y eficiente.

Un sistema federal de gobierno implica descentralización de competencias hacia cada uno de los niveles de gobierno considerados, implicancia que no es recíproca. Necesariamente, cada uno de los niveles de gobierno tiene que tener claramente asignadas sus responsabilidades de gastos, sus potestades tributarias y las transferencias interjurisdiccionales.

El “nuevo” federalismo argentino, entonces, requiere una reconstrucción del federalismo fiscal, estableciéndose relaciones financieras intergubernamentales entre la nación y las provincias y entre las provincias entre sí; entre las provincias y sus municipios y, eventualmente, entre los municipios entre sí, y, en algunos municipios (Córdoba, Rosario, C. A. de Buenos Aires, etc.), una relación entre el gobierno central y sus distritos

¹Presentado en la convocatoria El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario, Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2005.

descentralizados y, quizá, entre los distritos entre sí. Esta red de interrelaciones cooperativas, asociativas, etc., algunas vigentes y otras posibles, requiere, necesariamente, adecuadas instituciones fiscales que las coordinen y garanticen.

II. Teoría y práctica del federalismo fiscal en nuestro país.

Los esquemas de federalismo fiscal comprenden, básicamente, tres elementos o ámbitos de decisiones: 1) la distribución de responsabilidades o competencias jurisdiccionales (ámbito del gasto); 2) la asignación de potestades tributarias (ámbito de los recursos), y 3) las transferencias intergubernamentales de recursos (ámbito de las necesidades de financiamiento de la jurisdicción), tomadas en ese orden.

a) El primer ámbito remite a la prestación de servicios y al principio de subsidiariedad del Estado, en otras palabras, a la asignación de funciones y a la asunción de la responsabilidad del gasto respectivo. A nivel nacional, la asignación de las responsabilidades políticas y de control de las funciones federales son “nominalmente” las usuales en toda federación (defensa nacional, asuntos exteriores, comercio exterior, moneda y variables macroeconómicas, educación superior, carreteras interprovinciales, identificación de personas, etc.). Existe, no obstante, un amplio espacio para la partición de muchas funciones, subdividiendo “horizontalmente” su responsabilidad política y control como su administración y provisión en forma coordinada y complementaria en más de un nivel (seguridad social, transporte, salud, agua potable y cloacas, etc.).

En general, nuestro país presenta una interesante, aunque quizá inconclusa, descentralización de gastos, mostrando una reducción en la participación del nivel central, en tanto los niveles subnacionales (provincias) u subprovinciales (municipios y comunas) proveen la mayoría de los servicios relacionados más directamente con los ciudadanos, aumentando así su participación. Se responde así al “principio de correspondencia” (W. Oates) en la provisión de bienes públicos.

La aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, por el cual la Nación deja de administrar todo aquello que pueda serlo por las provincias o por los municipios, tendiendo a la descentralización de la prestación de los servicios públicos, así como a su privatización, se puso en práctica en oleadas sucesivas. En 1978 se transfirieron desde la Nación a las Provincias los establecimientos de enseñanza pre-primaria y primaria. Dos resoluciones dictadas en 1979 disponen transferir sin cargo a las provincias, a partir del 1 de enero de 1980, los servicios en los sectores eléctricos, gas natural, riego y obras sanitarias (agua potable, cloacas y otros servicios).

La ola más reciente se tuvo hacia 1992 cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, y, como en todos los casos, se hizo de manera contraria a lo recomendable. Las transferencias de competencias a niveles jurisdiccionales más bajos, no debieran ser efectuadas sin el correspondiente financiamiento de las mismas, así como tampoco sin establecer adecuados procedimientos de coordinación interjurisdiccional.

Precisamente, su antítesis es lo que ocurrió con la transferencia a las provincias de la provisión de los servicios de educación básica y salud por parte de la nación o con la asunción por parte de las provincias de responsabilidades no delegadas pero insuficientemente cumplidas por la nación, como las políticas de creación de empleo, por ejemplo. De esta forma se ha modificado la estructura de la prestación de los servicios sociales, los cuales, tomando la participación de las provincias en el gasto total consolidado, resultan el 80% en educación, el 87,8% en salud, el 59 % en asistencia social y el 65,6% en infraestructura (datos del Banco Mundial, 2003). El predominio del gasto social básico conduce a que las limitaciones fiscales en las provincias pueden afectar su provisión y con ello la conflictividad social potencial.

La descentralización de estas competencias sin una adecuada coordinación en su ejecución por los distintos niveles de gobierno, no necesariamente conducirá a una sociedad nacional más equitativa, máxime cuando este objetivo depende de condiciones macroeconómicas dadas centralmente, que trascienden las responsabilidades de los gobiernos provinciales y municipales o locales en sí mismos.

b) En el segundo ámbito, se trata del proceso recaudatorio según las bases tributarias de cada jurisdicción, sus economías de escala y las capacidades de administración tributaria de cada una de ellas. La asignación de tributos a las jurisdicciones, se ha alejado del modelo de “separación de fuentes” previsto en la Constitución de 1853, correspondiendo más al de una federación “centralizada”, con un gobierno nacional que administra los principales impuestos dados por ley y un interior subnacional que ve limitada sus potestades tributarias, reducida a gravámenes de menor importancia.

