

Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: Reflexiones sobre la realidad argentina

Alejandro L. Robba
Editor

Hacia una nueva relación Nación - Provincias

Alfredo Iñiguez¹ y Alejandro A. Otero²

Asignaturas: Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas, correspondiente al Área de Política Fiscal de la carrera de Licenciatura en Economía y Procedimiento Administrativo Tributario y Proceso Penal Tributario, Imposición a la Renta y al Patrimonio e Imposición a los Consumos y sobre las Transacciones, correspondientes al Área Impuestos de la carrera de Contador Público Nacional.

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

A partir de la invitación a escribir desde el espacio del Área de Impuestos de la carrera de Contador Público Nacional y que se halla íntimamente ligada a la de Política Fiscal de la carrera de Licenciatura en Economía, abordamos una cuestión que expresa una visión compartida acerca del tratamiento de ciertas problemáticas de la profesión. Tradicionalmente la formación de profesionales en ciencias económicas en el país se orienta en base a dos grandes ejes: el desarrollo de competencias tecnonormativas que le permitan desarrollarse en el ámbito de sus incumbencias y la orientación al ejercicio liberal de la profesión con vistas a “la empresa privada” como cliente.

Sin embargo, y de modo creciente, la práctica profesional admite otras variantes. Desde el ejercicio de las competencias adquiridas bajo relación de dependencia, hasta una multiplicidad de roles en el sector público que exigen del conocimiento específico, particularmente del Contador, o el trabajo con o para organizaciones de la economía social.

1 Docente UNLP.

2 Docente ordinario UNM y UBA.

Nuestra estrategia de formación en la UNM busca dar cuenta de todas estas realidades y, a la vez, superar la formación restringida a los aspectos tecnonormativos favoreciendo la formación más integral de las personas, de modo que les permita comprender el impacto que sobre el contexto y la sociedad tiene el ejercicio profesional.

El desarrollo de una perspectiva crítica, los procesos socio históricos y su impacto en el país y en el mundo, el rol del profesional de ciencias económicas y su práctica en la sociedad argentina, la realidad de organizaciones distintas a la empresa privada, ocupan un lugar en el plan de estudios junto al desarrollo de sus competencias tradicionales, de modo que el egresado resulte capaz de desarrollar su profesión sin desentenderse de los procesos socio históricos que le toca vivir.

El artículo que presentamos se inscribe en esa estrategia de formación, aportando una perspectiva crítica sobre el contexto teórico e institucional dentro del cual nuestros profesionales ejercerán una de las clásicas especialidades de la profesión: la tributaria.

La cuestión del Federalismo Fiscal argentino tiene una larga tradición en la producción académica de nuestro medio. Especialmente en aquellos aspectos que hacen al financiamiento del Estado Nacional y las Provincias. En los últimos meses y a partir del fallo de la CSJN que reconoció el reclamo de tres provincias a percibir la devolución de lo retenido de la masa coparticipable para financiar el ANSES y la AFIP, el tema paso a instalarse en lugar de privilegio en la agenda pública y en estos días es parte sustancial de la negociación del gobierno nacional con las Provincias para obtener los votos que le permitan aprobar la derogación de leyes fundamentales para concretar el polémico acuerdo con los llamados fondos buitres.

Si bien entonces la cuestión tiene tras de sí una frondosa producción intelectual y resulta clave a la hora de resolver cuestiones centrales de la actualidad política, está lejos de resultar pacífica.

Ahora bien, en la mirada más difundida acerca de este tema se promueven una serie de ideas que tienden a instalarse como parte de un sentido común de época, con sólidos fundamentos teóricos y empíricos, y que aspiran a guiar las políticas públicas en la materia. El artículo que presentamos se propone discutir de una modo crítico esas ideas y brindar elementos conceptuales e históricos para ampliar el debate y dar cabida a otras miradas que, a nuestro juicio, resultan más atinadas si se pretende lograr un federalismo fiscal sustentable y alcanzar una distribución del ingreso y la riqueza más democrática a lo largo y ancho del territorio nacional.

En particular cuestionamos la idea de que,

- 1) el tema se resuelve con una nueva ley de coparticipación,
- 2) la descentralización favorece la sustentabilidad del federalismo fiscal y
- 3) los gobiernos de la era K deterioraron la relación fiscal con las provincias

1. Introducción

Los fallos de fines del año 2015 de la Corte Suprema forman parte de un largo entramado de conflictos en la relación entre el Estado Nacional y los Provinciales, que tienen su origen en la conformación misma del Estado-Nación y, es muy probable, perduren e incluso se intensifiquen en los próximos tiempos³.

El debate sobre la relación Nación-Provincias suele circunscribirse a cuestiones financieras y aparece de manera recurrente en la agenda

3 Por cierto, cinco provincias se sumaron al reclamo con fallo favorable de la Corte por el reintegro del 15% de la masa coparticipable que obtuvieron a fines de 2015 Santa Fe, San Luis y Córdoba. El tema se potenció recientemente a partir del incremento de la alícuota de la CABA decretado al inicio de este año y momentáneamente fue pacificado con la restitución en cuotas anuales a las Provincias de lo retenido por ese 15% (Dto. 46 /2016).

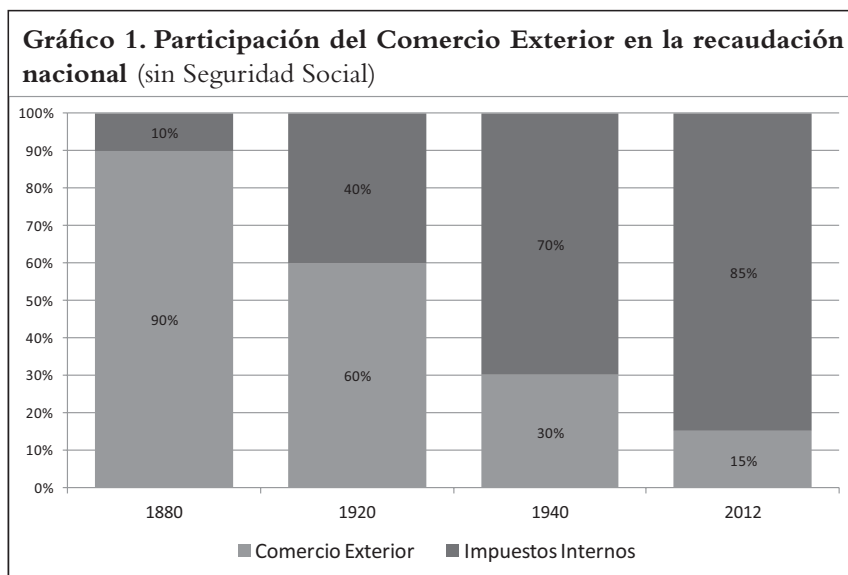
pública cuando las provincias se enfrentan a situaciones límite en su capacidad para sobrellevar una crisis fiscal. Una vez subsanadas las causas coyunturales del deterioro de las cuentas provinciales, el tema sale de agenda y todo vuelve a parecerse al período inmediato anterior.

