

31263

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

JORGE MACON

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION

C.F.I.

0
N. 2021
M 11

Buenos Aires, Diciembre de 1985.-



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INDICE

	PAG.
I- <u>SITUACION ACTUAL</u>	1
a) Distribución preprimaria	1
b) Distribución primaria	1
c) Distribución secundaria	2
d) Restricciones a los sistemas tributarios subnacionales	2
1) Restricciones genéricas	3
2) Diseño de los sistemas provinciales	4
II- <u>PLANTEOS DE LAS PARTES</u>	5
a) Repartición primaria	6
b) Gravámenes incluidos	7
c) Distribución primaria	7
d) Distribución secundaria	9
e) Restricciones de los sistemas tributarios provinciales	10
III- <u>TENDENCIAS ALTERNATIVAS</u>	10
a) El énfasis en el corto plazo	10
b) Objetivos	11
c) Preparticipación primaria	13
d) Cobertura de gravámenes	14
e) Distribución primaria	15
f) Distribución secundaria	16
1) Distribución por objetivos	16
2) Distribución por esfuerzo tributario	18
g) Restricciones de los sistemas tributarios subnacionales	19
1) El concepto de doble imposición	20
2) Modificaciones de primera etapa	22

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

I- SITUACION ACTUAL

El régimen denominado genéricamente Coparticipación estuvo vigente hasta fin de 1984 (1). Fue el más importante del conjunto de sistemas de transferencias financieras a las provincias. Incluía los principales impuestos nacionales, tales como los que gravan las ganancias, el valor agregado, los impuestos internos, a los capitales, beneficios eventuales y otros gravámenes menores.

A raíz de haber finalizado su vigencia en 1984, durante 1985 las remesas se siguieron haciendo como asignaciones globales financieras del estado nacional a las provincias, es decir, aportes del tesoro nacional "ATN", que anteriormente existían pero que cubrían una parte menor de las transferencias. Este régimen representa en 1985 alrededor de un 60% de las transferencias totales a las provincias.

La distribución de los fondos recaudados por esos gravámenes se efectuaba de la siguiente manera:

a) Distribución preprimaria

En la distribución preprimaria se detraían fondos iguales al 139.09 % de la recaudación en concepto de retenciones jubilatorias para adjudicarlos a las cajas correspondientes, y 47,73% para el FONAVI (2).

b) Distribución primaria

Correspondía a:

La Nación; 46,5% del total.

La Municipalidad de la Capital Federal un 1,8% del total.

(1) Originariamente fue establecido en 1973 por la Ley 20221 que sufrió varias modificaciones.

(2) Modificaciones introducidas por las Leyes 22.293 y 22.453. Los aludidos porcentajes son el resultado de relacionar la tasa del aporte patronal y del aporte al FONAVI con la tasa del aporte del personal. No es en realidad la relación 15-11 y 5-11 porque existían regímenes con aportes de tasa diferente que modificaban ligeramente el promedio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//2.

A la Gobernación de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur; un 0,2% del total.

Al Fondo de Desarrollo Regional a distribuir entre las Provincias; un 3%.

Al conjunto de las Provincias; un 48,5%.

c) Distribución secundaria

El 48,5% asignado al conjunto de las provincias, se distribuía entre éstas de acuerdo con procedimientos diferentes. Un 65%; se asignaba en proporción a la población. Un 25%; en proporción inversa a la brecha de desarrollo entre cada provincia y la zona más desarrollada del país identificada como el área de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Esta distribución se ponderaba también por la población, de tal manera que a igual nivel de subdesarrollo participaban en mayor medida las provincias más pobladas. El nivel de subdesarrollo se establecía por la calidad de la vivienda, el grado de educación y los automóviles por habitante, ponderándose los tres factores en la misma medida.

Un 10% se distribuía en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y el promedio general, sólo entre aquellas con una densidad de población inferior a ese promedio.

d) Restricciones de los sistemas tributarios subnacionales

La ley de coparticipación vigente hasta 1984 también contenía una serie de restricciones al poder tributario de la Nación y de las provincias, como consecuencia del hecho de que se compartían esos recursos. En los hechos las restricciones eran mucho más efectivas para las provincias que para la Nación, ya que la declaración de que una provincia había violado las normas, podía implicar la cancelación de la participación, que es una fuente financiera de vital importancia para todas e incluso en algunas es casi única. No existía y en realidad no puede existir una sanción equivalente para la Nación.

//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//3.

Las restricciones para la Nación consisten en que ésta debía compartir con las provincias no sólo los gravámenes especificados, sino también los que en el futuro se establecieren como impuestos indirectos que graven consumos o actos y como impuestos director cuya facultad ejerce por tiempo determinado.