Dados los niveles jurisdiccionales de nuestro federalismo, los principales tributos en el país pueden clasificarse en: 1) exclusivamente nacionales (sobre el comercio exterior, a los sellos, tasas administrativas nacionales); 2) coparticipados (a la renta personal y a las sociedades, a los combustibles, al valor agregado, a los bienes personales, al cheque, etc.);

3) exclusivamente provinciales (sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad inmueble, sobre los vehículos automotores, a los actos jurídicos, etc.) y 4) municipales (tasas sobre los inmuebles, sobre las plusvalías urbanas, otras tasas, derechos y contribuciones).

Distintas leyes-convenios (ley 23548/87, artículo 9 y ley 23966/97, sobre impuesto a los combustibles líquidos y gaseosos, impuesto sobre los bienes personales y financiamiento del régimen nacional de previsión social) y varios Pactos fiscales, generados desde y por el gobierno nacional, han tratado de armonizar estos tributos, en general, atentando contra las potestades provinciales. La armonización fiscal puede ser vista como igualación o diferenciación fundada de alícuotas, sin embargo, habría que pensar que lo que debe signar la armonización tributaria en el federalismo fiscal es la unicidad del ciudadano-contribuyente (Gastón Jèze).

Estas bajas potestades tributarias en las provincias se manifiestan al observar que en el año 2000, mientras la presión tributaria bruta total era de 21,02% la presión tributaria bruta de la Nación cubría el 17,41%. Pero el impacto sobre los recursos provinciales provenientes de esa ley de coparticipación, distorsionada por afectaciones específicas (continúa ahora con rango constitucional esta posibilidad, en el inciso 3, artículo 75 de la Constitución de 1994) y por el cercenamiento de la masa coparticipable vía pactos fiscales, etc., se hace patente en algunas estimaciones. Así, el promedio de los fondos remitidos a las provincias durante la década de los 90 fue del 35 % de la recaudación total de la administración nacional, en tanto que considerando la participación del 56,66 % de la masa coparticipable asignada por ley y una recaudación de impuestos de comercio exterior no coparticipable del orden del 7,3 %, hubiera correspondido que las provincias recibieran un 52,5 % del total de la recaudación tributaria nacional (coparticipables y no coparticipables).

Hoy la situación no ha cambiado, mejor dicho, ha cambiado para peor (la recaudación total ha aumentado con las retenciones a las exportaciones que no son coparticipables). Efectivamente, si según la aplicación de la ley transitoria de coparticipación de 1988 la Nación debía recibir un 42% de la masa coparticipable, está en cambio recibiendo cerca del 68 % lo que se eleva al 73 % del total de la recaudación distribuible y no distribuible según el artículo 7 de la ley 23548. Las diferencias, obviamente, es lo que reciben las provincias. Y algunas, como las pampeanas, productoras del grueso de la producción exportable y, por consiguiente, generadoras de las retenciones no coparticipables, tampoco reciben compensación alguna. No se trata de discutir la asimilación con las regalías, del pago por el uso de un recurso tan natural como el petróleo, sino de administrar equitativamente las asimetrías productivas regionales, dentro de un marco estratégico de desarrollo económico.

Surgen de aquí dos interrogantes:

1) por qué las provincias tuvieron una lectura tan cortoplacista (refinanciación de deudas de corto plazo y “piso” de coparticipación garantizado), que pondría en problemas a sus finanzas en el mediano plazo cuando, como ocurrió, se liberara el piso y la Nación no devolviera, como ocurrió, todas las concesiones que habían sido entregadas para obtener esa “garantía”, a través de los pactos fiscales y las detracciones a los porcentajes de la ley de coparticipación vigente?.

2) por qué si durante los 90 las provincias recibieron en promedio cerca del 35% de todos los impuestos nacionales recaudados, porcentaje que se reduce a alrededor del 25% en el 2002, luego del impuesto a las exportaciones que es no coparticipable y que hoy fluctúa alrededor del 27 %, las provincias no reclamaron el cumplimiento del artículo 7 de la ley 23548 que establece 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, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley”, verdadera garantía para cuando la coparticipación legal es burlada?

Distintas respuestas se pueden ensayar para estas dos preguntas, apuntando a los gobernantes provinciales y sus equipos tecno-políticos: estrategias equivocadas, acuerdos subrepticios, comodidad, molicie, desconocimiento, ignorancia, etc. Sin embargo, nos parece que, sin perjuicio que alguna de ellas les quepan, la madre de la respuesta está en la génesis histórica de nuestro sistema federal. Este no fue el resultado de un acuerdo entre provincias iguales, sino el producto de un enfrentamiento entre una provincia hegemónica y un conjunto de provincias desiguales feudalizadas. Y la historia continúa.