El largo proceso de la organización argentina supuso encontrar una manera de resolver la cuestión del financiamiento del estado nacional. La remoción de las aduanas interiores fue una de las últimas restricciones que se levantaron para culminarlo. Las cuestiones en torno a la Aduana del Puerto se resolvían y sus potencialidades servían a la unificación nacional. No casualmente, a la hora de definir las fuentes del financiamiento, en el art. 4 de la Constitución Nacional (CNA), el constituyente señala en primer término que los recursos provenientes del comercio exterior contribuyen al sostén del Estado Nacional. Recién en cuarto término aparecen los recursos provenientes del uso de la capacidad de imposición del Estado sobre el mercado interno. Así, dejó en manos del Tesoro de la Nación los recursos provenientes de

los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito [...] (art. 4 CNA).

Y más adelante, le asigna al Congreso Nacional la potestad de “imponer contribuciones directas, por tiempo determinado...” (hoy art. 75 inc. 2, CNA). Es decir que, en el origen, la previsión de financiamiento atribuía competencias y bases tributarias diferenciadas al estado nacional y a los estados provinciales. Diríamos que se buscó satisfacer el principio de correspondencia fiscal, mucho antes de que este concepto se teorizara. Así se quiso mantener la identidad entre quien ejecuta el gasto y quien obtiene los recursos que lo financian e internalizar los costos del gasto estatal en la jurisdicción de ejecución

del mismo. Se conforma así el cuadro de financiamiento previsto para el Estado argentino. Una hipótesis. Las provincias se reservaron para sí la competencia originaria y exclusiva en materia de tributación directa. Primero, en los hechos y después de derecho; en materia de tributación indirecta las competencias resultaron concurrentes y así lo consagra el actual ordenamiento constitucional argentino. Sin embargo, a poco de andar, las cosas comenzaron a suceder de modo diferente al previsto. La crisis de 1890 introdujo los *impuestos internos*, así llamados justamente para diferenciarlos de los otros; de aquellos que provenían del desempeño de la Aduana y que eran previstos como recursos principales. Desde ese entonces, los ingresos provistos por el comercio exterior fueron perdiendo peso relativo.



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Al ritmo de las crisis primero, y de la expansión de la población, mucho después, los impuestos fueron desplazando a los recursos del comercio exterior como fuente del financiamiento estatal. Esa deriva fue adquiriendo algunas características muy singulares:

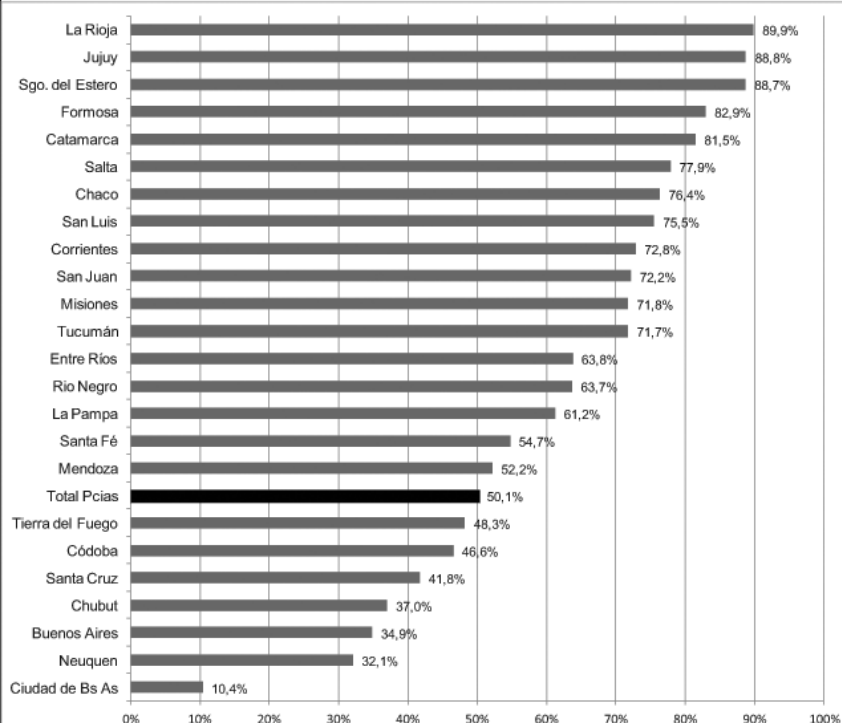
- a) Las dificultades para garantizar la sustentabilidad fiscal del federalismo argentino se fueron agravando con el paso del tiempo. Las reiteraciones de los déficit, las modificaciones al sistema tributario guiadas por la simplicidad de recaudación como factor dominante y el recurrente endeudamiento van demarcando la penuria de financiamiento que caracteriza al Estado argentino.
- b) La fuerte preeminencia en la recaudación tributaria total de los impuestos indirectos y trasladables, fue otorgando un sesgo regresivo al sistema en su conjunto. Esta tendencia se agrava a partir del golpe militar del 76 y aunque la situación mejoró en los últimos años, no menos del 60% de los recursos del Estado provienen de esas vías.
- c) La recaudación a cargo de las jurisdicciones subnacionales fue cada vez menos relevante respecto de la que se encuentra a cargo del Estado nacional.

Como consecuencia, los mecanismos de redistribución de recursos entre jurisdicciones (la coparticipación) adquirieron tal centralidad que en la actualidad tienen status constitucional.

Nótese que en la Constitución del 53 la Coparticipación no es tema. ¿Por qué?. Porque, como se dijo, el supuesto era otro: cada Estado provincial y el nacional, en uso de las competencias tributarias asignadas, proveería al sustento de su gasto. La realidad resultó muy distinta a la previsión original. Argentina pasó de ser un país federal que diseñó su financiamiento en base a la distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado a uno que distribuye recursos entre los distintos niveles de gobierno. Recursos que se obtienen de modo centralizado pero resultan decisivos para todas las jurisdicciones. En efecto, salvo el caso de la CABA que financia el 90% de su presupuesto con recursos que obtiene por si misma, las provincias financian en promedio el 50% de sus presupuestos con recursos que les provee la recaudación a cargo

de la nación. Pero ese promedio esconde asimetrías muy grandes. En las provincias más pobres, esos recursos provenientes de la nación representan casi el 90% de los ingresos totales del presupuesto.

Gráfico 2. Participación de las Transferencias Nacionales en los Ingresos totales de las Provincias. Año 2013



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Es todo un síntoma de la evolución del federalismo fiscal argentino que en la CNA actual se le de la relevancia que se le otorga a la redistribución de recursos entre jurisdicciones, postulando la sanción de una Ley Convenio que está cerca de cumplir 20 años de mandato constitucional incumplido.

2. Federalismo Fiscal, Crisis y Coparticipación

La relación entre la Nación y las Provincias estuvo y está marcada por las crisis de la economía. Como vimos, nos encontramos lejos de aquellos primeros tiempos en los que la Nación atendía sus necesidades fiscales con lo que generaban los derechos de importación y exportación, la explotación y venta de tierras públicas y algunos empréstitos, mientras que las provincias lo hacían con la aplicación de impuestos internos. Cuando a finales del siglo XIX el Estado nacional empezó a gravar con impuestos internos determinados bienes se iniciaron los problemas de superposición de la base impositiva que dio origen al conflicto entre la Nación y las Provincias en la materia.