Se excluía expresamente de esta obligación los impuestos nacionales cuya recaudación se hallaba afectada a la realización de inversiones, servicios y obras, y al fomento de actividades declarados de interés nacional (1). Esta es una alusión implícita a, fundamentalmente, los gravámenes sobre combustibles, de principal importancia actualmente, una parte de los cuales se adjudica al régimen de la coparticipación vial, en el cual también participan las provincias, aunque en un porcentaje algo menor, alrededor de 41%, razón que justifica su exclusión del régimen general de coparticipación. Estrictamente en lo que se refiere al resto de los gravámenes sobre combustibles, que en los últimos tiempos se ha vuelto muy importante y que ingresa a rentas generales de la Nación, se considera que debieron ser coparticipados por aplicación de esta restricción, no obstante lo cual existe un fallo de la Corte contrario a este temperamento consecuencia de una demanda de Mendoza.

En lo que se refiere a las restricciones para las provincias (2) éstas estaban establecidas por ley local, que regía para los propios regímenes y también para los municipales. Ello es consecuencia de que el dictado de tal ley era condición de la percepción de la participación. El régimen implicaba restricciones genéricas por una parte y prácticamente un diseño de los sistemas tributarios provinciales por otra.

1) Restricciones genéricas

Las restricciones genéricas consistían en no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales coparticipados, con excepción de las tasas retributivas de servicios. Naturalmente la analogía se establece no sólo por el nombre, ya que sería perfectamente posible aplicar un gravamen con diferente nombre aunque

(1) Ley 20221 art.7

(2) Ley 20221 art.9

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//4.

sea exactamente el mismo. Cuales gravámenes son análogos y cuales no lo son ha sido una cuestión planteada reiteradamente y reuelta generalmente con criterios bastante complejos a menudo contradictorios.

Se excluían de esta restricción por analogía, los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, ingresos brutos, propiedad de automotores y sellos.

Una segunda restricción consiste en la reducción de la facultad de gravar insumos vinculados con la producción y comercialización de bienes sujetos a impuestos internos. Esta restricción era menos absoluta que la anterior, ya que no implicaba la prohibición absoluta de gravar, sino la de no imponerles tasas mayores que a otros bienes y servicios análogos. Esta restricción exceptúa sin embargo el expendio por menor de vinos y bebidas alcohólicas.

Una tercera restricción implicaba no gravar por ninguna causa, ni siquiera por prestaciones de servicios, los productos alimenticios.

2) Diseño de los sistemas provinciales

El diseño de los sistemas provinciales en algunos casos implicaba restricciones y en otros resolvía algunos problemas de las legislaciones provinciales, como consecuencia de jurisprudencia contraria.

En lo que se refiere al impuesto sobre los ingresos brutos, se establecía que éstos deben regir sobre las actividades empresarias, civiles o comerciales con fines de lucro, incluyendo las profesiones y oficios excluyendo las actividades en relación de dependencia. También se establecía que se debían determinar sobre la base de los ingresos del período mismo -a diferencia de la experiencia anterior del impuesto a las actividades lucrativas que regía sobre los ingresos del período anterior- deduciendo de la base imponible ciertos impuestos nacionales.

Otra restricción importante consistía en la aplicación obligatoria del convenio multilateral del 18-8-77, actualmente Ley Nacio

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//5.

nal y algunas definiciones sobre casos específicos controvertidos por la jurisprudencia.

Por otra parte solucionaba algunos problemas de los sistemas locales, tales como la posibilidad de gravar las actividades conexas a las exportaciones, las actividades cumplidas en lugares sometidos a jurisdicción nacional y la posibilidad de gravar el transporte interjurisdiccional.

En lo que se refiere al impuesto de sellos se establecía su restricción a los actos instrumentados y se definían algunas otras características que este gravamen debía asumir.

No existía definición alguna con respecto a otros gravámenes aplicados por las provincias tales como los impuestos a la propiedad y a los automotores.

II- PLANTEOS DE LAS PARTES

Durante los años 1984 y 1985 el problema de la coparticipación y de la sustitución del régimen que venció a fin de 1984 luego de una prórroga por un año a fines de 1983, fue objeto de distintas reuniones para lograr un acuerdo acerca del futuro régimen. Gran parte de esas reuniones fueron ampliamente publicitadas pero lo escueto de la información periodística impide reconstruir en detalle los temas tratados. Sin embargo de algunas de esas reuniones especialmente las realizadas en el Consejo Federal de Inversiones, quedaron documentos escritos y a partir de estos documentos es posible reconstruir los problemas básicos que se plantearon en dichas reuniones y en gran medida las posiciones de las partes.

Se han examinado estos documentos y sobre la base de ellos se ha llegado a reconstruir los problemas más importantes que se plantearon y que se examinarán a continuación. Debe subrayarse que la selección ha sido efectuada con criterio restrictivo bajo responsabilidad del autor, lo cual implica la necesidad de dejar de lado algunos problemas que a juicio del autor son menores o que

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//6.

se refieren a problemas puntuales de alguna jurisdicción determinada.

a) Preparticipación primaria

Uno de los principales problemas planteados fue la derogación de la preparticipación primaria, es decir, la atribución al régimen de la seguridad social de una parte de la recaudación antes de ser distribuida entre la Nación y las Provincias, cosa que era de esperar, teniendo en cuenta que la introducción de esa preparticipación perjudicó severamente los ingresos financieros de las provincias, al mismo tiempo que los del tesoro nacional.