La tendencia a la descentralización de las potestades tributarias (la descentralización no es privativa del federalismo, pero no hay federalismo sin descentralización), puede tener consecuencias negativas, aun cuando su intención sea la eliminación de las asimetrías entre gastos y recursos en las jurisdicciones provinciales. La eficiencia en la administración tributaria no puede desconocer las economías de escala en los procesos recaudatorios, so pena de conseguir resultados contrarios a los esperados. Más aun, si se parte de capacidades tributarias desiguales entre los espacios subnacionales, la “devolución” de potestades tributarias puede incrementar la desigualdad regional que es lo que se quiere contrarrestar con ello.

c) Por último, el tercer ámbito se refiere a las formas de superación de los eventuales desequilibrios entre los gastos y los ingresos de los gobiernos subnacionales y subprovinciales.

i) Una forma es el endeudamiento. Esto remite al problema de la deuda externa nacional, provincial y municipal, su amortización y pago de intereses, y a la capacidad de endeudamiento como responsabilidad de cada una de las jurisdicciones.

ii) Otra forma son las transferencias interjurisdiccionales, las que pueden ser con afectación específica o de libre disponibilidad y reintegrables (como lo fueron en su origen los Aportes del Tesoro Nacional) o no reintegrables, formas que remiten al problema de la discrecionalidad política en su asignación.

iii) La última forma a considerar, y no por menos importante, es la coparticipación de impuestos, forma que conlleva un problema metodológico de distribución de los tributos y su asignación a cada una de las jurisdicciones. En nuestro federalismo fiscal, la coparticipación de impuestos es el mecanismo mediante el cual las provincias ven convertido en ingresos disponibles en sus presupuestos, una parte de la recaudación de impuestos legislados y administrados por el gobierno nacional, participación hoy cercana a sólo un 40%. Veamos algunos detalles.

III. La coparticipación de impuestos

La coparticipación de impuestos tiene ingredientes, por lo menos en teoría, que hacen de este mecanismo un instrumento mucho más potente que su fin distribuidor de recursos. En este sentido, es evidente que, dados los criterios distributivos, le otorga cierta previsibilidad a los ingresos de los distintos niveles de gobierno, bajo el supuesto de condiciones macroeconómicas estables, responsabilidad primaria del nivel central de gobierno.

Como luego veremos, la estructura distributiva entre nación, provincias y municipios se altera en situación inflacionaria. Más aun, al estar fijados aquellos criterios, su asignación resulta más neutral que las otras formas de financiamiento intergubernamental (salvo interpretaciones caprichosas de las disposiciones vigentes, hechas por alguna jurisdicción en particular). Y, en tanto su diseño apunte a un desarrollo homogéneo de las economías regionales y al ejercicio de la solidaridad fiscal en términos territoriales, su aplicación garantiza y afianza el federalismo.

Precisamente, la reforma constitucional de 1994 consagra la coparticipación de impuestos como forma de distribución de recursos públicos entre los diferentes niveles de gobierno e introduce en su art. 75, inc. 2, una serie de pautas para orientar el nuevo régimen que debía dictarse en 1996.

Seguramente para superar las reconocidas falencias del sistema instrumentado bajo

la ley 23.548 y sus modificatorias, indica que la nueva ley convenio contemplará que la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectúe “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...”

Se podrán discutir varios elementos de estas pautas, por ejemplo, la imposición de la objetividad de los criterios distributivos, que como luego veremos, no pueden dejar de contener juicios de valor aunque sus indicadores sean medibles, pero es de destacar que en dicho inciso se introduce el **principio de suficiencia financiera**, por el que se supedita la distribución de los ingresos públicos a las competencias, servicios y funciones que cada provincia posee y presta. Esta norma constitucional, no puede ser contradicha por ninguna otra de carácter inferior, dada la unicidad del ordenamiento jurídico y su estructura piramidal y vale para los niveles de gobierno subprovinciales.

Ante la frecuente y permanente transferencia de competencias, servicios y funciones desde las provincias hacia los municipios, como ya vimos, muchas veces por el simple abandono de las responsabilidades provinciales, la aplicación del principio de suficiencia financiera en la relación provincia-municipios, se torna indispensable. En otras palabras, este principio debe ser respetado también en su aplicación a los municipios por las provincias, aun cuando su Constitución Provincial no se haya adecuado a la Constitución Nacional de 1994.

En estos casos, este principio no implica ni hay que emparentarlo con la autofinanciación ni relacionarlo con el poder tributario originario de los municipios. Siguiendo a la experiencia española, que los medios sean suficientes no implica que en su totalidad tengan que ser propios, en otras palabras, ante la insuficiencia de recursos propios en los municipios y comunas, la misma debe ser solucionada por la provincia o bien con sus recursos propios o bien con los provenientes de la coparticipación federal.

A contrario sensu, el uso discrecional de los mecanismos de transferencias de recursos, ya sea a través de los aportes del tesoro nacional a jurisdicciones de menor nivel por parte del gobierno nacional, o por el uso monopólico inconsulto de recursos coparticipables destinados a otros fines no considerados originalmente, como la derivación al financiamiento de la seguridad social, siendo, entonces, “de hecho”, cofinanciado por la nación y las provincias, son situaciones que generan irritantes desigualdades entre provincias (como también lo hacen las promociones industriales), por un lado, y la modificación en la proporcionalidad del reparto entre la nación y las provincias, por otro (ver

punto II).

