

---

## LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL ARGENTINO

---

LEANDRO A. VERÓN\*

A lo largo de sus dos siglos de vida, la República Argentina ha transitado por sucesivas crisis económicas, y creemos que éstas -al menos desde mediados del siglo XX en adelante-, están relacionadas directa o indirectamente con el desempeño fiscal. Por lo tanto, un análisis de posibles reformas de las instituciones fiscales, a fin de generar las condiciones que permitan un desarrollo económico y social sustentable de la República Argentina, se torna fundamental. Tal análisis es el objetivo de esta investigación.

Para alcanzar este desarrollo es imprescindible que logremos, como sociedad, un ordenamiento y una previsibilidad de las finanzas públicas, que solo son posibles si, luego de tanto tiempo, podemos darnos instituciones que nos permitan una disciplina fiscal compatible con un proceso sustentable de largo plazo. Pero para ello primero debemos lograr un consenso general sobre cuáles deben ser las responsabilidades del Estado y sus funciones. También se debe definir cuál es el mejor diseño posible para un nuevo sistema tributario, que permita obtener los recursos necesarios para poder cumplir con dichas responsabilidades; si es conveniente que el sistema sea centralizado o descentralizado y cómo se subsanarán -si es que debe hacerse- los desequilibrios y desbalances consecuencia de su aplicación.

Para cumplir con el objetivo que nos hemos propuesto, la primera sección estará dedicada a una síntesis de la teoría del Federalismo Fiscal, que servirá como base conceptual para el análisis de las posibles reformas de las instituciones fiscales, que presentaremos luego en el segundo apartado. Por último, en una tercera sección, esbozaremos nuestras ideas acerca de cuáles deberían ser los lineamientos generales de una posible reforma al sistema fiscal argentino.

### FEDERALISMO FISCAL

Como sostiene Wallace E. Oates<sup>1</sup>

En un extremo... está la forma unitaria de gobierno con todas las decisiones tomadas por la autoridad central, y en el polo opuesto está un estado de anarquía. Al margen de estos dos casos polares las otras posiciones del espectro representan organizaciones federales del sector público que se mueven desde un grado mayor a otro menor de descentralización en la toma de decisiones.

---

\*Investigador del Instituto de Investigación y Educación Económica.

<sup>1</sup>Oates, Wallace E., *Federalismo Fiscal*, Madrid: IEAL, 1977, p. 37.

En este mismo sentido, Alberto Porto afirma: “Desde el punto de vista económico el significado de *federalismo* es *descentralización* y las implicancias fiscales [...] de la existencia de un sistema descentralizado (federal) de gobierno son estudiadas por el *federalismo fiscal*”.<sup>23</sup>

En el marco teórico tradicional de las finanzas públicas -el normativo- el federalismo fiscal estudia qué estructura vertical de gobierno es económicamente más viable, y lo hace en base a dos variables diferentes de un mismo concepto: la eficiencia intrajurisdiccional, que intenta maximizar la utilidad dentro de cada jurisdicción, y la eficiencia interjurisdiccional, que busca la asignación óptima de las personas y el capital entre las distintas jurisdicciones.

La primera está relacionada con la provisión eficiente de bienes públicos en la jurisdicción en cuestión. Dada la variedad de bienes a suministrar, se buscará la provisión eficiente de una determinada canasta de bienes públicos, lo que se logrará en un grado menor cuanto mayor sea la densidad demográfica de la jurisdicción, debido a los problemas derivados de adaptar la oferta de bienes públicos locales a la demanda de los ciudadanos. En cambio, para alcanzar la eficiencia interjurisdiccional, se debe lograr una asignación eficiente de las personas y los recursos productivos en las diferentes jurisdicciones, así como internalizar las externalidades interjurisdiccionales, lo que se logra más fácilmente cuanto mayor sea la jurisdicción. Así podemos concluir que, mientras que la eficiencia económica intrajurisdiccional favorece la elección de formas de gobierno descentralizadas, la eficiencia económica interjurisdiccional favorece el resultado inverso, es decir, las formas de gobiernos centralizadas.

Una vez realizado el diagnóstico acerca de qué estructura de gobierno es más eficiente -o luego de tomar como dada la estructura prevaleciente en el país analizado-, el siguiente estadio lógico del federalismo fiscal sería estudiar los que suelen denominarse sus “cuatro grandes temas centrales”; a saber: las funciones que debe cumplir cada nivel de gobierno, la distribución de poderes tributarios, las transferencias intergubernamentales ante la falta de correspondencia fiscal media perfecta y el uso del endeudamiento público.

En cuanto a las funciones que debe cumplir cada nivel de gobierno<sup>4</sup> en la provisión de los bienes públicos, están determinadas por la jerarquía territorial de estos últimos. Si clasificásemos los bienes en un arco que abarcara desde los bienes privados puros hasta los bienes públicos puros<sup>5</sup>-siendo los primeros de provisión eficiente por parte privada y los segundos por parte pública-, podríamos encontrar en el medio una variedad de bienes mixtos, donde hallaríamos un componente privado y otro público que podrían hacer meritoria la provisión de éstos por parte del estado<sup>6</sup>. Los bienes públicos pueden estar determinados por la amplitud territorial a la que afectan con sus beneficios, y oscilan desde aquellos de

---

<sup>2</sup> Porto, Alberto, *Federalismo Fiscal: El caso argentino*, La Plata, Buenos Aires: Edulp, 1990, p. 5. Cursivas respetadas.

<sup>3</sup> Dado que tanto el estudio de los problemas de asignación de gastos como el de fuentes de financiamiento de los niveles de gobierno no son aplicable únicamente a países federales, en territorios de conformación unitaria o centralizada dicho análisis suele denominarse “economía de los gobiernos locales”.

<sup>4</sup> La función asignativa es estudiada en forma aislada de la cuestión del financiamiento en el marco normativo, a diferencia de como se lo hace en el marco positivo.

<sup>5</sup> Los bienes públicos y los bienes privados son clasificados según la posibilidad de exclusión y rivalidad en su consumo. Existe la posibilidad de exclusión en un bien si, cuando lo consume un individuo es posible impedir que lo utilicen otros; y existe rivalidad cuando el consumo por parte de un individuo reduce el uso o disponibilidad por parte de los demás. Por lo tanto, un bien público puro es aquel donde no se da ni exclusión ni rivalidad en el consumo, siendo lo contrario un bien privado puro.

<sup>6</sup> Dicha provisión puede ser tanto la garantía de acceso a dichos bienes producidos por privados como la producción pública directa de los mismos.

alcance nacional hasta los de alcance local. En cuanto a los bienes mixtos, sus externalidades también pueden diferir por la amplitud de sus efectos a escala nacional o local.

La teoría tradicional realiza una descentralización de la función asignativa al otorgar a los distintos niveles de gobiernos un rol en la provisión de los bienes públicos (y mixtos) en base a la jerarquía territorial de éstos. Pero en lo que refiere a las funciones de estabilización económica y de distribución del ingreso, las centraliza en el nivel nacional por considerar a estos bienes públicos de jerarquía territorial federal<sup>7</sup>.