A principios de la década del 30, en medio de la crisis mundial y como ya había sucedido en 1890, se introducen novedades tributarias para evitar el desfinanciamiento del Estado y el default. En ese marco y a consecuencia de la introducción del impuesto a los Réditos (hoy Ganancias) con alcance nacional en el sistema tributario argentino, se sancionó el régimen de coparticipación de los impuestos a las Ventas y a los Réditos, mediante el cual se distribuía su recaudación en un 82,5% para la Nación y un 17,5% para las provincias. La redistribución geográfica por ese entonces era aún tenue, el único ponderador para definir la distribución secundaria tenía que ver con la población.

En 1959 se avanzó en la redistribución con la Ley 14.788. Allí se establecía una distribución primaria del 28% para las provincias en forma creciente hasta llegar al 36% en 1963. La distribución secundaria se repartía un 25% en partes iguales, y el 75% restante en tercios, utilizando los siguientes criterios para cada uno de ellos: población, recursos percibidos por cada provincia y gastos realizados. No eran criterios adecuados, pero fue un primer paso hacia una concepción de la coparticipación que no sólo contemplara el carácter devolutivo e incorporara el redistributivo.

En marzo de 1973, a través del Decreto-Ley 20.221, se modificaron las proporciones. La distribución primaria asignó un 46,5% al Estado Nacional; 1,8% a la Ciudad de Buenos Aires; 0,2% para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y un 48,5% para distribuir entre las provincias; el 3% restante se asignó al Fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria entre las provincias se efectuaba en base a prorratadores de capacidad y necesidad fiscal, elaborados en función de la población, grado de desarrollo y dispersión de la población. Es posible caer en la tentación de poner como ejemplo esta ley para sostener que una reforma de este estilo se puede lograr con menos dificultad de lo que hoy se presume; entonces se hace necesario señalar que en marzo de 1973 gobernaba el país la dictadura del general Lanusse, por lo que es sencillo concluir cuáles fueron los grados de libertad con los que contaron las provincias para oponerse o para siquiera negociar los criterios de distribución de los fondos y su participación en la masa coparticipable.

Por otra parte, la reducción de la participación del Estado Nacional en la distribución primaria pareciera responder a un objetivo político de la dictadura militar en retirada: reducir el financiamiento de la vuelta del peronismo al gobierno nacional después de 18 años de proscripción. Esta presunción surge de considerar que el nuevo régimen se aplicó tan sólo dos meses antes de la asunción de Cámpora al gobierno y después de realizada la elección. Si se continúa con esta línea de razonamiento, se podría afirmar que en la reforma tributaria del peronismo en diciembre de 1973, cuando se eliminó el impuesto a las Actividades Lucrativas aplicado en las provincias con la creación del IVA (que empezó a regir en 1975) se intentó compensar esta jugada mediante una mayor centralización de la imposición al consumo. En este choque de intereses también podría inscribirse la reimplantación, en la última dictadura, del impuesto provincial con su denominación actual: Ingresos Brutos.

Finalmente, la Ley 23.548, promulgada en enero de 1988, aceptó como punto de partida la distribución primaria del Decreto-Ley de

1973 y contempló la transferencia a las provincias de la mayoría de las escuelas primarias que funcionaban en la órbita nacional —que se había realizado en la última dictadura. Fue así como se determinó una nueva distribución primaria: 42,34% para el Estado Nacional (incluidas CABA y Tierra del Fuego que todavía eran Territorio Nacional), 56,66% para las provincias y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a ser distribuido entre las provincias de manera discrecional por el gobierno nacional.

Esta ley fue concebida como un régimen transitorio con vigencia por sólo dos años, hasta diciembre de 1989, y desde esa fecha se viene prorrogando automáticamente ante la inexistencia de una ley que la sustituya. Sin dudas, la distribución de la recaudación de impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias requiere una revisión integral y no sólo porque la reforma de la Constitución Nacional exige, en su disposición transitoria 6°, una nueva coparticipación.

Sin embargo, más de cinco lustros de prórrogas automáticas de un régimen transitorio y casi dos décadas de incumplimiento de una cláusula de la Constitución ponen en evidencia que es muy difícil alcanzar los consensos necesarios para hacerlo; varios intentos fallidos así lo demuestran.

La ley vigente tiene muchas deficiencias técnicas. La más grave surge de la distribución entre las provincias (conocida como secundaria), que no se corresponde con criterios objetivos sino que fue fruto de arduas y azarosas negociaciones. Los coeficientes de participación de cada provincia se definieron a partir de lo asignado a cada una de ellas en el período 1985-87 cuando no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación. El perjuicio ocasionado a la Provincia de Buenos Aires es el caso más emblemático: esta ley le asigna el 22% cuando en el decreto-ley anterior tenía el 28%; además, si se usaran parámetros devolutivos se debería contemplar que genera cerca

de un tercio del producto y tiene el 38% de la población⁴. Aunque la coparticipación no debe regirse solamente por criterios devolutivos y corresponda que contenga un carácter redistributivo en términos geográficos para tender a corregir las desigualdades regionales, éste debería ser explícito y difícilmente pueda justificarse una diferencia tan significativa mediante criterios técnicos.

Aunque la Ley 23.548 sigue vigente, al poco tiempo de su aprobación se empezaron a realizar modificaciones que alteraron la distribución determinada por ésta, en especial en la participación que les corresponde a la Nación y a las Provincias, en detrimento de estas últimas. De modo sintético, las detracciones más importantes que se hacen actualmente a la coparticipación federal de impuestos son:

- 1) El 15% de la masa coparticipable se deduce para atender el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
- 2) En el impuesto a las Ganancias se detrae el 20% y en el IVA el 11% de la recaudación, para financiar el sistema previsional. Además, en Ganancias rigen mecanismos alternativos para asignar recursos a las provincias que determinan que sólo ingresa a la masa coparticipable el 64% de lo obtenido por este impuesto.
- 3) En varios impuestos, como Bienes personales, Monotributo, Créditos y Débitos Bancarios, entre otros, las provincias reciben parte de la recaudación pero con parámetros distintos a los de la ley y se detrae parte de los ingresos para otros destinos.

En general, estas alteraciones a la Ley de Coparticipación se originaron en las falencias de la propia ley o en la necesidad de financiar

⁴ Hay dos interpretaciones acerca de la pérdida de participación de la Provincia de Buenos Aires en esta ley. Una, parte del dato objetivo del perjuicio generado a la Provincia en la efectiva distribución de recursos en el período 1985-1987 y se basa en que —en casi todo ese período— el gobernador, Alejandro Armendáriz, pertenecía al partido gobernante y en consecuencia, no era necesario exigir su acompañamiento mediante la distribución de recursos. La otra, más especulativa, se sostenía en que el nuevo gobernador, Antonio Cafiero, era un potencial candidato de la oposición a las elecciones de 1989. Finalmente, quien terminó siendo el candidato, paradójicamente, fue, en tanto gobernador de La Rioja, uno de los más beneficiados en la distribución.

el sistema de seguridad social. Todas estas medidas se tomaron en la década del 90 y la última de las detracciones, la del impuesto al Cheque, se aplicó entre 2001 y 2002.