Un sistema de coparticipación de impuestos requiere considerar tres elementos básicos: 1) la masa de recursos coparticipables, esto es, los impuestos y otros recursos que forman el volumen a distribuir; 2) una distribución primaria, o sea, la distribución de la masa entre la nación y los niveles subnacionales como un todo y 3) una distribución secundaria, por la que se reparte a cada uno de los espacios subnacionales (provincias). Este esquema de masa coparticipable y/o coparticipación de tributos específicos, distribución primaria y distribución secundaria, es replicado en las provincias para coparticipar los impuestos provinciales y los federales entre los municipios y comunas.

Para la distribución secundaria se cuenta con un conjunto de indicadores generales que pueden ser combinados y ponderados según sean los criterios políticamente definidos con los que se efectúe el reparto, los que pueden clasificarse en devolutivos y distributivos.

El criterio devolutivo, que se relaciona con el tamaño de la base económica, asigna en función de la recaudación que se produce en el territorio jurisdiccional respectivo. El criterio redistributivo, que contiene un explícito juicio de valor, por el que se trata de beneficiar a las jurisdicciones de bajo nivel de actividad económica, hace uso de un conjunto de indicadores, tales como, la brecha de desarrollo que se identifique; un indicador de densidad poblacional, por el que se asigna una participación igualitaria por habitante, por ejemplo; un indicador de eficiencia, resultante de la evaluación de la gestión gastos-recursos del respectivo gobierno jurisdiccional; un indicador de dispersión poblacional u otros que se diseñen en función del destino final de la coparticipación.

En este contexto, la coparticipación de impuestos en todos sus niveles, deja de ser un mero problema de reparto de los mismos y pasa a ser un problema de conformación de un régimen global y estable de relaciones financieras interjurisdiccionales, coordinadas y armonizadas entre sí y consistentes con el sistema tributario nacional. Conjuntamente con ello, deben considerarse una extensa agenda de reformas, apuntando a claros objetivos de mejoramiento de la eficiencia de las políticas públicas, -estableciendo y cumpliendo con las competencias-, y a la equidad en la distribución de los servicios prestados por cada uno de los tres niveles de gobierno.

IV. Responsabilidad fiscal y responsabilidad social.

Los tres ámbitos del federalismo fiscal (responsabilidades, potestades y transferencias), deberán ser definidos coordinadamente entre los distintos niveles de gobierno, garantizándose la estabilidad macroeconómica y el tránsito por un sendero de crecimiento

regional equitativo.

Sin embargo, las relaciones financieras intergubernamentales suelen expresar, en la práctica, importantes desbalances o desequilibrios dados por la ausencia de correspondencia fiscal, en cada nivel de gobierno, entre las responsabilidades de prestaciones y sus potestades y capacidad recaudatoria.

En primer lugar, se tiene un **desequilibrio vertical**, definido por la diferencia entre la participación de cada jurisdicción en los gastos gubernamentales consolidados y su correspondiente participación en la recaudación total. Es dable observar que, en general, los países desarrollados (Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, por ejemplo) muestran un equilibrio entre recaudación y gastos, tanto a nivel nacional como provincial, ambos concentrando alrededor de un 75-80 % del total, en tanto que a nivel municipal los gastos porcentuales en el orden del 20-25 % superan a la participación en la recaudación. En cambio, los menos desarrollados (Argentina y México, por ejemplo) expresan un centralismo recaudatorio y una descentralización de responsabilidades sin recursos hacia las provincias y los municipios. Sólo la Nación tiene una participación en la recaudación del orden del 75% y 77% respectivamente, y en los gastos en el 53% y 49 %. En tanto que las provincias gastan en el orden del 40% y recaudan un 20% y los municipios gastan un 9 u 8% y recaudan alrededor del 5%.

En segundo lugar, se puede observar un **desequilibrio fiscal horizontal**, esto es, comparando los distintos espacios subnacionales entre sí aparecen claras e irritantes diferencias territoriales que, medida en términos del PBG per cápita, son del orden de diez veces entre el menor y el mayor. En verdad, esta diferencia económica espacial, que supone una correlación fiscal, tiene profundas raíces históricas definidas por un modelo de acumulación de capitales territorialmente concentrador, del que deviene una exacerbación de los desequilibrios fiscales verticales en tanto se verifican marcadas diferencias en las capacidades fiscales de los estados provinciales. La búsqueda de indicadores y criterios regionales para la asignación de la coparticipación de impuestos y la discusión de su papel en una estrategia de desarrollo regional a nivel nacional, parece ser un desafío irrenunciable.

No obstante, desde la Nación, urgida por la coyuntura, se avasalla a las provincias imponiendo condiciones a su manejo fiscal, particularmente en los déficits presupuestarios y, más aun, con las exigencias de obtener superávit primario en su gestión fiscal. Aunque la experiencia reciente mostraba una enorme dificultad para cumplir con las pautas de reducción del déficit fiscal y búsqueda del equilibrio en condiciones de recesión económica.

Debe destacarse que estas negociaciones se hacen, la mayoría de las veces, por no

decir siempre, sin la participación de los municipios, los cuales terminan siendo afectados negativamente por las condiciones pactadas.