A este respecto debe recordarse que esa preparticipación primaria fue introducida en 1980, básicamente como consecuencia de la reforma denominada "generalización del IVA". De acuerdo con esta reforma se incrementó fuertemente la tasa del IVA y se amplió la cobertura de los productos gravados con el objeto de compensar la derogación de los aportes patronales jubilatorios, al FONAVI y el impuesto para educación técnica. Como lo demostró la experiencia posterior, el incremento de la presión tributaria en el ámbito del IVA fue insuficiente para cubrir la pérdida de recaudación que implicaron las derogaciones mencionadas. Dado que se garantizó al FONAVI y a las cajas de jubilación el mantenimiento de esos ingresos, el déficit de recaudación recayó íntegramente en el Tesoro y en las provincias.

Mediando esta circunstancia, era previsible que este fuera uno de los principales problemas planteados.

El requerimiento casi unánime de las provincias fue la derogación lisa y llana de esa preparticipación, mientras que la Nación aceptaba esa derogación sobre la base de que previamente se restituyeran los aportes derogados en 1980, es decir siempre que la Nación participara también del incremento de recursos que la derogación de la preparticipación primaria implicaba.

En realidad con posterioridad la Nación restituyó, aunque no totalmente, esos aportes lo cual hace suponer que ésta es una modificación que va a obtener acuerdo general.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//7.

b) Gravámenes Incluidos

Otra parte importante de la discusión se centró en el problema mencionado del impuesto a los combustibles, según el cual el hecho de que una parte del gravamen, la que ingresa a rentas generales, debería ser coparticipada con las provincias por aplicación de las obligaciones asumidas por la Nación.

La segunda posición consistió en incluir la totalidad del impuesto a los combustibles en el sistema de coparticipación, lo cual significaba implícitamente excluirlo del régimen de coparticipación vial. En términos financieros eso significaba una ventaja moderada para las provincias ya que la participación de éstas en el régimen que se examina aquí es algo mayor, 48,5% contra el 41%.

La posición de la Nación a este respecto fue que aceptaba la inclusión siempre que se cambiaran los porcentajes de participación primaria de tal modo de compensarlos. Es decir siempre que la modificación fuera neutra en términos financieros.

Debe subrayarse que esta propuesta de la Nación es menos neutra de lo que parece, ya que solamente lo era en el corto plazo. En el mediano plazo, en el cual puede cambiar la estructura del sistema tributario, la ventaja o desventaja de cada una de las partes dependerá de la evolución de la recaudación del impuesto a los combustibles. Si esta recaudación aumenta la propuesta es ventajosa para las provincias en el mediano plazo, aunque sea indiferente en el corto y viceversa si la recaudación baja.

Otro problema correspondiente a este ámbito que se planteó fue el de reembolsos y reintegros a la exportación. Naturalmente, los reembolsos y reintegros no son estrictamente un gravamen pero sí pueden considerarse como un gravamen negativo. Algunas provincias requirieron como consecuencia la exclusión de estos gravámenes, de signo contrario.

c) Distribución primaria

Abundaron las propuestas de modificación de la distribución

//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

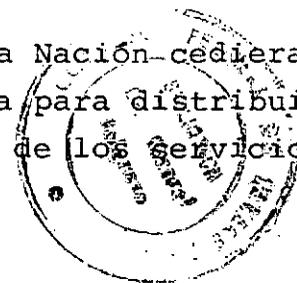
..//8.

primaria todas ellas formuladas por las provincias que naturalmente trataban de aumentar el 48,5% que les corresponde e incluso en algunos casos el 3% del fondo de desarrollo regional. La proposición más notable propuso elevar la participación de las provincias al 65% quedando en el mismo nivel el fondo de desarrollo regional y reduciéndose al 32% la participación de la Nación que -luego de la participación a la capital y Tierra del Fuego- quedaba reducida al 30%. En algunos casos se propuso avanzar en el mismo sentido gradualmente. Por cierto es de presumir que la Nación se opuso a estos cambios.

Sin embargo en un aspecto vinculado con la distribución primaria parece haber habido un principio de acuerdo.

En efecto, en 1980 y 1981 la Nación entregó a las provincias la administración de diversos servicios que estaban prestados por ella, básicamente los servicios de educación primaria, de educación de adultos, de salud pública, de agua y energía eléctrica y de obras sanitarias, sin compensar suficientemente los mayores gastos. Al parecer la Nación aceptó la pertinencia de los reclamos consecuentes -aunque no se puede saber a través de los documentos si estaba dispuesta a reconocerlas en los hechos- aunque limitadamente. Se llegó incluso a un acuerdo en cuanto a las magnitudes de los costos de estos servicios. La Nación admitió la pertinencia del reclamo con respecto a la educación primaria, para adultos y la salud pública, pero no la que correspondía a los déficits de agua y energía eléctrica y obras sanitarias, ya que -presuntamente sostuvo- que el déficit de estos últimos servicios se debía a una inapropiada política tarifaria.