Así vemos que tanto la centralización como la descentralización de la provisión de bienes públicos tienen ciertas ventajas que, en un sistema descentralizado, están dadas por la posibilidad de diversificar las políticas públicas a implementar en cada una de las jurisdicciones de acuerdo con las diferentes preferencias por los bienes públicos de los habitantes de cada una de ellas. También por la amplitud de oportunidades que pueden tener los residentes para exigir rendiciones de cuentas a los gobiernos descentralizados. Esta mayor capacidad de los ciudadanos para satisfacer sus preferencias, y lograr un mayor rendimiento de cuentas, les brinda una “mayor voz” ante sus representantes. Además, generaría un incentivo a la competencia y la innovación por parte de los niveles inferiores de gobierno para atraer y retener a sus residentes e inversiones de capitales, por lo cual sus ofertas de bienes públicos tenderían a ser más eficientes<sup>8</sup>. Para un sistema centralizado, las ventajas están dadas por las internalizaciones de las externalidades interregionales generadas por las políticas seguidas por las jurisdicciones inferiores de gobierno, así como por la posibilidad de solucionar las fallas de coordinación entre éstas. También por la existencia de economías de escala en la provisión de los bienes públicos y la oportunidad de obtener más eficientemente la equidad horizontal y vertical en las políticas públicas.

En cuanto a la distribución del poder tributario, la teoría normativa aporta principios generales para la asignación de recursos tributarios a los distintos niveles de gobierno. Si tenemos en cuenta que si a nivel local la movilidad de las bases imponibles es mayor que a nivel nacional, en este último se deberán recaudar aquellos tributos que recaigan sobre bases móviles y en el primero los de base no móvil. En cambio, si lo que se tiene en cuenta es el impacto sobre la distribución del ingreso, la asignación se modificaría y, en base al principio de la capacidad de pago o del beneficio, los gobiernos locales podrían recaudar tributos sobre bases móviles.

De acuerdo al grado de autonomía reconocido por el gobierno central o federal a los niveles inferiores de gobierno -que estará dado, en última instancia, por la importancia que se le asigne a los argumentos de eficiencia y equidad-, se encontrarán diferentes sistemas de potestades tributarias. Por lo tanto, partiendo

---

<sup>7</sup> Para profundizar en las condiciones de provisión eficiente de los bienes públicos locales, el tamaño de las jurisdicciones que deberían proveerlo y los equilibrios en la provisión -tanto en un sistema federal como en uno centralizado- ver Buchanan, James M., “An economic theory of clubs”, en *Economica* N° 125, New Series, Great Britain: The London School of Economics and Political Science and The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, 1965: Vol. 32, pp. 1-14 y Oates, Wallace, *op. cit.*; Porto, Alberto, *op. cit.*. También Porto, Alberto, *Microeconomía y federalismo fiscal*, La Plata, Buenos Aires: Edulp, 2002 y Piffano, Horacio L., “Federalismo normativo, centralismo tributario y distribución primaria”, en *Anales de las 28° Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba, 1995.

<sup>8</sup> Ver Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M., *El poder fiscal*, Barcelona: Ediciones Folio, 1980; Buchanan, James M., “Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform”, *Publius: The Journal of Federalism* N° 2, Great Britain: Oxford University Press, 1995: Vol. 25, pp. 1-9 y Buchanan, James M., “Federalism and Individual Sovereignty”, *Cato Journal* N° 2-3, USA: Cato Institute, 1995-1996: Vol. 15, pp. 259-268.

de esquemas de mayor grado autonómico a menor grado, tendríamos niveles de gobierno con sistemas tributarios propios -donde las bases y las alícuotas serían determinadas por las diferentes jurisdicciones-; sistemas de alícuotas adicionales a las establecidas sobre cierta base por el gobierno central o federal; sistemas de coparticipación de una recaudación centralizada -con bases y alícuotas determinadas desde el nivel superior de gobierno- y sistemas de transferencias de fondos de los niveles superiores a los inferiores, cuyo destino final puede ser de libre disponibilidad o condicionado a ciertos fines dados por el gobierno central o federal.

Dada la existencia de jurisdicciones con diferentes bases imponibles y distintos costos de provisión de los servicios públicos con falta de correspondencia fiscal media perfecta, se utilizan las transferencias intergubernamentales, con el fin de lograr la eficiencia económica a través de la igualación del residuo fiscal neto. Mediante dichas transferencias, lo que se busca es compensar la existencia de los desequilibrios verticales, los desequilibrios horizontales y las externalidades dadas por los derrames territoriales (*spillovers*). Por ello, según el marco teórico tradicional, para compensar un desequilibrio vertical se debería implementar un sistema de transferencias no condicionadas. En cambio, si lo que se busca compensar son los desequilibrios horizontales, debería implementarse un sistema de transferencias no condicionadas (*unconditional grants*), mientras que, para compensar las externalidades dadas por derrames territoriales, las transferencias deberían condicionarse al gasto en el bien que origina dichos derrames (*open-ended matching grants*).

En base a lo expuesto precedentemente, la teoría normativa del federalismo fiscal justifica una organización federal con centralización tributaria, donde los desequilibrios entre gasto y recaudación entre las distintas jurisdicciones son subsanados por medio de la coparticipación de lo recaudado a través de transferencias intergubernamentales. Este tipo de organización se basa en diversos argumentos teóricos, centrados tanto en la eficiencia económica como en la equidad distributiva; a saber: 1. Subaditividad de la función de costos de recaudación; 2. Minimización de la carga excedente de la recaudación; 3. Competencia tributaria entre jurisdicciones locales; 4. Externalidades interjurisdiccionales; 5. Corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas; 6. Diferentes elasticidades-ingreso de los gastos e impuestos asignados a cada nivel de gobierno; 7. Niveles mínimos de ingreso o cantidad de algún bien; 8. Redistribución del ingreso y 9. Complementariedad entre bienes privados y bienes públicos locales<sup>9</sup>.

1. La subaditividad de la función de costos de recaudación refiere que cuanto menor sea el número de organismos recaudadores para obtener una cantidad determinada de bienes, menores serán los costos para realizar dicha recaudación. Si éste es el motivo de la centralización tributaria, las transferencias a niveles inferiores de gobierno deberían ser no-condicionadas y efectuarse en base al criterio devolutivo.
2. La carga excedente de la recaudación es la pérdida en bienestar que ocasiona la recaudación impositiva y que es superior al monto recaudado por el impuesto. Según la teoría, los impuestos que minimizan la carga excedente son los que pueden instrumentarse de mejor

---

<sup>9</sup> Esta enumeración fue hecha en base al trabajo de Porto, Alberto, "Fundamentos teóricos de la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales", en *Anales de la XXXVIII Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*. Remitimos a este trabajo para profundizar los modelos matemáticos que dan sustento teórico a los argumentos aquí presentados.

manera en un sistema tributario centralizado con transferencias no condicionadas.