Cabe aquí la pregunta, responsabilidad fiscal o responsabilidad social de las gestiones públicas? El federalismo en todos sus niveles de gobierno contiene, por definición, la responsabilidad fiscal, pero esta no debe anteponerse a la responsabilidad social del Estado. En otras palabras, se debe propender a una “sana” administración y darle la bienvenida si llega el equilibrio o el superávit fiscal, siempre y cuando en el presupuesto de gastos estén contemplados todos aquellos necesarios para atender las responsabilidades asignadas a cada jurisdicción.

Es interesante señalar al respecto que la reforma constitucional de 1994 incorporó con rango constitucional, superior a las leyes, a determinados tratados internacionales detallados en el inciso 22 del artículo 75.

La lectura del articulado de alguno de ellos, como la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, indica que la intención de los reformadores de la Constitución fue que la satisfacción del derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, en suma, a los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad y libre desarrollo de la personalidad de sus habitantes, tuviesen garantizados los recursos necesarios para ello.

De esta forma, la Constitución Nacional establece con esta priorización, el muro que separa lo permitido de lo prohibido por ella. Cómo entender, entonces, la aplicación de pactos que establecen el uso de excedentes de recursos para destinos que, como las erogaciones de capital, la consolidación de deudas o la financiación de reformas, no son constitucionalmente aceptables? Cómo juzgar a una ley de responsabilidad fiscal que pone límites al déficit presupuestario y al endeudamiento en las provincias y en los municipios, en condiciones sociales de notoria insatisfacción de las necesidades básicas?

Una respuesta no ortodoxa, a la que adherimos, la da Jean Paul Fitoussi cuando al referirse a un enfoque diferente sobre el déficit público, sostiene que la reorganización del Estado “no debe tener por objeto tanto la reducción del déficit presupuestario sino una mayor eficacia del Estado, tanto en materia de gastos corrientes como de inversiones susceptibles de alentar el camino del crecimiento”...”es fácil evitar el riesgo del déficit presupuestario o de inflación a través de políticas restrictivas. Pero la resultante depreciación del futuro -disminución de la inversión pública, apatía del crecimiento- que los pueblos perciben con agudeza hoy en día, hace de esa clasificación una victoria pírrica” (Le Monde y Clarín, 2004). Más aun, a nivel de las ciudades, que es donde las necesidades

sociales se hacen tangibles, donde sus responsabilidades y funciones afectan directamente al ciudadano, sería irresponsable si se cumple dogmáticamente con el déficit cero a costa de la desatención de las necesidades básicas de sus habitantes. Se debe, entonces, cumplir con la responsabilidad social sin desatender la responsabilidad fiscal.

V. Federalismo fiscal e inflación

Tampoco se ha tenido en cuenta, en los últimos tiempos, el impacto diferencial del fenómeno inflacionario sobre los ingresos y los gastos públicos, que afecta mayormente a las jurisdicciones de más bajo nivel.

Luego de más de una década de estabilidad de precios, la economía argentina entró en un proceso inflacionario leve a partir de la devaluación de la moneda nacional operada desde inicios del año 2002. La nueva realidad emergente del escenario postdevaluación, impactó notoriamente sobre las relaciones entre los diversos agentes económicos, generando sectores beneficiarios y otros que resultaron perjudicados.

La administración pública no fue ajena a los efectos aludidos. En tal sentido, el contexto inflacionario afectó las finanzas de los diversos niveles de gobierno, ya sea por el lado de los gastos públicos, como desde el punto de vista de la recaudación. En suma, el proceso inflacionario impacta sobre las finanzas públicas, agudizando los desequilibrios del federalismo fiscal.

Así, mediante la observación de la estructura de gastos y recursos de los diversos niveles de gobierno puede notarse que existe una clara asimetría en la respuesta que éstos manifiestan ante un escenario de inestabilidad de precios, resultando en términos relativos, beneficiado el nivel central de gobierno y perjudicados los subnacionales, lo cual conduce a una nueva situación de inequidad vertical.

Concretamente, las estimaciones realizadas muestran que el gobierno nacional tiene un ajuste automático del 84,5% de sus recursos y 45% de sus gastos, con una diferencia del 39,5%. Por su parte, los gobiernos provinciales evidencian un ajuste automático del orden del 65% en sus recursos y 35% en sus gastos, con una distancia entre ellos en torno del 30%. De los datos presentados se desprende una diferente capacidad de adaptación de ambos niveles de gobierno a contextos inflacionarios, resultando el gobierno nacional claramente favorecido.

Como consecuencia de lo anterior puede concluirse que el proceso inflacionario, tal como está planteado el esquema de federalismo fiscal vigente en nuestro país, con su

actual distribución de funciones (gastos) y potestades tributarias (recursos), genera una inequidad vertical, favoreciendo al gobierno central en detrimento de los niveles inferiores de gobierno (específicamente provincias en este caso).

Simultáneamente con ello, es dable destacar que la situación de los gobiernos provinciales dista mucho de ser homogénea, ya que la capacidad de éstos para ajustar sus niveles de ingresos resultan diferentes entre sí. En tal sentido, aquellas jurisdicciones que se financian primordialmente con recursos obtenidos de la coparticipación federal de impuestos, son las que presentan un panorama más favorable. El análisis estadístico para los diversos gobiernos provinciales amerita, entonces, hablar de inequidad horizontal generada por este fenómeno.