Estas no fueron las únicas detracciones realizadas durante el Plan de Convertibilidad a la masa coparticipable. En la década del 90, continuando la “descentralización” de las escuelas realizada en 1978, se terminaron de transferir a las provincias todos los establecimientos de nivel primario, secundario y terciario y se traspasaron también los hospitales, que hasta ese entonces se administraban desde el Estado Nacional. El traspaso de estas funciones a las provincias se hizo sin los recursos financieros necesarios. El financiamiento básico se extrajo de la propia coparticipación y como una suma fija.

A su vez, en el año 2001 se dispuso el pago a cuenta del IVA de una proporción de las contribuciones patronales a la Seguridad Social —definida en puntos porcentuales del IVA— según la región geográfica en la que se realice la actividad⁵. En este caso, las transferencias a provincias se ven reducidas porque el pago inicial de las Contribuciones no se coparticipan y reducen el pago del IVA que sí es coparticipable.

Desde el año 2003 en adelante no se concretó ninguna medida que fuese perjudicial para las provincias en la distribución primaria de impuestos. Solo se tomaron dos medidas trascendentes de carácter normativo que alteraron la relación financiera Nación-Provincias: una que implica un cambio en la distribución entre provincias; y otra que conlleva remesar a las provincias recursos que, por la propia Constitución Nacional, no son coparticipables.

La primera, con la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo del año 2006, que dispuso la asignación específica a educación de parte de los incrementos de coparticipación, tomando como base la del

⁵ Esta modalidad, diseñada por Cavallo durante el gobierno de De la Rúa, vino a reemplazar las reducciones de las Contribuciones Patronales que había dispuesto el propio Cavallo, pero cuando era ministro de Menem.

año 2005, y se modificó la distribución secundaria entre provincias, al emplear indicadores objetivos de desempeño educativo de cada provincia, a saber: 80% según la matrícula, 10% según la incidencia relativa de la ruralidad en la matrícula y 10% según la población no escolarizada de 3 a 17 años.

La segunda, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 de marzo de 2009, mediante el cual se resolvió constituir el Fondo Federal Solidario (FFS) con el 30% de la recaudación de los Derechos de Exportación –conocidos como retenciones– a la soja y sus derivados.⁶

Además de estas modificaciones, en los últimos años se propagaron las transferencias presupuestarias de Nación a Provincias, principalmente para financiar planes sociales, el incentivo y la compensación salarial docente entre las transferencias corrientes y obras públicas de infraestructura y los múltiples programas nacionales de vivienda entre las transferencias de capital.

En definitiva, en la actualidad el Estado Nacional remesa recursos a los provinciales por dos grandes fuentes. Por un lado, los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, que tienen determinado por Ley tanto la distribución primaria como la secundaria. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de las asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, etc. Por el otro, las transferencias presupuestarias que, como su nombre lo indica, forman parte del Presupuesto de la Administración Nacional y no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales –por eso se las denomina no automáticas–, excepto el FFS que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo con los coeficientes dispuestos en la Ley 23.548.

6 Convalidado por Resolución 1697/09 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

3. Las cuentas de la relación Nación-Provincias

En conjunto, los recursos que el Sector Público Nacional remesa a las provincias se mantuvieron alrededor del 5% del PIB en todos los años de la década del 90 y empezaron a crecer a partir de 2004 para acercarse al 7% desde 2005 hasta 2008. En el año 2009, un nuevo incremento, en este caso exclusivamente en las transferencias presupuestarias, permitió que esta relación superara el 7% del PBI. A partir de allí continuó su tendencia alcista, en este caso explicada por los recursos de origen nacional (RON), para llevar las remesas a provincias a casi el 9% del PBI en el año 2014.

Las dos fuentes de recursos tuvieron un alza a lo largo del período. Los RON pasaron de poco más de 4% del PBI en los años 90 a superar 6% desde 2012 y llegar al 7% del producto en 2014. Al interior de esta fuente, la Coparticipación es la que explica esta expansión, al aumentar en 2,5 puntos porcentuales del Producto (pasó de 2,9% a 5,5% del PBI entre 1993 y 2014), mientras que las Leyes Especiales se contrajeron levemente en el período. Las transferencias presupuestarias, por su parte, pasaron de representar alrededor de 0,5% del PBI en los años 90 a superar el 1% del producto desde el año 2005. En 2009 y 2010, en respuesta a la crisis internacional, se incrementaron las transferencias presupuestarias a provincias que se acercaron a 2% del PBI, consecuencia —principalmente— del incremento de aquellas destinadas a financiar erogaciones de capital, incluidas las originadas en el FFS.

Cuadro 1. Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA. En % del PBI⁷

Año	Recursos de Origen Nacional de Distribución Automática			Transf. Presupuestarias a Gob. Provinciales			TOTAL
	Coparticip. Federal de Impuestos (*)	Otros Recursos de Origen Nacional (**)	SUBTOTAL	Corrientes	de Capital (***)	SUBTOTAL	
1993	2,9%	1,7%	4,5%	0,2%	0,0%	0,2%	4,8%
1994	2,9%	1,5%	4,4%	0,3%	0,1%	0,4%	4,8%
1995	2,6%	1,6%	4,2%	0,1%	0,3%	0,5%	4,7%
1996	2,7%	1,6%	4,4%	0,1%	0,4%	0,5%	4,9%
1997	2,9%	1,6%	4,5%	0,2%	0,4%	0,6%	5,0%
1998	3,0%	1,6%	4,6%	0,1%	0,4%	0,5%	5,1%
1999	3,1%	1,6%	4,7%	0,2%	0,3%	0,6%	5,3%
2000	3,1%	1,6%	4,8%	0,2%	0,3%	0,5%	5,3%
2001	2,9%	1,5%	4,5%	0,2%	0,3%	0,5%	5,0%
2002	2,3%	1,2%	3,5%	0,7%	0,2%	0,9%	4,4%
2003	2,9%	1,5%	4,3%	0,5%	0,2%	0,7%	5,0%
2004	3,8%	1,5%	5,3%	0,6%	0,3%	0,9%	6,2%
2005	3,9%	1,4%	5,3%	0,7%	0,6%	1,3%	6,6%
2006	4,0%	1,3%	5,2%	0,5%	0,8%	1,3%	6,5%
2007	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,7%	1,3%	6,7%
2008	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,6%	1,2%	6,6%
2009	4,2%	1,2%	5,4%	0,8%	1,1%	1,9%	7,2%
2010	4,4%	1,2%	5,6%	0,7%	1,2%	1,8%	7,4%
2011	4,6%	1,2%	5,8%	0,5%	1,0%	1,5%	7,3%
2012	4,9%	1,3%	6,2%	0,4%	0,9%	1,3%	7,5%
2013	5,2%	1,3%	6,5%	0,4%	1,1%	1,5%	8,0%
2014	5,5%	1,5%	7,0%	0,4%	1,2%	1,6%	8,6%

(*) Incluye Ley de Financiamiento Educativo desde 2006.