Este hecho se reflejó en una propuesta de que la Nación cediera el 16,5% de la participación que le correspondía para distribuir entre las provincias en proporción a los costos de los servicios transferidos.



//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//9.

d) Distribución secundaria

También abundaron las propuestas con respecto a la distribución secundaria, es decir la distribución entre las provincias de los fondos que correspondían al conjunto de ellas.

Algunas provincias plantearon específicamente y en abstracto el aumento del sesgo redistributivo de la distribución secundaria. Este planteo presumiblemente se refiere a aumentar el 25% del régimen anteriormente vigente, en función de la brecha de desarrollo, pero ésa no es necesariamente la interpretación más rigurosa de este planteo. En efecto, la redistribución puede hacerse en contra de las provincias más pobres o de las más chicas o puede hacerse en contra de las provincias más grandes o de las más ricas. A veces coincide provincia pobre con provincia chica, y grande con rica, pero no siempre es así. Aún resuelto ese problema falta resolver cómo se mide una provincia pobre o una rica. Se ha demostrado que el producto no es la forma más apropiada, ya que existen provincias con alto producto en las que los ingresos generados van a otra jurisdicción. El ingreso regional hubiese sido mucho mejor, pero no es un dato disponible. Por otra parte, los tres índices que utiliza la legislación anteriormente vigente: calidad de vivienda, grado de educación y automóviles por habitante es un índice razonable pero, como cualquier índice parcial, ha sido objeto de cuestionamientos.

En términos más concretos hubo varias propuestas de modificación a la proporción que se le asigna a cada uno de los factores y en algunos casos la propuesta de factores nuevos.

Por ejemplo una propuesta requirió que se rebajara a un 50% la distribución por la población y al 5% la de la dispersión distribuyendo esa reducción de 20 puntos, un 5% en forma inversa al consumo de combustibles y el 15% en partes iguales modificación que perjudicaba visiblemente a las provincias más pobladas y más extensas, beneficiando a las menos pobladas y más reducidas.

Hubo algunas propuestas de nuevos factores de redistribución,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//10.

p.e. el 5% en función del esfuerzo tributario y 5% en función de las erogaciones de capital per cápita.

Debe subrayarse que en el CFI existe un voluminoso trabajo realizado por los Dres. Nuñez Miñana y Porto, en el cual proponen una serie de alternativas de distribución secundaria.

e) Restricciones a los sistemas tributarios provinciales

Con respecto a las restricciones impuestas por el sistema a provincias y municipalidades, existen pocas menciones y sólo en un caso se ha solicitado la revisión de esta reglamentación refiriéndose básicamente a las pautas establecidas para definir los sistemas tributarios provinciales.

Sin embargo, a juicio del autor, éste es un problema de la mayor importancia en el largo plazo y esta revisión debe formar parte de los objetivos de la modificación del sistema.

III- TENDENCIAS ALTERNATIVAS

a) El énfasis en el corto plazo

Como pudo verse, la mayor parte del debate originado alrededor del régimen está basado en consideraciones de corto plazo. Debe subrayarse que éste no es un reproche para los negociadores, ya que la situación angustiosa por la que pasan los presupuestos y la profunda depresión en que han caído las economías regionales, más que justifican un énfasis de esa naturaleza.

Por otra parte, es obvio que se trata de fondos limitados, lo que gana una provincia lo pierden otras y lo que ganan las provincias lo pierde la Nación. Los conflictos de esta naturaleza son de naturaleza política y por consiguiente sólo pueden ser resueltos por vía política, lo que excluye la intervención de los técnicos como árbitros de la situación. La negociación es y será

//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//11.

siempre de naturaleza política, y los negociadores llegarán a un acuerdo básicamente porque deben llegar a un acuerdo, porque la ausencia de éste es la peor alternativa. Ese tipo de negociaciones alrededor de conflictos de esta naturaleza son normales en cualquier comunidad evolucionada.

Péro ello no implica que se pierdan de vista los objetivos de largo plazo, cosa que lamentablemente ha ocurrido durante las discusiones de los últimos tiempos.

No es que se pretenda que los problemas de largo plazo ocupen el centro de la escena. Eso nunca ocurrirá. Pero de ahí a olvidar los completamente hay una gran distancia.

Las futuras negociaciones inevitablemente seguirán ocupándose del sistema del año próximo, pero deberían destinar una parte del esfuerzo, probablemente la menor, pero significativa, a los rasgos del sistema a largo plazo.