Efectivamente, el efecto de la inflación sobre los diferentes gobiernos provinciales resulta claramente heterogéneo. Con el objeto de cuantificar lo antedicho, se procedió a relacionar el porcentaje de recursos que obtiene vía coparticipación federal cada provincia y la capacidad de ajuste automático de sus recursos, resultando que el coeficiente de correlación lineal entre ambas variables se sitúa en torno del 78%, poniendo de manifiesto el elevado grado de asociación existente.

Es decir, para aquellos distritos en los que la importancia que tienen los recursos coparticipados en las finanzas provinciales es mayor, es de esperar que tengan una mayor capacidad de ajuste automático de sus recursos ante el alza del nivel general de precios. Dicha relación no es estrictamente lineal por la importancia diferencial que tiene en cada provincia la recaudación obtenida por tributos propios con ajuste automático.

A partir de lo antedicho, puede preverse que aquellas provincias que tengan una mayor dependencia de los recursos coparticipados para hacer frente a sus erogaciones habrán de sentir menos intensamente el efecto erosivo de la inflación sobre sus recursos reales. Esto significa, en otras palabras, que el esquema de federalismo vigente en nuestro país está diseñado de un modo tal que, en presencia de un contexto inflacionario, la adaptación de los fiscos provinciales genera una clara inequidad horizontal.

El proceso inflacionario afecta sustancialmente la equidad vertical y horizontal del esquema de federalismo fiscal vigente en nuestro país, provocando serios inconvenientes que ponen en duda su sostenimiento en el tiempo. Por consiguiente, será necesario incluir estas consideraciones al momento de discutir el nuevo régimen que habrá de regir las relaciones financieras entre el nivel central de gobierno y las jurisdicciones provinciales. En general, vale también para el nivel municipal, en tanto se verifican las mismas tendencias señaladas, emergen los municipios y comunas como los principales perjudicados por el

efecto inflacionario sobre sus cuentas públicas.

VI. Presupuesto y federalismo fiscal.

Diversas instituciones fiscales (organismos, entidades y reglas del juego) tienen que ver, directa o indirectamente, con el federalismo fiscal. Una de ellas es el presupuesto público, el que tiene pautas metodológicas para su confección así como principios de política económica en su formulación cuantitativa.

En nuestro país se ha sancionado la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control (24156), una Ley de Responsabilidad Fiscal y distintos Pactos con las provincias, armonizando tributos, dando tratamiento especial para las provincias endeudadas y estableciendo los presupuestos plurianuales y pautas de transparencia fiscal.

Los presupuestos públicos de cada una de las jurisdicciones (nación, provincias y municipios), reflejarán de distintas maneras los tres ámbitos del federalismo fiscal, con mayor o menor heterogeneidad conceptual y metodológica según sea la distancia de sus administraciones financieras respecto a la ley nacional 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control. La lectura presupuestaria hacia dentro de cada jurisdicción permitirá estimar el nivel de desequilibrio “vertical” entre gastos e ingresos, en tanto que su comparación entre jurisdicciones de un mismo nivel (espacios subnacionales) ofrece una visión de los desequilibrios “horizontales” o entre regiones, aspectos sobre los que ya nos detuvimos.

La coparticipación federal de impuestos no aparece en el presupuesto nacional como recursos ingresados y, obviamente, tampoco como gastos cuando son remesados. En otras palabras, los ingresos se computan en el presupuesto netos de coparticipación a las provincias. Es por ello que las transferencias a provincias, registradas presupuestariamente en el inciso 5 del Clasificador, contienen las que son de carácter más discrecional, siendo los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) una categoría de gastos que merece un estudio especial por el uso distorsionado que se hace de ellos. Es interesante señalar que estos aportes son un resabio de la Constitución de 1826 de Rivadavia, “unitaria, aristocratizante y centralista”, con la salvedad que entonces eran reintegrables.

En las provincias, en cambio, -tomando lo que acontece en la provincia de Santa Fe- se registran como ingresos el 100% de los fondos recibidos en concepto de coparticipación desde la Nación, así como la totalidad de la recaudación propia derivada de los impuestos provinciales, incluyendo los que corresponden a municipios y comunas . El egreso se registra bajo la partida de Transferencias Corrientes, correspondiendo una parte a los

impuestos provinciales coparticipables, sea de coparticipación directa (impuesto inmobiliario y patente automotor) como de coparticipación indirecta (impuesto a los ingresos brutos) y otra a los impuestos nacionales coparticipables a municipios y comunas. La diferencia son los ingresos de libre disponibilidad para la provincia.

Los municipios, por su parte, registran los ingresos de coparticipación nacional y provincial como recursos no propios y forman parte de sus ingresos de libre disponibilidad (en tanto no existan normas de afectación específica), destinados a financiar los gastos que sus responsabilidades en la prestación de servicios les demanden (la relación entre recursos propios y coparticipados, depende, básicamente, del nivel de actividad económica de cada municipio o comuna). En algunos de ellos, en los que se ha operado una desconcentración de funciones y actividades, el presupuesto asigna una parte de sus ingresos y, correlativamente, de determinados gastos, para que sean asignados por los vecinos de cada distrito a través del presupuesto participativo.