(**) Incluye regímenes de asignación específica, entre otros: Necesidades Básicas Insatisfechas, Excedente de Obras de Carácter Social a la Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Vialidad y Obras de Infraestructura.

(***) Incluye el Programa Fondo Federal Solidario desde abril 2009.

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En definitiva y en contra de lo que suele escucharse, bien sostiene Germán Saller:⁸

El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero.

En efecto, es recién en 2008 y 2009, años en los que se deterioran los resultados presupuestarios provinciales en el contexto de la crisis

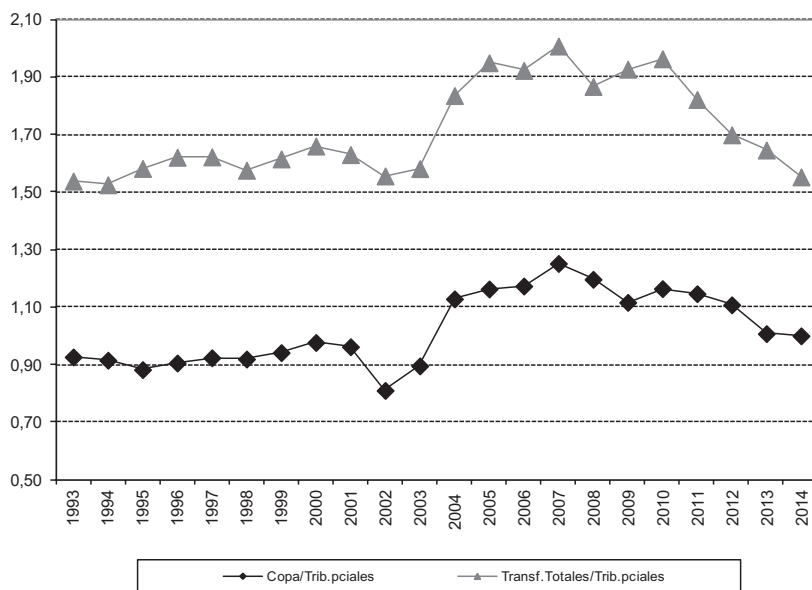
7 Calculada a partir de la nueva estimación del PBI, con base en el año 2004.

8 En “La coparticipación no pasó la primaria”, Revista *Entre líneas de la Política Económica* N°21, CIEPyC, agosto de 2009.

global, cuando se recuperan los impuestos provinciales en comparación con los de origen nacional; pero esta relación sigue siendo favorable a las transferencias nacionales en la comparación con los años 90, tanto para la CFI como para el conjunto de recursos. Para el año 2010, la relación remesas-recursos propios volvió a recuperarse y determinó que en el financiamiento de las provincias, por cada peso que obtienen mediante la recaudación propia de impuestos, la Nación les transfiera casi 2 pesos, cuando en los años 90 les aportaba poco más de 1,5 pesos. A partir de 2011, los gobiernos provinciales empezaron a tomar decisiones de política para mejorar sus fuentes de recursos propios y por lo tanto, la relación aquí analizada comenzó una tendencia descendente, aunque se mantuvo en niveles similares a los observados en la década del 90.

Se arriba al mismo corolario cuando se observa la relación entre la Coparticipación y los tributos provinciales: en los 90, por cada peso obtenido mediante impuestos provinciales, las provincias recibían por este concepto alrededor de 90 centavos, mientras que entre 2004 y 2012 percibieron más \$1,10 en todos los años; aunque en 2013 y 2014 esta relación se redujo a \$1, se mantuvo por encima de la registrada durante la convertibilidad.

Gráfico 3. Relación Transferencias de Nación y Tributos Provinciales



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4. Para desandar el laberinto ...

Para discutir el federalismo fiscal en toda su dimensión, lo primero que hay que hacer es encausar el debate hacia aspectos más estructurales.

Como se pudo observar, en los últimos años el financiamiento del Estado Nacional a las Provincias, lejos de contraerse, creció tanto en relación a los impuestos nacionales como en proporción del PBI. También aumentaron las remesas en comparación con los recursos tributarios de las provincias. Sin embargo, hay quienes endilgan responsabilidad al Gobierno anterior por la crisis financiera que atravesaron las provincias, y desligan de toda culpa a las administraciones provinciales.

En esos planteos se suele argüir que, con la reimplantación de los Derechos de Exportación (DE), se redujo la capacidad de recaudación de los impuestos provinciales porque se retrajeron sus bases imponibles; y se extrajo parte de la masa coparticipable por el impacto en el impuesto a las Ganancias⁹. En este último caso, efectivamente los DE reducen la base de Ganancias pero, dada la elevadísima evasión existente en el sector agropecuario, este efecto es poco relevante. Aunque no existen estudios de la evasión en el impuesto a las Ganancias por sectores económicos, según la Cepal¹⁰ para el año 2005 la recaudación teórica de este impuesto en la Argentina debería haber alcanzado a \$ 60.065 millones y la efectiva alcanzó a \$ 30.205. Esto es, la evasión representaba prácticamente la mitad (49,7%) de la recaudación potencial o el doble de la efectiva.¹¹ Se puede afirmar, por lo tanto, que la disminución de la base que puede haber generado fue más que compensada con la asignación a las provincias del 30% de los ingresos obtenidos por los DE a la soja y sus derivados, mediante el Fondo Federal Solidario (FFS). Se podría decir que esta aseveración fue validada en el análisis del desempeño de las transferencias a provincias reseñado más arriba.

En cuanto a los impuestos provinciales, aunque también es correcto afirmar que los DE tienen efectos directos e indirectos en las bases imponibles de los impuestos provinciales Ingresos Brutos e Inmobiliario rural, no es menos cierto que las bases de ambos tuvieron ampliaciones que contrarrestan ese efecto.

Por el lado de Ingresos brutos, las provincias tuvieron la oportunidad de desandar el camino iniciado con el segundo pacto fiscal Nación-Provincias de agosto de 1993, que promovía la exención de las acti-

9 Hay quienes llevan más allá esta línea argumental para sostener que los DE deberían actuar como un pago a cuenta de Ganancias. Pareciera que quienes efectúan este tipo de propuestas desconocen la diferencia entre contribuyentes de hecho y de derecho.

10 Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, C. (2010). "Argentina: una análisis de los tributos directos y cálculo de evasión". Capítulo III de Evasión y equidad en América Latina, CEPAL. Página 134

11 Por estudios en el incumplimiento en otros gravámenes (IVA y Seguridad Social) se conoce que el sector agropecuario es el de mayor evasión impositiva.

vidades productivas; y muchas de ellas la aprovecharon para volver a gravarlas, recuperando las bases que tenían previamente a dicho pacto. Se podría decir que los DE redujeron una base que no existía por los acuerdos de los 90, pero con el nuevo modelo las provincias pudieron recuperarla al volver a gravar las actividades productivas involucradas.