En esto sí los técnicos pueden ayudar. En ese sentido existen varios objetivos que pueden tenerse en cuenta para el largo plazo, que probablemente no puedan ser implementados de modo inmediato, pero con respecto a los cuales se puede comenzar a tomar medidas en la próxima reforma.

b) Objetivos

Un primer aspecto que debiera ser un objetivo a largo plazo es la estabilidad del sistema. Es decir deberían proveerse las medidas para que una discusión que se ha prolongado sin solución durante dos años no se vuelva a repetir. Las discusiones entre las partes a este respecto siempre fueron muy duras, pero nunca pasaron dos años sin que hubiera solución. De tal manera que se requiere proveer en el mediano plazo las condiciones para que esto no se repita. Quizás podría decirse que el problema es más serio ahora debido a la situación fiscal y económica especial que vive el país. Eso no es enteramente exacto. Los recursos disponibles fueron siempre menores que los objetivos del gasto público. A este respecto se repitió en este ámbito lo que dicen

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//12.

los tratados elementales de economía en sus primeras páginas; siempre hubo recursos limitados para necesidades ilimitadas.

Un segundo objetivo del sistema debería ser atender las necesidades mínimas de servicios públicos de las provincias y eventualmente también de los municipios. Nadie puede pretender, como se ha hecho alguna vez, que en todo el ámbito del país se presten los mismos servicios, ya que la Argentina es un país federal y quiere seguir siéndolo. La esencia del federalismo no es la uniformidad sino la diversidad. En otros términos, visto desde el punto de vista fiscal, un tanto restringido, las provincias quieren ser autónomas no para prestar servicios iguales, que para eso se basta el sistema unitario, sino precisamente para diferenciar los servicios que prestan a su comunidad de acuerdo con los requerimientos de ésta, que en cada lugar pueden ser diferentes desde muchos puntos de vista.

Pero hay ciertos servicios mínimos que deben garantizarse dentro del país. Por ejemplo en la actualidad ningún ciudadano del país podría admitir que la educación primaria no fuera obligatoria y gratuita en todo el país y quizás muchos requerirían además, un estandar mínimo de calidad en esa enseñanza para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los habitantes. Este objetivo es claramente redistributivo pero que va mucho más allá de la mera redistribución en abstracto es decir la redistribución basada en índices de pobreza o de subdesarrollo, Apuntar como objetivo al gasto público que resuelva los problemas de subdesarrollo es tan redistributivo como asignar fondos por la brecha del desarrollo, pero más efectivo.

Por último, un tercer objetivo de un sistema de coparticipación debería ser mantener la capacidad de cada comunidad de tener un sistema tributario propio que le permita tomar decisiones acerca de la forma que van a asumir los tributos y financiar servicios que cada comunidad desee prestar a través del sector público. Para decir la verdad más que un objetivo de un sistema de coparticipación se trataría de un objetivo de una reforma del ac-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//13.

tual sistema de coparticipación que coarta la libertad de las provincias de darse su propio sistema tributario.

Esto es así porque la existencia de un sistema tributario serio, que financie una parte significativa del presupuesto, es uno de los atributos del poder político efectivo. Pero además más allá de esta noción abstracta, permite que los gobiernos se leccionen prioridades más cuidadosamente y consiguientemente ayuda a la eficiencia del gasto público.

Para ilustrar lo que esto significa con un caso anecdótico imaginario, supongamos que en una pequeña ciudad se intenta realizar una obra claramente suntuaria y costosa. Si esta va a ser financiada por gravámenes locales es decir, digamos, por el sistema tributario municipal, es probable que la obra no pueda hacerse ya que implicará un aumento de gravámenes bastante importante. Pero en cambio es posible que recurriendo a la Provincia o quizás a la Nación pueda obtenerse la inclusión en el presupuesto de esta obra, ya que aunque su magnitud es importante, en el conjunto del volumen de un presupuesto nacional o provincial pierde importancia y se aprueba en conjunto con todo lo de más. Si cosas de ese tipo ocurren con frecuencia, la tendencia de los sistemas presupuestarios grandes, es decir los provinciales y más aún los nacionales, pasan a convertirse en ineficientes al realizar más gastos que los necesarios, lo cual implicará una menor disponibilidad de recursos en los niveles superiores que determinará alternativamente financiación inflacionaria aumento de otros impuestos o retaceo de la coparticipación a los niveles inferiores.

c) Preparticipación primaria

La descripta preparticipación primaria, fue un elemento totalmente extraño en el sistema de la coparticipación que fue consecuencia de una solución de compromiso a un conflicto que se planteó en el seno del gobierno nacional en 1980 y que fue resuelto con perjuicio financiero al Tesoro Nacional y a las provincias,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//14.

Municipalidad de Buenos Aires, y Tierra del Fuego al mismo tiempo. Por consiguiente existen pocas dudas de que se trata de un procedimiento que perjudica la estabilidad del sistema.