3. La competencia tributaria entre jurisdicciones locales (*Race to the bottom*) puede conllevar una disminución de la presión tributaria de las jurisdicciones inferiores para atraer capitales, lo que generaría una provisión ineficiente de bienes públicos locales. Por ello, para brindar una canasta óptima de bienes, sería conveniente la centralización tributaria con transferencias no condicionadas en base al criterio devolutivo.
4. Las externalidades interjurisdiccionales -como hemos visto- justifican las transferencias condicionadas y la centralización de la recaudación para poder hacer frente a estas transferencias, que permitirían lograr una solución eficiente ante la existencia de derrames territoriales entre las jurisdicciones.
5. La corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas se daría cuando el nivel de gasto público local elegido por medio de decisiones colectivas no coincidiera con el nivel de gasto público, consistente a su vez con la eficiencia asignativa en la jurisdicción dada. El fracaso en la elección del gasto puede darse por la existencia de grupos de presión organizados o por mayorías que no tienen en cuenta las necesidades de los grupos minoritarios. En este caso, las transferencias deberían ser condicionadas para -vía modificación de precios de los bienes de la canasta-, inducir al votante mediano a modificar su demanda de bienes públicos.
6. Las diferencias de elasticidades-ingreso de los gastos e impuestos asignados a cada nivel de gobierno es un argumento que justifica la centralización tributaria y su posterior coparticipación (*revenue sharing*). Cuando diferentes niveles de gobierno tienen diversos tipos de gastos -unos que reaccionan positivamente a las variaciones del ingreso y otros que son constantes en el tiempo-, y al mismo tiempo diferentes recaudaciones que se comportan en forma inversa, entonces el nivel de gobierno cuyos ingresos varían en mayor proporción que sus gastos, debe transferir recursos al nivel de gobierno cuyos gastos se modifican en mayor proporción que sus ingresos.
7. Tanto desde el enfoque de la equidad como del de la eficiencia puede argüirse la necesidad de garantizar niveles mínimos de ingreso o cantidad de algún bien en especial (salud o educación, por ejemplo). El sistema de transferencias puede ser útil para implementar políticas de lucha contra la pobreza, pero se necesitarían transferencias monetarias a los individuos o a las jurisdicciones locales que, a su vez se entregarían a los ciudadanos de menores recursos para así impedir que caigan bajo la línea de la pobreza, por caso. También para garantizar una provisión equitativa de ciertos bienes meritorios -que se consideran indispensables para la sociedad- entre todos los habitantes.
8. Otro argumento esgrimido para la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales es la redistribución del ingreso. La teoría normativa muestra cómo si el nivel superior de gobierno (el federal o nacional) centraliza la política redistributiva, ésta puede instrumentarse de una forma óptima. Si fueran los niveles inferiores de gobierno quienes implementasen las políticas redistributivas, la teoría predice la creación de distorsiones generadas por la movilidad de personas entre las diferentes jurisdicciones. Un potencial escenario donde los ciudadanos ricos se trasladasen a jurisdicciones que no realizan

políticas redistributivas y los ciudadanos pobres se reubicasen en aquellas que sí las realizan, neutralizaría el intento redistributivo de las jurisdicciones inferiores.

9. Ahora bien, si existe una gran complementariedad entre los bienes privados y los bienes públicos locales, focalizar la redistribución del ingreso solo en transferencias monetarias a las personas sería un error. Por el contrario, habría que tener en cuenta las compensaciones de las disparidades fiscales entre los niveles inferiores de gobierno, para posibilitar una provisión adecuada de bienes públicos. La disparidad fiscal entre las jurisdicciones puede tener uno o dos de los siguientes orígenes: diferencia en la necesidad fiscal -o sea, en los costos- y diferencia en la capacidad fiscal -o sea, en las bases tributarias-. Pero si la corrección de dichas disparidades fiscales es considerada un objetivo valioso, debe analizarse la forma óptima de implementación.

Podemos resumir los mecanismos de compensación -de la disparidad fiscal- en tres métodos. En primer lugar supongamos que tenemos dos jurisdicciones locales con diferente capacidad fiscal por diferencias en la base tributaria. Si ambas ejercieran la misma presión tributaria, una podría proveer mayor cantidad de bienes públicos que la otra. Si el nivel superior de gobierno considera que las personas -sin perjuicio de su lugar de residencia- deben poder acceder al mismo nivel de bienes públicos, entonces deberá subsidiar a la jurisdicción con menos base tributaria para que, contando con la misma presión que la otra, pueda proveer el mismo nivel de bienes públicos. De esta forma, todas las personas recibirían el mismo nivel de bienes públicos y pagarían el mismo nivel de sus ingresos para su financiación, ya que la transferencia debería ser financiada con un impuesto uniforme a toda la jurisdicción de parte del gobierno central (o de una instancia superior de gobierno).

Un segundo método consistiría en que una instancia superior de gobierno posibilitase -por medio de transferencias- que la restricción presupuestaria de la jurisdicción más pobre sea igual a la de la más rica. Así, la jurisdicción “pobre” podría ofrecer cualquier canasta que desease ofrecer la jurisdicción “rica”, si implementase la presión tributaria que ésta debería imponer para poder financiarla.

En cuanto al último método -en el que se realizan transferencias de las jurisdicciones ricas a las pobres- las restricciones presupuestarias se acercarían gracias a una disminución de la capacidad de gasto en bienes públicos de la jurisdicción rica ante una misma presión tributaria que la jurisdicción pobre, y para financiar un aumento de la capacidad de gasto en bienes públicos de la jurisdicción pobre. Aquí también el nivel superior de gobierno puede recaudar y transferir de una jurisdicción a la otra, por lo que la jurisdicción “pobre” podría llegar a tener un nivel de gasto superior al de la “rica”<sup>10</sup>.

El último de los grandes temas del Federalismo fiscal es el análisis del endeudamiento público (financiación intertemporal). Este tipo de financiación puede ser eficiente en los casos de los gastos relacionados con inversiones a largo plazo, donde el endeudamiento sea la forma más eficiente de distribuir la carga entre las diferentes generaciones que disfrutarán de los servicios de los bienes

---

<sup>10</sup> Para mayor detalle de los sistemas de compensaciones interjurisdiccionales ver Porto, Alberto, *op. cit.*, 1990; Porto, Alberto, *op. cit.*, 2003; Porto, Alberto, *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Buenos Aires: Edulp, 2004 y Piffano, Horacio L., “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, en *Notas sobre Federalismo Fiscal: Enfoques positivos y normativos*, Buenos Aires: PrEBi/SeDiCI, 2005.

producidos por las inversiones públicas. Sin embargo es importante destacar los riesgos que podría generar el endeudamiento local, por cuanto podría colisionar con la función de estabilización del nivel superior de gobierno, así como con la posibilidad de generar la necesidad de salvatajes interjurisdiccionales (*bail-out*) por mal manejo financiero<sup>11</sup>.

Realizada esta sintética exposición del marco teórico básico -que nos permitirá incorporar los principales conceptos teóricos necesarios para nuestro análisis- abordaremos a continuación el estudio de las posibles reformas a las instituciones fiscales, que constituye el objetivo central de la presente investigación.

#### PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL

Para nuestro informe sobre las diferentes propuestas de reforma fiscal que se han ensayado en los últimos tiempos en el ámbito de la academia, hemos realizado una selección de los trabajos que -tras análisis- consideramos que realizan un aporte fundamental a los lineamientos generales que, como propuesta tentativa, presentaremos al final de este informe<sup>12</sup>. De cada trabajo nos hemos nutrido con ideas que, creemos, coinciden con nuestro objetivo de reforma y pueden ser útiles para alcanzar una meta más que necesaria: la implementación de las condiciones que permitan un desarrollo económico y social sustentable a largo plazo en la República Argentina.

A continuación realizamos una pequeña síntesis de cada uno de los trabajos seleccionados, ordenados de acuerdo a sus respectivos años de publicación.

En el trabajo de Matías Iaryczower, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi, *Nueva institucionalidad fiscal federal. Una propuesta de reforma*<sup>13</sup>, los autores encuentran grandes deficiencias en el esquema fiscal federal actual. En el ámbito de las políticas macroeconómicas, señalan los incentivos que generan

---

<sup>11</sup> Para un estudio teórico de la relación entre el endeudamiento y la eficiencia asignativa ver Porto, Alberto, *op. cit.*, 2004 y Piffano, Horacio L., *op. cit.*, 2005: Nota 4, Cap. 7.