Por el lado de los inmobiliarios rurales, los DE tendrían un efecto indirecto originado en la reducción del valor de mercado de los campos por la extracción de las rentas extraordinarias. Sin embargo, el valor de mercado de los campos subió en los últimos años medido en dólares, y a pesar de ello en la mayoría de las provincias no se actualizaron las valuaciones fiscales o los aumentos estuvieron muy alejados de ser los adecuados. En consecuencia, la relación valor fiscal/valor de mercado que debería ser del 80% llegó a ser del 10% y sigue en valores muy por debajo del apropiado. En algunas provincias empezó a actualizarse la base imponible en los últimos años, cuando en el Gobierno Nacional se utilizaron las retenciones como instrumento para diferenciar tipos de cambio.

Así, en los primeros años de esta década, cuando las retenciones tenían un mero objetivo recaudatorio, solo con alícuotas diferenciales de 5% para la industria y 10% para los primarios, y la actividad agropecuaria obtenía altísimas rentas extraordinarias, la mayoría de las provincias no aprovecharon la oportunidad para actualizar las bases imponibles, mediante el necesario avalúo fiscal.

El disímil criterio adoptado entre el Gobierno Nacional con las retenciones y los provinciales con el impuesto Inmobiliario Rural es apropiado para comprender mejor el debate centralización/descentralización y el perjuicio que genera la permeabilidad a los lobbies locales. Al mismo tiempo que el Ejecutivo Nacional aumentaba la imposición de las retenciones, varios ejecutivos provinciales intentaron actualizar la base imponible del inmobiliario rural, pero sus legislaturas se lo impidieron mediante la modificación de los proyectos de Ley Impositiva.

En consecuencia, las provincias no pudieron capturar parte de la renta diferencial de la tierra con un impuesto apropiado para hacerlo. Así, las provincias no mejoraron la recaudación de un impuesto propio y el sistema tributario se perdió de lograr una satisfactoria complementación de dos formas de gravar la renta de la tierra. Algo similar sucede con los Inmobiliarios urbanos, cuyas actualizaciones estuvieron muy alejadas del crecimiento de los últimos años, del valor de mercado de las propiedades y de la renta urbana.

Lo antedicho se convalida con la comparación de la recaudación de impuestos provinciales medida en proporción del producto. La desactualización de las bases imponibles de los Inmobiliarios – Urbano y Rural– derivó en una contracción de los ingresos que fue muy pronunciada y sólo empezó a revertir la tendencia a partir del 2012. Los inmobiliarios pasaron de recaudar poco más de 0,5% del PBI en los años 90, a menos de 0,3% en el promedio 2010-11; y se recuperaron levemente hasta 0,4% en los años 2013-14. En Ingresos Brutos, la posibilidad de reincorporar actividades que habían sido eximidas bajo presión, permitió que pasara de ratios inferiores a 1,8% en los años 90, a superar 4,0% del producto en 2013-14.

Cuadro 2. Recaudación Tributaria Provincial

	Prom.92-93	Prom.97-98	Prom.03-04	Prom.10-11	Prom.13-14
En % del PBI					
Sobre la propiedad	1,12%	1,06%	0,91%	0,82%	1,10%
Inmobiliarios	0,54%	0,52%	0,49%	0,27%	0,41%
Sellos	0,32%	0,27%	0,23%	0,34%	0,43%
Automotores	0,26%	0,27%	0,19%	0,21%	0,26%
Ingresos Brutos	1,70%	1,77%	2,06%	2,94%	4,03%
Otros	0,21%	0,35%	0,30%	0,15%	0,16%
Presión Tributaria Provincial	3,03%	3,18%	3,28%	3,91%	5,30%
Estructura Tributaria					
Sobre la propiedad	37,00%	33,38%	27,87%	21,01%	20,85%
Inmobiliarios	17,86%	16,38%	14,87%	6,93%	7,67%
Sellos	10,67%	8,48%	7,10%	8,80%	8,20%
Automotores	8,48%	8,52%	5,90%	5,27%	4,98%
Ingresos Brutos	56,16%	55,70%	62,89%	75,22%	76,08%
Otros	6,84%	10,92%	9,24%	3,77%	3,07%
Total Tributos Provinciales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

5. Lineamientos para un nuevo federalismo fiscal

Las provincias están aún a tiempo de realizar las reformas necesarias, incluso algunas han logrado avances importantes en ese sentido. Sería un gesto consecuente con la discusión que se está reinstalando de encontrar una salida al laberinto de la coparticipación. Si nadie aporta y nadie resigna, en este juego de suma cero que en definitiva es la Coparticipación Federal de Impuestos, seguirán pasando los años, perdurará una pésima ley y se seguirá incumpliendo una disposición transitoria de la Constitución.

Es probable que para lograr los consensos necesarios, el Estado Nacional deberá resignar algo de la distribución primaria que le corresponde en la actualidad. Es deseable que los lineamientos para una redefinición de la relación entre ambos niveles de gobierno comiencen por desentrañar de una vez la acumulación de diversos mecanismos de distribución de impuestos. Una vez deshecho el laberinto, se puede incursionar en torno a dos dimensiones: por un lado, evitar el juego de suma cero: crear nuevos y progresivos tributos –o ampliar las bases de los existentes– que permitan incrementar la masa total de recursos a distribuir y que todos ganen en

términos nominales; y finalmente, rediscutir atribuciones e intentar un camino distinto al mentado de la correspondencia fiscal: avanzar hacia la concurrencia fiscal, tanto en materia de administración y de política tributaria, como en las políticas públicas a partir de la complementación Nación-Provincias en prestaciones estratégicas, como salud y educación.

Esta línea de acción requiere repensar la relación Nación – Provincias de manera integral. La correspondencia fiscal, se sabe, tiene muchos límites conceptuales pero es aún mayor su inviabilidad fáctica en las actuales condiciones del país: traspasar la administración de impuestos nacionales a la órbita provincial sólo serviría para aumentar el poder de lobby y para acrecentar la brecha en la disponibilidad de recursos entre las distintas provincias. Dicho de otra forma, el problema no se restringe a las limitaciones en la capacidad institucional de las administraciones tributarias provinciales, va mucho más allá y se asienta en las disparidades entre las administraciones de cada una de las provincias para garantizar el efectivo pago de las obligaciones tributarias. En consecuencia y en nuestra opinión, para fundar un nuevo federalismo fiscal se debe contemplar, al menos, las siguientes intervenciones en la relación Nación – Provincias:

1. Creación de la *Red federal de Administraciones* tributarias para, entre otras cuestiones, potenciar y tender a equiparar las capacidades institucionales de cada una de las provincias en la materia;
2. Instrumentación de *Impuestos nacionales patrimoniales* para cumplir la manda constitucional de igualdad territorial, *tomando los provinciales como pago a cuenta*.
3. *Redefinición de las funciones y atribuciones entre la Nación y las provincias*, en especial, mediante la vuelta a la órbita nacional de algunas de las instituciones en materia de educación y salud.
4. Finalmente, la conformación de una *nueva Ley de Coparticipación*, que redefina tanto la distribución primaria como la secundaria, empleando como punto de partida la consideración de las recomendaciones de política mencionados anteriormente.