Si bien no es posible arriesgar un pronóstico, la naturaleza de las opiniones vertidas a lo largo del debate y la evolución de los acontecimientos desde entonces (1), sugieren que esta reforma no tropezaría con mayores inconvenientes.

d) Cobertura de gravámenes

Como se ha señalado el principal conflicto que se ha planteado en lo que se refiere a cobertura del sistema de participación, consistió en que las provincias cuestionaran la no inclusión de la parte del gravamen a los combustibles que ingresan a rentas generales. Y ello ocurrió en parte porque en el sistema que venció en 1984 existían compromisos ciertos de la Nación de incluirlo, aunque este punto de vista no fue compartido por la Corte. Pero lo que seguramente más ha influido en la posición de las provincias ha sido el hecho de que mientras los gravámenes participados decrecían en importancia, eran reemplazados por un notable incremento en el impuesto a los combustibles, que durante 1984 y 1985 jugaron un papel fundamental en la financiación del sector público.

Es evidente que éste es un riesgo permanente que puede ocurrir en cualquiera de los dos sentidos. Es decir, puede ocurrir como en el reciente pasado que la estructura del sistema tributario cambie en perjuicio de los gravámenes coparticipados implicando una pérdida de financiación para las provincias pero puede ocurrir exactamente lo contrario, es decir que el sistema tributario cambie su estructura a favor de los impuestos coparticipados, con lo cual las provincias recibirían un exceso de financiación y las deficiencias afectarían a la Nación.

(1) Entre otras cosas en el sistema suigeneris que rige en 1985 este procedimiento ya no se aplica.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//15.

Es por ello que se juzga una política apropiada la ampliación de la cobertura, tanto como sea posible, como medio de evitar futuros conflictos. Un buen paso en ese sentido sería la incorporación del impuesto a los combustibles, que eventualmente más adelante podría ser seguido por otros.

e) Distribución primaria

No existe ninguna regla científica que defina cómo deben repartirse los fondos de la coparticipación entre la Nación, la Municipalidad de Buenos Aires y Tierra del Fuego por un lado y las provincias por otro, de la misma manera que no existe ninguna regla científica que establezca que un impuesto cualquiera es mejor o peor con una tasa del 3% o con una tasa del 2%. Ambas cosas son decisiones políticas. El hecho de que la Nación, la Municipalidad de Buenos Aires y Tierra del Fuego por un lado y las provincias por el otro se repartan por mitades después de atribuir un 3% al Fondo de desarrollo regional, no tiene un asidero mejor que el que podría tener una división 60 y 40% o 40 y 60%, aunque pueda dar una idea de cierto equilibrio o de cierta simetría.

La cuestión en la Argentina siempre se resolvió y seguramente se seguirá resolviendo, lo mismo que en muchos otros países, por dos razones básicas.

En primer lugar por los condicionantes históricos. En efecto, el hecho que la participación haya sido de cierta magnitud para cada parte, es un condicionante muy fuerte y es muy difícil que los cambios puedan ser muy fuertes en un corto plazo.

En segundo lugar por la negociación política, ya que si bien en el corto plazo los cambios no pueden ser muy grandes, en el mediano y largo sí pueden serlo, pero eso está condicionado por las negociaciones y ciertamente también por el volumen del gasto y de los servicios que maneje cada nivel.

//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//16.

De todas maneras las posibles modificaciones de los porcentajes pueden jugar el papel de válvula de ajuste, ante cualquier cambio estructural que se adopte en otras áreas.

f) Distribución secundaria

El sistema de distribución secundaria del régimen vigente hasta 1984 es claramente distributivo.

Es implícitamente distributivo en lo que se refiere al 65% en base a la población, ya que con toda probabilidad la parte que aportan a la recaudación nacional las provincias rezagadas sea menor que la proporción que éstas representan en la población global del país.

Pero además, en los otros dos ingredientes, "proporción per cápita en la brecha de desarrollo" y "densidad de población" especialmente en el primero, el carácter redistributivo es muy explícito y rige sobre una parte importante del sistema.

El principio de que el sistema debe ser redistributivo ha sido generalmente aceptado en nuestro país, inclusive por las provincias perjudicadas. Es cierto que existen provincias que en este momento se están quejando que la redistribución las afectó, pero difícilmente debería interpretarse esa actitud como signo de que no aprueban el carácter redistributivo del sistema, sino en todo caso de que consideran excesivo el sesgo redistributivo que ha adoptado.

De tal manera puede considerarse que utilizar la coparticipación para redistribuir regionalmente los recursos fiscales es una decisión consolidada en el país y por consiguiente no puede revertirse.

Partiendo de esta premisa, pueden diseñarse sistemas más eficaces de redistribución con el mismo volumen de recursos.

1) Distribución por objetivos

Como se ha señalado, especialmente los índices referentes a la brecha de desarrollo, al sugerir deficiencias e inexistencia de ciertos servicios reflejan necesidad de gasto público. Estos

//...

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//17.

Índices han merecido algunas críticas que probablemente sean razonables en vista de que siendo índices parciales son imperfectos. Por ejemplo, el monto del ingreso regional hubiera sido una pauta más comprensiva y menos susceptibles de críticas pero lamentablemente no se dispone de esa información. También podría ser relevante agregar nuevos índices a los tres que se utilizan en la actualidad para hacer más comprensiva la información, por lo menos mientras no se disponga del ingreso.