<sup>12</sup> Esto no implica que no se hayan estudiado otras propuestas de reforma del esquema de federalismo fiscal y el sistema tributario. Pero consideramos que de dichos trabajos sólo podemos obtener aportes marginales, aunque no por eso menos importantes, para nuestra macro propuesta. En una rápida enumeración podemos mencionar los siguientes trabajos: FIEL, *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, 1992; López Murphy, Ricardo, "Descentralización fiscal y política macroeconómica", *Serie Política Fiscal*, Santiago: CEPAL, 1996; Raimundi, Carlos y Tilli, Mariano, *Coparticipación: Hacia un nuevo contrato social*, Buenos Aires: Corregidor, 1996; FIEL, *La reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, 1998; Poder Ejecutivo de la Nación, "Propuesta de reforma al régimen de coparticipación federal de impuestos en la República Argentina", Buenos Aires: Secretaría de Equidad Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 1999; Fenochietto, Ricardo y Pessino, Carola, "Cómo alcanzar un adecuado federalismo fiscal en la República Argentina", *VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal*, Buenos Aires, 2001; Ministerio de Economía de la Nación, "Lineamientos para una reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales", Buenos Aires, 2003; Lousteau, Martín, *Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema previsional: Una propuesta desde la economía y la política*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2003; Margariti, Antonio, *Impuestos y pobreza: Un cambio copernicano en el sistema impositivo para que todos podamos vivir dignamente*, Rosario: Fundación Libertad, 2004; Porto, Alberto, *op. cit.*, 2004 y Grundke, Robert, "Acerca de la necesidad de un nuevo régimen de relaciones fiscales entre las provincias y el nivel nacional en la Argentina", Córdoba: Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2005, entre otros.

<sup>13</sup> Iaryczower, Matías; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano, "Nueva institucionalidad fiscal federal: Una propuesta de reforma", *Documento 43*, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), 2000.

hacia el comportamiento procíclico del gasto público, el endeudamiento desmedido y los consecuentes salvatajes financieros (*bail-outs*). También recalcan los efectos nocivos de la ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, la falta de criterios racionales para la redistribución horizontal de recursos y la rigidez del sistema, que le impide reaccionar ante los *shocks* y evolucionar con el aprendizaje adquirido en el tiempo. En cuanto a los incentivos en las estructuras de financiamiento, estos hacen que la estructura del nivel nacional (federal) sea sesgada hacia los recursos no coparticipables, la emisión de deuda pública, la emisión monetaria o impuesto inflacionario (no coparticipable) y los impuestos de efectos distorsivos, que es una característica en común con las jurisdicciones provinciales que se basan en gran medida en los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos.

Los autores diagnostican: "... el conjunto de falencias en el funcionamiento del federalismo fiscal argentino es el resultado de una estructura institucional inadecuada que permite explicar gran parte de las deficiencias anteriormente señaladas en el funcionamiento del federalismo fiscal"<sup>14</sup>. Ante este diagnóstico, realizan una propuesta de reforma al sistema basada en "reglas macrofiscales[,] un nuevo sistema tributario fiscal federal, un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos y, centralmente, una reforma institucional"<sup>15</sup>. Con dicha moción buscan lograr un aumento sustancial de la correspondencia fiscal en el margen, una reducción al máximo del problema de *moral hazard* y una facilitación de la descentralización de algunos de los impuestos más importantes.

En cuanto a la reforma institucional, proponen la creación de un Organismo Fiscal Federal (OFF) conformado por dos cuerpos: uno de índole política y otro técnico, la Asamblea Fiscal Federal (AFF) y la Comisión Técnica (CT), respectivamente. La AFF, cuyas competencias y reglas de decisión deberían ser establecidas desde el inicio de la reforma, sería la institución rectora de las políticas macroeconómicas, las políticas tributarias y del sistema de transferencias, en el grado en que las provincias y la Nación le confiriesen esa autoridad. Una atribución muy importante de la AFF sería la capacidad de alterar los aspectos centrales de la estructura del sistema fiscal federal. Con esto, los autores de este proyecto de reforma, buscan dotar al sistema de la flexibilidad necesaria para afrontar cambios o *shocks* en el entorno al menor costo posible. También contaría con la capacidad de imponer sanciones a las diferentes jurisdicciones, tanto provinciales como nacionales, en caso de incumplimiento de lo establecido en la ley convenio. La conformación de la AFF estaría dada por un representante del ejecutivo de cada jurisdicción.

La CT debería estar encabezada por un único director de reconocida calificación técnica, quien podría ser nombrado por el ejecutivo nacional con acuerdo del Senado, por la AFF o por algún consejo u organización conformada por académicos reconocidos. El directorio de la CT debería contar con independencia del poder político pero ser responsable (*accountable*) ante la AFF. Esta CT estaría encargada de producir las herramientas y la información -a través de dictámenes y estudios sobre el funcionamiento y evolución del régimen de coparticipación- para la toma de decisiones de la AFF, así como de coordinar y centralizar información desagregada y proveer información económica general. Por lo tanto, si bien la CT haría recomendaciones de políticas a la AFF, su implementación sería decidida por

---

<sup>14</sup> Iaryczower, Matías; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano, *op. cit.*, p. 5.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 2.

este último organismo que, a su vez, no podría tomar decisiones que no estuvieran fundadas en dictámenes técnicos. Vemos entonces, que “un punto central de esta propuesta institucional es un intento de separar las decisiones políticas con respecto a los objetivos del sistema, de las decisiones técnicas sobre cuál es el mejor modo de alcanzar dichos objetivos”.<sup>16</sup>

Con respecto a las reglas macrofiscales o los mecanismos regulatorios que permitirían dotar de mayor eficiencia al sistema, dada la nueva estructura institucional arriba analizada, se proponen varias reformas. En lo tocante al endeudamiento se plantea la imposición de límites al nivel de endeudamiento provincial, contemplando criterios de solvencia e implementando un mecanismo de alarmas que impidiera sobrepasar los niveles límites: con la CT como encargada del control de la evolución del endeudamiento y del cumplimiento de la regla por parte de las distintas jurisdicciones, y la AFF como la encargada de condicionar y autorizar las nuevas emisiones.

Como medida anticíclica se propone la constitución de un fondo de recursos para el uso en las fases recesivas. Las provincias podrían constituir este fondo mediante el ahorro corriente o a través de préstamos contingentes, cuyo incumplimiento por parte de alguna jurisdicción implicaría la deducción de los fondos respectivos de sus transferencias. Las reglas que determinarían la constitución, el uso y el tamaño final de este fondo deberían ser establecidas por la misma ley-convenio. Para suavizar el impacto de los *shocks* idiosincráticos, y asegurar a las provincias contra éstos, debería conformarse un fondo federal con aportes de un porcentaje de los fondos recaudados por cada provincia. La AFF debería -en base al dictamen de la CT-, establecer los porcentajes, los criterios de uso y los eventos específicos que habilitasen a su uso. Ante la necesidad de su implementación y de la aprobación correspondiente por parte de la AFF, cada jurisdicción -a través de su representante- tendría una cantidad de votos proporcional a sus aportes al fondo. Siendo el uso de éstos remunerados, la CT sería la encargada de establecer las tasas y los plazos de devolución.