1. Para mejorar la efectividad de las administraciones provinciales, es posible crear una Red Federal de Administraciones Tributarias, basada en un modelo organizacional que desarrolle tanto una identidad compartida como una orientación estratégica común del accionar colectivo de los fiscos. Por medio de la Red, los fiscos podrán generar instancias de cooperación e integración que los potencien y les permitan superar las limitaciones acumuladas a lo largo de su devenir histórico. E incluso, que expandan esta red —o sumen a ella— otros organismos que hacen a la Administración Tributaria (Catastros, Registros, etc.). El avance hacia su institucionalización no requiere en la actualidad de un marco normativo adicional. Pero sí demanda una fuerte dosis de voluntad política y capacidad para establecer acuerdos a fin de lograr una articulación entre las administraciones tributarias del país, que básicamente se sostenga sobre cuatro pilares: a) Un modelo de gestión compartido. b) Una base de datos común y federalizada. c) Una dirección estratégica colegiada y con representación de todas las provincias. d) Compromisos de recaudación convenidos.

2. En la actualidad, la imposición patrimonial en Argentina es insuficiente y, además, tiene muchos hiatos sin cubrir. Cuando se establecen las atribuciones del Congreso Nacional, la expresión empleada en el inciso 2 del Artículo 75 de la CN mantiene cierta ambigüedad: *“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”*.

La recomendación de política en este aspecto está dirigida a otorgarle una coherencia a este tipo de imposición mediante la aplicación de un régimen de concurrencia. El problema crucial a resolver es la inexistencia de un cuerpo articulado de impuestos patrimoniales que garantice una imposición igual en todo el país y, al mismo tiempo, establezca una complementación entre los impuestos provinciales y nacionales.

Para ello, sería conveniente la articulación entre la Nación y las Provincias mediante un sistema de concurrencia en el que coexistan un impuesto nacional y, si así lo decidieran los Estados provinciales y con las características que éstos definan, impuestos provinciales. En este régimen los pagos realizados en el ámbito provincial se tomarían como créditos del nacional. Este mecanismo tendría dos virtudes esenciales. Por un lado, el aplicado en el ámbito nacional actuaría como garante de la progresividad (por base y por tasa). Por el otro, permitiría a los gobiernos provinciales definir libremente si consideran necesario que la imposición correspondiente forme parte de su estructura tributaria. Como efecto adicional, esta técnica exigiría una articulación entre las Administraciones Tributarias Nacional y Provinciales, con intercambio de información potenciando a la Red Federal.

Este régimen de articulación y concurrencia de los impuestos patrimoniales tiene diversas alternativas de aplicación que incluirían gravar hechos imposables que están fuera del alcance del actual sistema tributario como la revisión de la imposición a hechos ya gravados.

En el primer caso, surge una antigua recomendación de política: implantar un *impuesto a la transmisión gratuita de bienes en el ámbito nacional*. Este impuesto, contra lo que se cree, nunca rigió en el ámbito nacional aunque sí existió en varias Provincias y en los Territorios Nacionales, pero fue derogado por Martínez de Hoz en una oscura decisión tomada al poco tiempo de asumir como Ministro de Economía de la última dictadura. Si se aplicara un impuesto de este tipo en la órbita nacional, debería complementarse con los provinciales, por ahora, sólo con el vigente en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos. Para ello, los pagos efectuados en la órbita provincial actuarían como créditos fiscales del nacional. Las provincias no se verían obligadas a instrumentarlo, pero resignarían recursos si así no lo hicieran y la igualdad territorial estaría garantizada.

En el segundo caso, una posibilidad sería efectuar una redefinición integral del impuesto nacional a los *Bienes Personales* para que actúe

como complemento de los Inmobiliarios y Automotores de la órbita provincial que se utilizarían como un pago a cuenta. Los impuestos provinciales vigentes tienen varias limitaciones: por un lado, las surgidas de sus propias características que a su vez son diferentes entre las distintas jurisdicciones, y por el otro, por la sencilla razón de que gravan sólo a los bienes patrimoniales radicados en su territorio. De esta forma, la indispensable progresividad de este tipo de impuestos no está garantizada. Si una misma persona, física o jurídica, tiene más de un inmueble o de un automotor, los impuestos provinciales, al no consolidar la base imponible, no pueden captar la riqueza total de ese contribuyente y por tanto, se pierde progresividad. Esta inconsistencia se agrava si un mismo sujeto tiene bienes en más de una jurisdicción subnacional. La articulación entre el impuesto nacional y los provinciales vendría a resolver estos inconvenientes, al englobar toda la base imponible propiedad de un mismo sujeto alcanzado y, con una adecuada escala de alícuotas, puede complementarse perfectamente con los provinciales para garantizar así la equidad vertical y horizontal y la igualdad territorial.

3. En cuanto a la redefinición de la distribución de funciones y atribuciones entre el Estado Nacional y los Provinciales, las aristas que se pueden contemplar para aplicar el concepto de concurrencia son variadas. Por lo pronto, resulta necesario revisar el proceso de “descentralización” que se hizo en los años del neoliberalismo. En las primeras funciones en que surge una necesaria evaluación crítica de lo realizado es en educación y en salud, aunque no se agota en ellas. Si bien sería recomendable que de este indispensable debate participen especialistas en estas disciplinas, parece obvio concluir que la provincialización de la administración de las instituciones educativas y de salud no fue una política acertada. Tampoco parece prudente proponer que todo lo que pasó a las provincias vuelva a la órbita nacional. Con el propósito de aportar a este debate, una alternativa a evaluar como factible y efectiva sería la redefinición del ámbito de incumbencia de ambos niveles de gobierno. En materia de educación, como criterio rector se podría proponer que la educación básica siga

como atribución de los gobiernos subnacionales y las demás áreas se traspasen a la órbita nacional. De esta forma, volverían a nación las instituciones dedicadas a la formación terciaria para procurar hacer más homogénea (aunque manteniendo las particularidades regionales) la preparación y capacitación docente, que debería complementarse con la articulación y coordinación con las Universidades Nacionales. También podría evaluarse el traspaso de otras áreas, como la educación Técnica, la Especial y la de Adultos, pero en estos casos sería conveniente un estudio específico.

En salud, se podría pensar en un esquema de gestión que distribuya responsabilidades de acuerdo al nivel de complejidad en la atención sanitaria. Así, por ejemplo, podrían existir tres modalidades distintas de gestión de hospitales: provincial, para los de menor complejidad y de proximidad, orientados a la prevención; mixta provincial-nacional para los de complejidad media; y nacional para los de alta complejidad. Esta línea de acción requeriría un exhaustivo estudio de la situación de los hospitales en la actualidad para definir cuáles de ellos pasarían a formar parte de cada grupo de gestión y en qué provincias sería necesario construir nuevos hospitales para que, como mínimo, en cada una de ellas haya uno de gestión nacional.

4. Los puntos anteriores, y en especial el último, conllevan una redefinición tanto de la distribución primaria como de la secundaria en la coparticipación federal de impuestos. Una vez resuelto este aspecto, el abanico de alternativas a contemplar para la instrumentación de un nuevo régimen es por demás amplio. Sólo mencionaremos algunos de los aspectos más controversiales.