No se excluye el mantenimiento de este tipo de redistribución en base a índices de necesidad, pero también es necesario agregar lo que podríamos denominar índices de satisfacción de las necesidades. Es decir, no solamente el hecho de que las provincias necesitan, sino también el hecho de que están cubriendo esa necesidad.

Para ello, es decir para implementar un índice de satisfacción de las necesidades, bastará distribuir una parte de la coparticipación en proporción de lo que las provincias gasten en determinados rubros. Por ejemplo, si volvemos al caso de la educación primaria, podría distribuirse una parte de los fondos en función de lo que se gasta en educación primaria. Se menciona esta última función porque probablemente es una de las prioridades indiscutibles en nuestro país, puede haber otras igualmente indiscutibles, otras menos indiscutibles pero en torno a las cuales, como objetivo político de la comunidad, se pongan de acuerdo las jurisdicciones implicadas y por último puede haber gasto público con otros propósitos menos sociales y más económicos.

Una de las alternativas para implementar esta sugerencia, radicaría en ampliar el Fondo de Desarrollo Regional con cargo parcial a brecha de desarrollo y dispersión de la población, estableciendo por otra parte pautas objetivas -basadas, como se señaló en gastos especificados- también para la distribución de este fondo. Eventualmente podrían crearse dos fondos, uno de desarrollo regional y otro digamos de fomento social, con el propósito de dis

//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//18.

tinguir los propósitos de crecimiento económico y de satisfacción de las necesidades sociales de los sectores sumergidos.

Esta sería una distribución que podemos bautizar como distribución en base a objetivos. Ciertamente, los objetivos deben ser consecuencia de decisiones políticas.

2) Distribución por esfuerzo tributario

Existe una segunda clase de objetivos que debe ser netamente separada de lo que se expresa en las líneas anteriores, se trata del desarrollo del sistema tributario propio.

Como se ha señalado más arriba, la misma existencia como Estado implica que las jurisdicciones deberían tener un sistema tributario de cierta significación, que ciertamente no excluye a la existencia de sistemas de coparticipación pero que reduzca la importancia de éste en una proporción determinada, con crecimiento del sistema tributario propio.

Se requiere, la existencia de un sistema tributario propio para que las comunidades puedan resolver por sí mismas y financiar por sí mismas la realización de ciertas funciones del sector público. Es decir, de acuerdo con sus propios deseos y también su responsabilidad.

El desarrollo de los sistemas tributarios propios está limitado por las restricciones al poder impositivo provincial que impone la ley de coparticipación a las que se hará referencia más adelante.

Un crecimiento en los sistemas tributarios subnacionales en detrimento de la importancia del sistema de coparticipación implicará:

- i) En primer lugar la vigencia de un federalismo efectivo de un país compuesto por estados provinciales que sean realmente estados, en el que las autoridades decidan gastar y financiar sus gastos de acuerdo con el mandato recibido de la comunidad.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//19.

ii) En segundo lugar asumir la responsabilidad de la financiación al mismo tiempo que se decide realizar gasto público, implica asumir la plena responsabilidad de tener costos y beneficios en la administración del sector público, primera condición de una administración eficiente.

iii) Por último sistemas tributarios subnacionales más importantes y consiguientemente un sistema de coparticipación menos importante, implica reducir la probabilidad de conflicto. Los problemas para llegar a un acuerdo en materia de coparticipación se deben, por lo menos en parte, a su enorme importancia pero las provincias y en algunos casos un pequeño desliz en los datos estadísticos que sirven de base o un pequeño cambio en la naturaleza de las pautas que se utilizan para hacer la distribución, pueden significar alternativamente que no se pueda pagar los sueldos o por el contrario que reciba una cantidad de dinero que no tiene capacidad administrativa de gastar. Como en el sector privado, es necesario distribuir los riesgos.

Por consiguiente otro de los ingredientes de una distribución vinculada con objetivos consiste en alentar la formación de sistemas tributarios subnacionales, para lo cual uno de los ingredientes posibles es hacer una distribución en función del esfuerzo tributario. Esta fue una proposición de una de las provincias.

g) Restricciones de los sistemas tributarios subnacionales

Como se ha señalado uno de los requerimientos del sistema es permitir desarrollar los sistemas tributarios locales e incluso alentarlos a que crezcan. Si el supuesto básico de discusión es no alteración de la carga tributaria total, ello implica la disminución de la recaudación nacional y por consiguiente del sistema de coparticipación.

Para ello es necesario liberar, aunque sea parcialmente de ataduras a los sistemas tributarios de las provincias.

//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//20.

El largo art. 9 de la ley que rigió hasta 1984, establece restricciones para los sistemas tributarios subnacionales que se vienen acumulando y perfeccionando desde los años treinta en que se establecieron por primera vez, en el entonces llamado sistema de unificación de impuestos internos.

En aquel momento dichas restricciones sirvieron para resolver problemas muy concretos de esa época, pero su consolidación cin cuenta años después implica lisa y llanamente consolidar un prejuicio.