El proyecto propone reemplazar el esquema actual de coparticipación secundaria de recursos tributarios por uno nuevo, donde los recursos se distribuyan en función a la capacidad fiscal potencial de la provincia y la capacidad promedio del sistema. La capacidad fiscal potencial de la provincia ( $C_i$ ) estaría dada tanto por las bases tributarias potenciales propias ( $RTL_i^p$ ) como por la recaudación potencial de los impuestos coparticipables en su territorio ( $RTC_i^p$ )<sup>17</sup>. En tanto que las transferencias de nivelación ( $T^1$ ) se definirían en base a la diferencia obtenida entre un estándar de nivelación ( $m$ ) y la capacidad fiscal *per cápita* de cada provincia<sup>18</sup>, por lo que las provincias con capacidad fiscal *per cápita* inferior al estándar de nivelación ( $c^i < m$ ) sería beneficiarias de una transferencia que igualase la capacidad fiscal, en términos

<sup>16</sup> Iaryczower, Matías; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>17</sup> Por lo tanto  $C_i = RTL_i + RTC_i$ . Siendo que “los recursos tributarios locales potenciales de la provincia  $i$  se definen a su vez como la evaluación, a la tasa impositiva efectiva promedio del consolidado provincial para la fuente  $r$  de que dispone la provincia ( $t$ ), de la base imponible local en cada fuente ( $B_i$ ):  $RTL_i \equiv \sum B_i t$ . Finalmente, los recursos tributarios coparticipables potenciales de la provincia  $i$  son definidos como la fracción dada por el coeficiente de la "distribución primaria" ( $\alpha$ ) del rendimiento potencial de la base de cada provincia en cada fuente sobre la que recauda el gobierno nacional ( $B_i$ ). [...] En este caso la tasa ( $t$ ) a la que se evalúa cada base imponible ya no puede ser un promedio, siendo en cambio definida como la tasa efectiva vigente en el promedio de los  $N$  períodos anteriores. De esta forma,  $RTC_i \equiv \alpha \sum B_i t$ ". Iaryczower, Matías; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano, *op. cit.*, p. 32.

<sup>18</sup> El estándar de nivelación “determina el nivel de capacidad fiscal que como mínimo se desea asegurar a cada provincia. Este estándar es definido como un porcentaje  $\beta \in (0,1)$  de la capacidad fiscal *per cápita* provincial promedio,  $c$ , siendo por lo tanto  $m = \beta c$ ". Iaryczower, Matías; Sanguinetti, Juan y Tommasi, Mariano, *op. cit.*, p. 32.

*per cápita*, al estándar de nivelación [ $\Gamma^1 = (m - c^i) P_i^1$ ]. Las provincias que posean una capacidad fiscal superior al estándar de nivelación ( $c^i > m$ ) financiarían las transferencias contribuyendo con un porcentaje ( $\Theta$ ) de su excedente en la capacidad fiscal sobre el estándar de nivelación [ $\Gamma^1_i = \Theta (m - c) P_i$ ]. Esta propuesta de esquema de transferencia se caracteriza por ser un sistema de redistribución horizontal de recursos, y dejar de lado al gobierno nacional, por lo que el valor de  $\Theta$  será tal que permitiría lograr un presupuesto balanceado<sup>19</sup>.

Un análisis interesante de esta propuesta es el tratamiento que le otorga al tema de la seguridad social<sup>20</sup>. En ella, el gasto realizado es separado de las demás responsabilidades de gasto que afronta el gobierno nacional -que es considerado como una jurisdicción más-, con la característica de tener una “necesidad fiscal” determinada por la legislación -que puede ser medida y proyectada-, y de carecer de una “capacidad fiscal”. Por lo tanto, el sistema social (al menos el analizado en esta propuesta) sólo es generador de un flujo de pagos que requieren ser financiados por el gobierno nacional (federal). Las estimaciones de la necesidad fiscal del sistema deben ser cubiertas con los recursos de la Nación, aún antes de que el gobierno nacional (federal) pueda disponer de los fondos nacionales libremente, y de los superávits (déficits) de la financiación del sistema, por diferencias entre los gastos reales y los estimados, que deben ser distribuidos (financiados) entre todas las jurisdicciones, nacionales y provinciales.

En cuanto a los aspectos tributarios, la reforma apunta a lograr un incremento de la descentralización a través de un aumento de la correspondencia fiscal en el margen, de la minimización de las posibilidades de *bailout* discrecional y de la reducción del desbalance fiscal vertical. También apunta a lograr la sustitución de los impuestos altamente distorsivos por otro más eficientes, sostenibles en el tiempo y preferentemente de tipos directos.

Por lo tanto, los autores sugieren asignar a las provincias los siguientes impuestos: 1. A las ganancias de las personas físicas (con una modalidad de impuesto al ingreso consumido de las personas físicas); 2. A las ganancias eventuales; 3. Al patrimonio personal (con alícuotas adicionales al actual impuesto nacional) y 4. A la transmisión gratuita de bienes. Para ello se recomienda la armonización fiscal mediante la homogeneización de bases tributarias, la eliminación de exenciones y la fijación de límites máximos a la presión tributaria consolidada.

En el trabajo de Jorge Ávila, *Propuesta de federalismo fiscal*<sup>21</sup>, se remarca que la estructura tributaria es uno de los principales problemas de nuestro sistema fiscal. Los efectos que dicha estructura tiene sobre la competitividad de la producción nacional, la acumulación de capital, el uso de los factores productivos y los incentivos que genera a la evasión tributaria y la expansión del gasto público, son esenciales para comprender otro de los grandes problemas: el quiebre del principio de correspondencia fiscal.

En este trabajo, se elabora una propuesta para eliminar la coparticipación de impuestos, los fondos paralelos que reparte la Nación a las provincias y los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), así como los

<sup>19</sup> Dadas las necesidades de transferencias y siendo que éstas son igual a  $\sum (m - c_i) P_i + \Theta \sum (m - c_i) P_i$ , donde las provincias en K son receptoras de fondos y las provincias en J son contribuyentes de fondos, tenemos que el valor de  $\Theta$  que permite lograr el objetivo de presupuesto balanceado es  $\Theta^* = \sum (m - c_i) P_i / \sum (c_i - m) P_i$ , Iaryczower, M; Sanguinetti J. y Tommasi, Mariano, *op. cit.*, 2000.

<sup>20</sup> Por más que la propuesta esté elaborada en el año 2000, y tenga en cuenta un sistema de seguridad social inexistente en la actualidad, consideramos muy provechoso recalcar algunos tópicos de la propuesta sobre este punto, por motivos que se explayarán más adelante.

<sup>21</sup> Ávila, Jorge, *Propuesta de federalismo fiscal*, Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino (CEA), 2000.

impuestos distorsivos que aplican las provincias (como los impuestos de sellos y sobre los ingresos brutos), y propone una completa descentralización tributaria<sup>22</sup>. Para reemplazar el sistema vigente Ávila proyecta un sistema tributario basado en la imposición al consumo<sup>23</sup>. El autor dice optar por este sistema por considerar que incentiva la acumulación de capital -ya que no grava los intereses que devenga el ahorro, desgrava automáticamente la inversión y neutraliza en parte el riesgo-país- y por ser, en su forma directa, tan progresivo como los actuales impuestos al ingreso.

Para cubrir la recaudación que aportaban los impuestos distorsivos eliminados, Ávila propone que las provincias implementen un impuesto a las ganancias personales, un IVA e impuestos internos a nivel minorista. En cuanto a la Nación, propone un impuesto sobre las ganancias empresariales, un IVA de igual base que el provincial, impuestos internos a nivel del productor y las rentas de la aduana. Los llamados “impuestos al trabajo”, inicialmente se mantienen en esta propuesta, aunque deben ir disminuyendo conforme mejore la recaudación<sup>24</sup>. En base a las simulaciones de recaudación realizadas, se concluye que el IVA provincial deberá tener una alícuota del 10%, el impuesto a las ganancias personales una alícuota promedio de 11,4%, el IVA nacional una de 11%, el impuesto a las ganancias empresariales una de 33% y los impuestos internos -nacionales y provinciales- deberán tener una suma de sus alícuotas iguales a las cobradas por la Nación antes de implementarse la reforma.