No conocemos la existencia de un sistema de información que permita garantizar la consistencia de esta cascada de ingresos que se registran de distinta manera en cada una de las jurisdicciones. Nuestros intentos por conciliar los números entre la Nación, la provincia de Santa Fe y la municipalidad de Rosario, han conducido a distintas fuentes de información con datos divergentes. Se impone conformar un sistema de registro único con interpretación universal de las normativas que regulan el régimen de coparticipación cualquiera que este sea y cuantas veces se lo modifique, eliminando así las discrecionalidades políticamente determinadas, por ejemplo, una Comisión Provincial de Impuestos que actúe como un símil de su equivalente nacional. Más aun, el punto que no puede estar ausente en el nuevo acuerdo, es la creación y funcionamiento de un sistema de información intergubernamental, actualizado y único para todas las jurisdicciones. En suma, instituciones fiscales, entendidas como las entidades y reglas encargadas de darle consistencia y equilibrio a una extensa red de relaciones financieras y responsabilidades prestacionales.

Ello es fundamental para la asignación eficiente de los recursos, cuando se entiende que el federalismo fiscal o la descentralización fiscal puede actuar como una alternativa al mercado como medio de encontrar coincidencias entre los tres ámbitos de la política presupuestaria: los que deciden, los que se benefician y los que pagan.

VII. A modo de resumen y conclusión

La distribución de los recursos de origen nacional se rigen hoy por la ley 23548/87,

establecida como régimen transitorio y modificada desde el mismo momento de su aprobación, distorsionando su sentido original y avanzando sobre el financiamiento de las provincias por esta fuente. Numerosos pactos federales fueron aportando confusión en el reparto y la exigencia de la Constitución de 1994 no ha sido aun satisfecha. Tan dificultosa es la solución del problema, que no se pudo cumplir con lo comprometido en tal sentido con el FMI, debiendo negociarse su reemplazo como condicionalidad por una ley de responsabilidad fiscal.

El federalismo fiscal en nuestro país opera a través de un mecanismo sumamente complejo y poco transparente, construido mediante profundas e inconsultas intervenciones sobre la ley base (la cual fue violada horas después de sancionada, por la ley 23549), como puede verse en el conocido esquema denominado “el laberinto” de la coparticipación.

Este federalismo centralizado permite fugas de la masa coparticipable a través de la creación de impuestos que no se reparten o se reservan en parte importante para el gobierno central, como el impuesto al cheque, que en un 70% es exclusivamente nacional, esto es, no coparticipable. Este mismo proceso, unido a la descentralización de gastos sin recursos, agudiza la ausencia de correspondencia fiscal. Pero, sin embargo, tal centralización tributaria no ha evitado la aparición de importantes externalidades fiscales negativas, manifestadas en fuertes desequilibrios presupuestarios y alto endeudamiento en las provincias. Desde el punto de vista cuantitativo, pueden agregarse a los que resultan de lo anterior: a) la evasión impositiva (la evasión del IVA es de un monto similar a la coparticipación total a las provincias), b) la incidencia diferencial del proceso inflacionario sobre cada nivel de gobierno y c) el carácter procíclico tanto de la tributación como de las transferencias.

Pasar del neoliberalismo a un modelo deliberado de crecimiento con equidad, requiere un nuevo sistema tributario progresivo, un fortalecimiento institucional que anule la evasión impositiva y una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que considere la armonización y/o diferenciación consciente de los tributos entre todos los niveles jurisdiccionales.

Pero la gran asignatura pendiente es cumplir con la Constitución de 1994, básicamente en lo que hace a la no transferencia de competencia de servicios o funciones, sin la correspondiente asignación de los recursos necesarios, con consentimiento de la provincia afectada y aprobación legislativa; a la formación de la masa coparticipable con todos los tributos, excepto los de comercio exterior, constitucionalmente excluidos; proceder a la distribución secundaria con indicadores y criterios objetivos de asignación, buscando la equidad, la solidaridad y la equiparación de los niveles de desarrollo, calidad de vida e

igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional; crear un organismo fiscal federal que regule el sistema de coparticipación e incorpore celeridad y transparencia en las relaciones fiscales entre todos los niveles de gobierno.

Cada una de las provincias y municipios del país tendrán, seguramente, sus propias asignaturas pendientes, algunas sumamente importantes, como la consagración de las autonomías municipales y el cumplimiento pleno de la misma, en otras. Cuando la reforma de 1994 introduce la autonomía municipal como principio constitucional en el artículo 123, aparece como un requisito de cumplimiento indispensable el establecimiento por la provincia del alcance y contenido del aspecto económico-financiero.

Esta facultad reglamentaria de la provincia, no puede contradecir el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, no puede vulnerar entre otras normas, la que se refiere a la suficiencia financiera. Esto es, la propia Constitución Nacional limita la facultad de las provincias de reglamentar el alcance y contenido de la autonomía financiera, imponiendo el respeto a la suficiencia financiera instituída en el artículo 75, inciso 2, y a las normas de los tratados internacionales incorporados con rango constitucional.