1) El concepto de doble imposición

Para distinguir hasta qué punto lo es debería distinguirse entre dos clases de doble imposición, la doble imposición vertical es decir la que se opera entre Nación y provincias, entre provincias y municipalidades y también entre Nación y municipalidades y la horizontal, es decir la que se establece entre provincias, entre municipios y también entre naciones.

El problema más importante al que se refiere la bibliografía internacional cuando discute el problema de doble imposición es la horizontal, con gran difusión de la literatura que se refiere a la doble imposición internacional. Un ejemplo para nuestro país es la que existía en el ámbito del impuesto a los ingresos brutos -con su anterior denominación- cuando no existía el denominado convenio interprovincial para evitar la doble imposición. En ausencia del aludido convenio ocurría que dos empresas "A" y "B" exactamente iguales, podían pagar un gravamen diferente con la misma legislación.

Supongamos que "A" fuera una empresa instalada en el límite entre una provincia y otra, con la administración de un lado de la frontera y la fábrica del otro. De acuerdo con la legislación normalmente vigente "A" debía pagar dos veces el gravamen uno a cada provincia. Mientras que la empresa "B" exactamente igual, sólo que teniendo la administración y la fábrica en una sola jurisdicción, pagaba una sola vez. Esto no sólo afecta los princi-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//21.

pios básicos de tributación, sino que además afecta el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas.

Otra cosa diferente ocurre con la doble imposición vertical y un ejemplo extremo puede aclarar la cuestión. Supongamos dos situaciones tributarias, una situación en la cual el gobierno nacional impone un 100% sobre los tabacos y otra situación en la cual, sobre la misma base imponible, la Nación aplica un 50% y las provincias aplican otro 50%.

La conclusión de la comparación de estas dos situaciones, es que la diferencia entre ambas es irrelevante, salvo naturalmente que se está administrando dos veces el mismo gravamen, lo que no deja de ser un problema pero no tan importante.

Este ejemplo pone en evidencia que la doble imposición vertical no es un problema económico. Tampoco es un problema constitucional, ya que la constitución de acuerdo con la interpretación generalmente aceptada, no prohíbe la doble imposición vertical, salvo en el caso de los gravámenes sobre comercio exterior, con respecto a los cuales la ausencia de aduanas internas y una política de imposición al comercio exterior común a todo el país, es una cuestión de principios.

En efecto, con respecto a los impuestos indirectos es interpretación generalizada de que las facultades son concurrentes, es decir que constitucionalmente no sólo se impide la doble imposición vertical, sino que de hecho se la consagra. Algo parecido, aunque quizás no tan terminante, ocurre con los impuestos directos que son en principio provinciales, pero que pueden ser recaudados por la Nación por tiempo determinado y en casos de emergencia, lo cual no impide -al menos en el ámbito constitucional- que las provincias apliquen un impuesto igual al mismo tiempo que lo hace la Nación.

La propia ley de coparticipación, al mismo tiempo que por una parte prohíbe la doble imposición, más adelante la establece ya

.//..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//22.

que, como quizás pudiera considerarse, el impuesto a los ingresos brutos es análogo al impuesto al valor agregado, establece una excepción a favor del primero para evitar tal imputación, con lo cual es evidente que consagra la doble imposición vertical, después de prohibirla enfáticamente.

Con la excepción de algunos países latinoamericanos -en los cuales quizás haya influido la experiencia argentina- son pocos los países que imponen tal clase de restricciones. Por ejemplo en E.E.U.U. es común que los estados establezcan impuestos generales a las ventas al mismo tiempo que los municipios hacen otro tanto y es común que tanto los estados como los municipios apliquen ciertas formas del impuesto a la renta al mismo tiempo que la Nación.

2) Modificaciones de primera etapa

Es por ello que uno de los objetivos de los cambios que deben introducirse, con toda probabilidad gradualmente, en el sistema de coparticipación tendientes a aumentar la importancia de los sistemas provinciales y reducir la del sistema nacional, consiste en comenzar a liberar esta maraña de restricciones.

Como primera etapa podría comenzarse por la supresión del inc.d) del art. 9° que establece la restricción del gravamen a los productos alimenticios y el 3er párrafo del inc. d) que restringe la imposición diferencial a los insumos de la producción y comercialización de bienes gravados por los impuestos internos.

La supresión de estas restricciones no implicará un cambio sustancial, ya que en la actualidad son en los hechos poco relevante, pero en cambio implicará un comienzo de avance en el sentido correcto.

En lo que se refiere al diseño de los sistemas tributarios provinciales que está incluido en las mismas disposiciones es necesario un relevamiento de las dificultades efectivas que ha producido en la última experiencia -de más de 5 años- con el objeto de -por el momento- depurar su contenido. No debe olvidarse que

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

..//23.

estas disposiciones si bien por una parte implican restricciones a la forma de establecer los gravámenes, por la otra han solucionado algunos problemas de las legislaciones tales como p.e. la aplicación de gravámenes en énclaves de jurisdicción nacional tales como estaciones ferroviarias, puertos, y similares.