Como es natural, una reforma tributaria de esta dimensión no puede resultar neutral. En un contexto de equilibrio presupuestario global, las simulaciones del nuevo sistema tributario provincial arrojan cinco jurisdicciones superavitarias: CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. En el caso de las restantes jurisdicciones -aunque son todas deficitarias- Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Pampa, San Luis y Río Negro podrían reequilibrar sus cuentas públicas en un mediano plazo, combinando un mayor esfuerzo tributario y una racionalización del gasto. Pero las restantes provincias (La Rioja, Formosa, Santiago del Estero, Catamarca, Jujuy, Corrientes, Chaco, San Juan, Salta, Misiones, Tucumán y Entre Ríos) no podrían lograr la correspondencia fiscal a no ser por un abrumador aumento de la presión fiscal y una reducción del gasto público muy por debajo del promedio provincial. Por lo que bajo este sistema tributario provincial con inexistencia de coparticipación federal, nos encontraríamos con un grupo de provincias superavitarias, uno en equilibrio y otro deficitario.

Ante esta situación, en la que la mitad de las jurisdicciones experimentaría un marcado déficit que tornaría inviable la propuesta, Ávila diseña un esquema de “compensaciones” por medio de transferencias entre las jurisdicciones superavitarias y las deficitarias del nuevo sistema. Con dichas transferencias

---

<sup>22</sup> Tal como afirma Ávila: “Desaparecerían la coparticipación federal de impuestos, los fondos comunes paralelos (Vivienda, Tabaco, Educación, Infraestructura, Desarrollo Eléctrico del Interior) y los aportes del Tesoro Nacional. Pero quedarían las regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas, el fondo compensador tarifario (Ley 24.065) y la coparticipación vial; las primeras, porque se asimilan a un recurso propio, si bien solo recientemente la legislación ha empezado a reconocerles ese carácter; el segundo, porque fue introducido en el proceso de privatización del sector respectivo a fin de compensar determinadas situaciones; y la tercera, porque complementa el gasto provincial en una red vial integrada. [...] suponemos que las provincias mantienen los impuestos inmobiliario y automotor”. En Ávila, Jorge, *op. cit.*, p. 33.

<sup>23</sup> Los impuestos al consumo considerados aquí son el IVA, el impuesto a las ventas minoristas, el impuesto a las ganancias personales (Impuesto Hall-Rabushka sobre las personas), el impuesto a las ganancias empresariales (Impuesto Hall-Rabushka sobre las empresas) y los impuestos al consumo personal.

<sup>24</sup> Como bien reconoce el autor, “el sistema tributario que emergería es neutral respecto del capital, pero discrimina respecto del trabajo (...) [por lo cual, para mitigar esto] antes que proponer una rebaja de las alícuotas del IVA o del nuevo impuesto a las ganancias, conviene considerar la posibilidad de rebajar las alícuotas de los impuestos al trabajo a medida que el déficit se transforme en superávit”. En Ávila, Jorge, *op. cit.*, p. 51.

interprovinciales, lo que intenta lograr es que las provincias deficitarias puedan brindar bienes públicos básicos de calidad similar a la del promedio provincial. Por lo tanto, los montos a transferir a las diferentes provincias estarán determinados por la siguiente fórmula:

**(Gasto per cápita promedio ponderado – Recursos potenciales per cápita pcia. X) \* Población pcia. X**

El autor remarca que este método de asignación de los montos de compensación a las provincias deficitarias, además de ser simple es equitativo, porque no convalida con transferencias los niveles relativamente altos de gasto *per cápita* de las provincias deficitarias, sino que permite igualarlo con las que poseen un nivel *per cápita* relativamente bajo, permitiéndole alcanzar el promedio del país. Además incentivaría la recaudación propia, al realizarse los cálculos en base a la recaudación potencial y no la efectiva, y esto –sumado al hecho de que la transferencia se calcula a partir de una suma fija por habitante- estaría respetando el principio de correspondencia fiscal.

Ante la descentralización propuesta, el autor considera necesaria la creación de una institución que supervise los giros de los fondos y la presión tributaria global, y que realice un seguimiento a los principales coeficientes en juego. Estas funciones podrían ser cumplidas por un Fideicomiso Federal, integrado por las provincias “aportantes” y “receptoras”, con la participación de la Nación como veedora. Este fideicomiso tendría que tener la potestad de expulsar del acuerdo federal a la jurisdicción que no lo cumpla, suspendiendo las atribuciones de ésta para recaudar los nuevos gravámenes provinciales.

Ésta es, sintéticamente, la propuesta de reforma al esquema fiscal que realizó Ávila en su libro *Propuesta de federalismo fiscal*. En 2009, el mismo autor publicó *Fraccionamiento del poder impositivo*<sup>25</sup> y amplió varios aspectos de la propuesta formulada originalmente. Afirma allí: “El propósito del ensayo es [...] dotar a la propuesta de [una] mejor fundamentación económica y político-institucional. La propuesta sigue siendo la misma: que la Nación devuelva las potestades impositivas a las provincias. Con un cambio significativo: esta vez se prescinde de un sistema de transferencias horizontales por equidad”<sup>26</sup>. En este ensayo el autor considera compatible con el fraccionamiento del poder impositivo nacional, que posee como objetivo, dos tipos de sistemas de organización fiscal federal: el de requisiciones y el de separación de fuentes, ambas por supuesto sin contemplar un esquema de transferencias. En el caso del sistema de requisiciones, la Nación estaría impedida de recaudar impuestos y sus gastos serían financiados con recaudación propia de las provincias, que éstas deberían girar a la Nación para el pago de gastos comunes que le correspondiera solventar a cada una, lo que constituiría así un sistema de transferencias invertido. En cuanto al sistema de separación de fuentes, sería similar al que se implementó en nuestro país entre 1853 y 1935. El artículo concluye que “por razones de orden económico y político-institucional, en consecuencia, es deseable que la organización fiscal y política argentina se aproxime a la de una confederación de pequeñas repúblicas provinciales”<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Ávila, Jorge C., “Fraccionamiento del poder impositivo”, *Documento de Trabajo N° 411*, Buenos Aires: UCEMA, 2009.

<sup>26</sup> Ávila, Jorge, *op. cit.*, 2009, p. 1.

<sup>27</sup> Ávila, Jorge, *op. cit.*, 2009, p. 19.

La siguiente propuesta de reforma que analizaremos es la que realiza Horacio Piffano, para lo cual nos basaremos principalmente en tres de sus trabajos: *Hacia una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*<sup>28</sup>; *La propuesta sobre el nuevo sistema tributario provincial*<sup>29</sup>; y *Notas sobre Federalismo Fiscal: Enfoques positivos y normativos (2005)*<sup>30</sup>, especialmente el Capítulo 11, Nota 4: “Los lineamientos generales de la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal”, y la Nota 19, titulada “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley”. El autor basa su propuesta en cuatro pilares fundamentales; a saber: 1. El Sistema Tributario Federal; 2. Las Reglas Macrofiscales; 3. La Coparticipación de Impuestos; y 4. La nueva Estructura Institucional Fiscal Federal. Estos factores son altamente interdependientes entre sí, como veremos a continuación.