Después de la reforma constitucional de 1994, es un requisito ineludible la medición cuantitativa y cualitativa de las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción y, sobre esa base, distribuir los recursos públicos existentes. Por su parte, y al amparo de la imposibilidad de contradicción entre cualquier norma y la Constitución Nacional, las provincias deben cumplir el mismo requisito para con sus municipios y comunas. Cualquier distribución de recursos que se realice sin que se haya efectuado aquella medición, aparecerá sospechada, por lo menos, de inconstitucional. Más aun, los criterios objetivos, cualesquiera que ellos sean, con base en la equidad y la solidaridad, no son conciliables con el establecimiento atemporal y discrecional de pisos, techos o cuotas, siendo ellos una flagrante contradicción y contrapuestos a la Constitución Nacional.

El problema es, entonces, de índole político antes que técnico. Se trata de administrar adecuadamente el conflicto que se genera entre las distintas jurisdicciones, en un marco de permanente desconfianza e incumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos. La historia de la coparticipación en el país no favorece una negociación sin prejuicios que pueda arribar a un proyecto de "ley convenio" como lo establece la Constitución de 1994.

Básicamente, los puntos en conflicto se refieren a cuánto de coparticipación y cuánto de separación de fuentes y, dentro de la coparticipación, cuales son las participaciones de la Nación y las Provincias (distribución primaria) y cuáles la distribución entre provincias (distribución secundaria), lo que en todos los casos remite a la discusión de los criterios

objetivos de reparto y sus indicadores. Precisamente, el punto de la discordia es creer que es posible obtener criterios “objetivos” en base a negociaciones entre actores cargados de historias cuantitativas y cualitativas diferentes.

El sistema de coordinación de transferencias financieras interjurisdiccionales y fiscal, es mucho más que un reparto de recursos dinerarios, pudiendo ser un instrumento que oriente la trayectoria del país hacia determinados objetivos económicos y sociales a nivel nacional y regional, en cuyo caso la asignación de los mismos debería ser establecida de manera deliberada y concientemente en función de un modelo de desarrollo de mediano y largo plazo.

Es dable observar, además, que en este proceso negociador no participan los Municipios, al quedar circunscrito a las jurisdicciones nacionales y provinciales. Aunque aquellos son parte de nuestro federalismo fiscal, son aquí pasivos como lo fueron en todos los pactos firmados entre la Nación y las Provincias.

La creación de una nueva institucionalidad basada en una visión estratégica del desarrollo del país, requiere la solidaridad y confianza entre las distintas jurisdicciones involucradas, estableciendo consistentes políticas públicas. Efectivamente, el federalismo es esencialmente flexible, pero ello no significa ausencia de reglas; al contrario, la existencia de reglas que se impongan a los distintos niveles de gobierno, es un principio fundamental del federalismo.

En este sentido no son menores los puntos de partida diferenciales entre Nación, que puede “ocultar” recaudación de recursos y obtener superávit presupuestarios, y la debilidad fiscal de las provincias, jaqueadas por la carga de sus competencias y funciones, que encierran potenciales conflictos entre ellas. Más aun, su vulnerabilidad se encuentra tanto en los recursos como en los gastos, producto de un proceso de décadas de deterioro, que lleva a algunos a calificar a nuestro federalismo como “hipócrita”, “sui géneris”, centralista o semifederalismo, en tanto está ordenado desde la cúspide (la Nación) a la base (Provincias y Municipios). Debemos cambiar este ordenamiento.

Nuestro federalismo nace en la misma época que otros hoy consolidados, pero no inmutables, el de Estados Unidos de América en 1787, el suizo en 1849, el de Canadá en 1867. Hoy, como ayer por la modernidad, es visto como una alternativa de gobierno que, combinando unidad, diversidad y descentralización, permite mejor que otras, enfrentar los desafíos de la globalización. Unidad porque se deben compartir los valores y una visión común; diversidad, porque nadie tiene que abandonar su identidad primigenia; descentralización, porque la centralización no es una solución para todo, pudiendo ser ineficaz y no democrática. En este contexto, el federalismo permite la creación de grandes

conjuntos coherentes y estructurados, permite la confluencia de muchas identidades, de muchas legitimidades, siendo un modo de gobernanza adaptado a la complejidad; permite una gobernanza descentralizada, cuando ello es preferente y más eficaz. Por último, y no por menos importante, como lo pensaban los fundadores del federalismo moderno, el federalismo está estrechamente ligado a la noción de libertad.

Bibliografía

Asencio, Miguel A., Conferencias.

Bertea, Aníbal O., Conferencias.

Bird, Richard y otros, "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism", en *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, International Conference on Federalism 2002, Saint Gallen, Suiza.

Cetrángolo, Oscar, "Por un nuevo federalismo", en *Clarín Económico*, octubre 2001, p.28.

Oates, Wallace E., "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism", en *op.cit.*

Raimundi, C. y Tilli, M. "Coparticipación: hacia el nuevo contrato social", Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1996.

Saglione, Gonzalo, "Inflación y federalismo fiscal", Rosario, marzo 2005.

Senado de la Nación, "Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos", Buenos Aires, 2001.

Wolovick, Daniel, Coparticipación y situación fiscal de las provincias, s/f.

Primer Ministro de Quebec, "Le fédéralisme à l'heure de la mondialisation", en *Conférence Internationale sur le fédéralisme*, 4 de marzo 2005, Bruselas, Bélgica.