La primera cuestión a definir es el universo de tributos que deben formar parte de la masa coparticipable. Por la Constitución y/o por sus propias características, pareciera bastante claro cuáles no lo son: los del comercio exterior y las fuentes contributivas de la seguridad social. Pero no es tan evidente cuáles sí deberían formar parte, porque la Constitución prevé la exclusión de aquellos que tengan una asignación específica.

Una vez delimitado el universo, se requiere definir la distribución primaria. Un aspecto fundamental en este punto es salir de la enclerrona que significa considerar las proporciones definidas en las anteriores Leyes de Coparticipación, tanto la 23.548 como el Decreto-Ley 20.221.

En cuanto a la distribución secundaria, en primer lugar y como definición central, hay que contemplar que ésta debe contener tanto un carácter devolutivo como uno redistributivo y deberían ser explícitos. Una de las claves pasa por definir cuánto debe responder a la mera devolución a la jurisdicción de la cual provino la recaudación y cuánto debe ser asignado para que actúe como morigerador de las desigualdades geográficas entre las distintas provincias. Una forma de resolver ambos flancos al mismo tiempo sería la utilización de prorrateadores basados en indicadores de demanda de las funciones en cabeza de las provincias. El componente devolutivo surgiría de la demanda efectiva y el redistributivo de la demanda insatisfecha. Aquí, nuevamente, las anteriores leyes de coparticipación juegan negativamente, en especial la vigente, no sólo porque será utilizada como vara de comparación para cualquier propuesta sino también porque los porcentajes allí definidos no siguen ningún criterio más allá de la puja política de los años y días (o noches) previos a su aprobación.

6. A modo de síntesis: por la concurrencia fiscal

En el presente, los fallos de la Corte Suprema a favor de Córdoba, Santa Fe y San Luis obligan a redefinir, de manera urgente, la relación entre el Estado Nacional y los Provinciales. Si ya había dificultades en esta relación, ahora se volvieron insostenibles. Si todo quedara tal como lo dejaron los fallos, tres provincias se verían beneficiadas y si se planteara extender los efectos del fallo a las restantes el perjuicio al sistema previsional sería irreparable. En este contexto, el polémico incremento del coeficiente que apropia la CABA, que se aumentó de 1,4 a 3,75%, si bien en principio y tras las aclaraciones posteriores podría resultar neutro para las 23 jurisdicciones restantes porque

aplica sobre los recursos que corresponden a la Nación, pone en evidencia las limitaciones políticas y financieras de intentar resolver el “caso a caso”. En efecto, bien se hizo notar rápidamente que “la Ciudad” es el distrito más rico del país, cuenta con el mayor nivel de autofinanciamiento y goza de otros beneficios que otras jurisdicciones no tienen. Sin dudas no es la Ciudad el distrito prioritario del país para recibir más recursos de la Nación. Sin desconocer que la CNA dispone en su artículo 75 que no hay traspaso de funciones sin su correspondiente financiamiento. Y, dado el traspaso de la Policía Federal, corresponde transferir más recursos a la Ciudad. Pero bien se hizo notar también que la suma a transferir duplica al menos los recursos que financian a la Federal. Se estima que el costo de la Federal ronda los \$ 9.000 millones año. Y el nuevo porcentaje le girará a la Ciudad unos \$ 19.000 millones en 2016. Previsiblemente, las Provincias pusieron el grito en el cielo.

Es evidente entonces que se requiere una mirada más amplia del problema, y más política. En efecto, por la vía de atender a cada situación en particular se reproduce la lógica de la frazada corta. Y si la solución se restringe a procurar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, se seguirán reproduciendo los problemas que vienen de antaño.

Fueron tantos los desatinos acumulados en esos años que el resumen efectuado en estas páginas es por demás insuficiente, pero alcanza para tener una explicación del porqué no se pudo hasta ahora encontrar la salida al laberinto de la Coparticipación.

Se debe buscar una solución integral que parta de una correcta caracterización del problema a resolver. Para ello, es clave tener en claro dos aspectos: por un lado, cuáles son las funciones y atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno y cómo fue y será su dinámica en el tiempo; por el otro, el rol de la relación nación-provincias para tender a morigerar las desigualdades territoriales.

La salida neoliberal extrema se desentiende de estos aspectos. La propuesta clásica es la correspondencia fiscal, esto es, que cada nivel de gobierno obtenga los recursos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades. Según esta posición, en el límite, no debería haber coparticipación. Más allá de la imposibilidad fáctica de una propuesta de este tipo, aún si fuera aplicable, sus efectos serían devastadores para la población de las provincias más pobres y sólo se lograría profundizar las desigualdades regionales existentes. Es que, como sabemos, no tiene porqué existir identidad absoluta entre quién financia y quién se beneficia del gasto público en tanto se atiende a morigerar las desigualdades sociales y económicas que toda economía de mercado genera.

La mejor salida al laberinto es la concurrencia fiscal, con un amplio abanico de alternativas a contemplar. Algunas de ellas, como hemos visto, podrían ser: 1. Revisión de la irresponsable transferencia a las provincias efectuada durante los años noventa de funciones esenciales, como educación y salud, y devolver a la órbita nacional, por ejemplo, la educación terciaria y de formación profesional y los hospitales de alta complejidad (con la creación de nuevos en las provincias más pobres donde fuese necesario); 2. Instrumentación de impuestos nacionales patrimoniales para cumplir la manda constitucional de igualdad territorial, que articulen con los provinciales existentes (inmobiliario y Automotores) mediante un mecanismo de pago a cuenta; 3. Creación de una Red federal de Administraciones tributarias para, entre otras cuestiones, potenciar y tender a equiparar las capacidades institucionales de cada una de las provincias en la materia.

Recién después de redefinidas éstas y otras cuestiones, se podrá procurar llegar a un acuerdo entre la Nación y los gobiernos subnacionales para disponer de una nueva Ley de Coparticipación, que reconsidere tanto la distribución primaria como la secundaria y contemple los avances logrados en la concurrencia fiscal.

Para alcanzar este objetivo hay que volver a empezar y convendría hacerlo con un minucioso estudio de la distribución de funciones y

atribuciones de cada nivel de gobierno y la ponderación de cada uno de ellos. Una tarea ardua y por demás compleja, pero necesaria para lograr la consistencia de la distribución de recursos.

Lo dicho hasta aquí no desconoce la dimensión netamente política que tiene este tema. Por el contrario, estamos convencidos que el gran desafío pasa por conjugar los criterios técnicos con los políticos de un modo consistente. En este sentido, las propuestas que se han explicitado a lo largo de este artículo tienen por objetivo último favorecer un desarrollo socio económico más equilibrado a lo largo y ancho del territorio nacional. Asegurando mayores niveles de inclusión y una distribución regional del ingreso más igualitaria. Sólo si se logra alcanzar ese objetivo se podrá superar las tensiones financieras permanentes, la consolidación de las asimetrías regionales existentes, las consecuencias políticas derivadas en la relación entre las distintas jurisdicciones y avanzar hacia un federalismo perdurable en el tiempo.