1. El nuevo sistema tributario propuesto busca generar una mayor correspondencia fiscal, eliminar los impuestos distorsivos, obtener una mayor armonización tributaria interjurisdiccional y otorgar salvaguardas para los contribuyentes. Por lo tanto, en cuanto a la distribución de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, la propuesta sugiere que sean de legislación exclusiva de la Nación (Gobierno Federal): los impuestos al comercio exterior, el IVA, el impuesto a las ganancias de sociedades, el impuesto nacional a las ganancias de personas físicas, el impuesto nacional a los bienes personales, los impuestos que gravan recursos no renovables, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a los salarios. En tanto que los gravámenes de legislación exclusiva de las provincias serán: el impuesto a las ventas minoristas a grandes y medianos contribuyentes e impuestos de modulo o patente para los pequeños contribuyentes, el impuesto provincial a las ganancias de personas físicas, la alícuota adicional al impuesto nacional a los bienes personales, el impuesto a los consumos específicos, al uso del combustible, el inmobiliario, a los automotores y las contribuciones de mejoras, además de las tasas por servicios y las alícuotas adicionales a los impuestos nacionales que gravan los recursos no renovables. En los casos de aquellos impuestos que poseen bases imponibles comunes, las alícuotas de la Nación y las provincias no deberían superar ciertos límites de presión tributaria nominal.
2. El segundo pilar, el de las reglas macrofiscales del sistema de coordinación fiscal y financiera, sería erigido mediante el establecimiento de topes en la distribución de la recaudación impositiva –y se crearía con los excedentes un Fondo de Estabilización- lo que limitaría el nivel del gasto público y el nivel de endeudamiento en términos de PBI, además del dictado de normas concernientes a los “salvatajes” de las provincias por parte del gobierno federal y otras referidas a la responsabilidad fiscal.
3. En cuanto al pilar que corresponde a la coparticipación de impuestos, hay varios aspectos en los que debemos detenernos un poco más. La propuesta incluye la conformación de un fondo

---

<sup>28</sup> Piffano, Horacio L., “Hacia una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Conferencia del VII Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, 2003.

<sup>29</sup> Piffano, Horacio L., “La propuesta sobre el nuevo sistema tributario provincia”, trabajo elaborado dentro del proyecto *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*, Departamento de Economía, La Plata, Buenos Aires: UNLP, 2003.

<sup>30</sup> Piffano, Horacio L. *Notas sobre Federalismo Fiscal: Enfoques positivos y normativos*, La Plata, Buenos Aires: UNLP PrEBi/SeDiCI, 2005.

común a coparticipar entre el Gobierno Federal, las provincias y la CABA, que debería ser formado por la recaudación obtenida por el IVA hasta el límite de aplicación del 12% de la alícuota nacional, el impuesto a las ganancias de las sociedades hasta la tasa del 25% y el total de los recaudado por el impuesto a las personas físicas, los impuestos que gravan los recursos no renovables, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos al salario y cualquier otro impuesto nacional que se cree. El límite para coparticipar -en el caso del IVA y el impuesto a las ganancias-, sería impuesto por la creación de un margen de flexibilidad en la política tributaria nacional para poder modificarlo sin afectar el acuerdo federal.

El esquema de transferencia que se propone es uno de sumas fijas (tanto para el gobierno federal, como para los provinciales y la CABA), con un piso igual a la distribución absoluta en el momento de la reforma y con incrementos marginales dados por las brechas entre los estándares de capacidades tributarias y de necesidades de gasto de los diferentes gobiernos. Toda aquella recaudación que exceda al monto total de suma fija que debe transferirse a los distintos niveles de gobierno debe ser destinado a un fondo de estabilización. Además, se propone la revisión total y la eliminación absoluta de las afectaciones de recursos (coparticipación vial, fondo del tabaco, FONAVI, etc.).

Dado que las transferencias de sumas fijas dependen de la brecha entre los estándares de capacidad de pago y de necesidad de gasto en las diferentes jurisdicciones, Piffano recomienda, para la estimación de las necesidades de gasto que ocasionan los servicios gubernamentales, el esquema “a la australiana”<sup>31</sup>. Para ello se pueden utilizar dos métodos: la aproximación “paramétrica de la formula representativa” o la técnica de “los determinantes del gasto” *per cápita*. Aquí se vuelve indispensable para el trabajo de cálculo estadístico y econométrico la técnica de datos de panel, por lo que la metodología que en definitiva se implemente dependerá de la disponibilidad de datos y la factibilidad de conseguir los faltantes por parte del Organismo Fiscal Federal, que será el encargado de calcularlos. Para la estimación de la necesidad de gasto que ocasione la inversión en infraestructura económica y social se utilizará el Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones, elaborado en el marco del Sistema Federal de Inversiones. La forma de obtener la necesidad de gasto que generará el Sistema de Seguridad Social será a través de proyecciones del sistema previsional y de desempleo en base a la legislación vigente y los cálculos de aportantes y pasivos así como proyecciones del comportamiento de la desocupación. La necesidad de financiamiento dado por la deuda pública se obtendrá por proyección consolidada del perfil de la deuda, así como sus posibles renegociaciones. En cuanto a la conformación del Fondo para Emergencias Provinciales, estará determinado por el Órgano Fiscal Federal que establecerá qué fracción de los ATN y de los recursos que las provincias aportan al Fondo de Estabilización se enviará al Fondo para Emergencias Provinciales. Con esto, lo que se busca es “federalizar los salvatajes”.

4. El cuarto pilar, el de la nueva Estructura Institucional Fiscal Federal, estará centrado en el

---

<sup>31</sup> Otras necesidades de gasto a financiar son las inversiones en infraestructura económica y social, las transferencias al sistema de seguridad social, los servicios de deuda y el fondo de emergencia provincial.

Organismo Fiscal Federal (OFF) mencionado precedentemente. Dicho OFF operará como el agente técnico del nuevo convenio federal y garantizará su permanencia y el cumplimiento efectivo de sus disposiciones.

El trabajo de Juan J. Llach y María Marcela Harriague, *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*<sup>32</sup>, se propone demostrar que es posible implementar un sistema impositivo que permita el desarrollo y la equidad en mayor grado que el vigente en la actualidad. La propuesta busca llevar a nuestro país a un estado de mayor normalidad, con más equidad, promoviendo la competitividad mediante la reducción de impuestos distorsivos, consolidando la solvencia fiscal, aumentando la solvencia externa al fomentar las exportaciones y fortaleciendo el federalismo a través de una reforma del régimen de coparticipación federal.

Los autores encuentran como principales problemas del sistema impositivo vigente, la gran proporción de evasión impositiva de los contribuyentes -especialmente elevada en el impuesto a las ganancias- que, junto a la elevada proporción de los impuestos indirectos en la recaudación, genera una gran inequidad social. La importante evasión -junto con la nada despreciable presencia de impuestos distorsivos en el sistema tributario- ocasiona una inequidad sectorial que sesga la asignación de recursos en la economía. La otra deficiencia clave del sistema es la falta de correspondencia fiscal y las carencias que esto genera en el régimen federal.

Como solución a todos los problemas antes enumerados, y para cumplir con el objetivo planteado, el trabajo contiene dos propuestas de reformas. La primera considera los problemas que a lo largo de los años han tenido nuestras instituciones para responder al mandato constitucional de la reforma del '94 en lo que refiere a una nueva ley de coparticipación federal, que sólo implica un cambio de sistema impositivo sin modificar la coparticipación federal. La segunda, en cambio, conlleva a un cambio integral, tanto en el sistema impositivo -tomando como base lo esbozado en la primera propuesta-, como en el régimen de coparticipación federal de impuestos.

La primera propuesta consiste en una reducción o eliminación gradual de los impuestos distorsivos más importantes: eliminación de las retenciones a las exportaciones no mineras (las cuales se conservan como medio de imposición a la renta petrolera), la reducción del 75% de los impuestos a los créditos y débitos bancarios (quedando el 25% restante como aplicable al impuesto a la ganancia), la eliminación de los impuestos a los sellos y el 50% de los impuestos a los ingresos brutos y la tasa de seguridad e higiene. Se evalúa la disminución del IVA al 9% para toda la cadena agroindustrial, con el fin de compensar el efecto sobre los precios de los alimentos de la eliminación de las retenciones a las exportaciones. También se propone la supresión de las exenciones impositivas (gasto tributario) no justificadas por razones de equidad. La disminución en la recaudación -por la eliminación o reducción de los impuestos distorsivos- es compensada por el incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias (por medio de retenciones en la aduana del 30% de la alícuota actual de las retenciones a las exportaciones y del pago del 25% de la actual alícuota del impuesto a los créditos y débitos bancarios, como pagos a cuenta del impuesto a las ganancias), la eliminación del gasto tributario, el combate a la evasión y el crecimiento de

---

<sup>32</sup> Llach, Juan J. y Harriague, María M., *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando, 2005.

la economía estimado en la propuesta. Esta reforma es proyectada para ser fiscalmente factible de modo gradual, en un plazo de dos a cuatro años en las estimaciones cuantitativas del trabajo. En esta primera propuesta no se alteran las potestades tributarias de las distintas jurisdicciones ni la coparticipación federal o municipal, tal como señalamos.

En la segunda propuesta se realizan cambios en las potestades tributarias de las diferentes jurisdicciones. Dichas potestades son separadas, y se establece para cada uno de los niveles de gobierno fuentes exclusivas de recaudación. En el caso de la Nación se le otorgan como recursos exclusivos: los aportes y contribuciones sociales (incluido el monotributo previsional), los impuestos al comercio exterior, el IVA, el impuesto a las ganancias empresariales y los impuestos internos. Las provincias tienen exclusividad en los impuestos inmobiliarios, al automotor y a los ingresos brutos (cobrado en las etapas intermedias y con alícuota reducida al 50%), además de contar con los siguientes nuevos impuestos: a las ventas finales -equivalente al viejo ingreso bruto cobrado en la etapa final- que viene a remplazar la rebaja de la alícuota del IVA<sup>33</sup>, ganancias personales, monotributo impositivo y bienes personales. En el caso municipal solamente se elimina el 50% de la tasa de seguridad e higiene y se seguirían cobrando las demás tasas municipales, recomendándose la transferencia parcial, o total, a los municipios de los impuestos al automotor e inmobiliario. Con este esquema se toma como principio de asignación que los impuestos que inciden directamente en los costos y precios de producción estén en manos de la Nación, que los impuestos que gravan los ingresos, el consumo y la riqueza de las personas sean asignados a las provincias y las tasas a los municipios.

Esta propuesta tiene como objetivo mejorar el componente solidario del régimen de coparticipación federal, hacerlo más claro y transparente, eliminar el laberinto de coparticipación actual y explicitar la naturaleza predominantemente horizontal de las transferencias de recursos. Para ello se propone la creación de un sistema de redistribución solidaria de recursos desde las jurisdicciones relativamente ricas a las relativamente pobres, mediante un Fondo de Equidad Regional y Social (FERS). Éste será regido mediante una regla de aportes y retiros, por lo que cada provincia aportará (retirá) de este fondo en base a la siguiente fórmula:

$$A = GP + BP + IVF - CF$$

Los autores explican: “La A son los aportes, GP es la capacidad contributiva de cada provincia al impuesto a las ganancias de las personas, BP es la referida al impuesto a los bienes personales e IVF la correspondiente al impuesto a las ventas finales. Por su parte, CF es lo que cada provincia recibe actualmente por coparticipación federal.”<sup>34</sup>

La fórmula implica que las provincias que pueden generar recursos con los nuevos tributos que le fueron adjudicados por la propuesta, representado por GP + BP + IVF, en menor (mayor) cuantía de lo que reciben actualmente por coparticipación, representado por CF, recibirán (realizarán) aportes al FERS

---

<sup>33</sup> Cabe recordar que la distribución vigente del impuesto al valor agregado, asigna un 89% de la recaudación al financiamiento de la masa de coparticipación bruta, que debe ser reemplazada por otra recaudación; y asigna el 11% restante al régimen de previsión social, del cual un 93,7% corresponde al régimen nacional de previsión social y un 6,3% a las cajas de previsión provinciales y municipales.

<sup>34</sup> Llach, Juan J. y Harriague, María M., *op. cit.*, 2005, p. 53.

en una suma  $A$ <sup>35</sup>. De esta manera, la fórmula garantiza que ninguna jurisdicción tenga menos recursos de los que recibe actualmente por coparticipación, y explicita que las transferencias son de una naturaleza horizontal realmente, ya que aún lo que hoy aporta la Nación en realidad se genera en alguna de las jurisdicciones provinciales, pero resulta imperceptible a causa del laberinto de la coparticipación federal.

Los autores, en base a las estimaciones cuantitativas realizadas, concluyen que bajo el nuevo sistema tributario y de transferencias propuesto, la clasificación de las provincias aportantes y receptoras de los fondos del FERS es la siguiente: CABA y Buenos Aires deben realizar aportes importantes; Mendoza y Santa Fe realizarían aportes pequeños; Córdoba, La Pampa, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro y San Luis podrían vivir con sus recursos propios; y el resto de las provincias (Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán) debería recibir transferencias. En estos cálculos es necesario que, en un principio, la Nación también realice aportes al FERS, por ser mayores las sumas recibidas por las provincias receptoras que las sumas aportadas por las provincias aportantes, aunque esto dejaría de ser necesario si se dan las estimaciones de crecimiento del producto. Por último, pero no por ello menos importante, las estimaciones cuantitativas del trabajo muestran que se cumpliría uno de los objetivos deseados de la propuesta por parte de los autores: la mejora sustancial de la correspondencia fiscal.

Otro trabajo cuyo análisis no podemos omitir es el de Nadin Argañaraz y otros autores, *Un mejor federalismo para la argentina: Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos*<sup>36</sup>. El objetivo de dicho trabajo

es lograr una mayor institucionalización de la distribución automática de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. A diferencia de las propuestas recientes, no se busca necesariamente que las provincias reciban más dinero, sino que se aseguren que la mayor parte de los fondos totales que finalmente le llegan desde la Nación sean automáticos y dentro de un mismo sistema de coparticipación claramente legislado.<sup>37</sup>

Para los autores, la clave de su propuesta es la simplicidad de su funcionamiento, ya que la masa coparticipable abarcaría todos los recursos impositivos vigentes con la excepción de los impuestos al comercio exterior (que quedarían en la órbita del gobierno nacional), los aportes personales y contribuciones patronales (que quedarían en la órbita del sistema de seguridad social), y se eliminarían todos los regímenes y asignaciones especiales vigentes.

En cuanto a la distribución primaria de los recursos, el cambio operado por la reforma se daría en el margen, dado que la distribución entre el Tesoro Nacional, las provincias y la ANSES se realizaría de igual manera que la realizada el año anterior (año base)<sup>38</sup> a la implementación de la reforma hasta alcanzar el monto distribuido ese año. En cuanto a la recaudación que excediera la suma del año base, la

---

<sup>35</sup> Afirman los autores: “Los valores de  $A$  no pueden mantenerse fijos en términos nominales, porque en ese caso resultarían perjudicadas las provincias más pobre. Aunque pueden considerarse distintas fórmulas al respecto, la forma más neutral de hacerlo es ajustando todas las variables por una común, tal como el PIB nominal o, mejor, la recaudación impositiva nominal”. Y continúan: “Adicionalmente, sería muy importante revisar al menos cada dos años la capacidad contributiva de cada provincia en los impuestos GP, BP e IVF y ajustar la fórmula de  $A$ . De este modo, los aportes y retiros reflejarán la calidad económica de cada provincia”. En Llach, Jorge J. y Harriague, María M., *op. cit.*, p. 55

<sup>36</sup> Argañaraz, Nadin *et al.*, “Un mejor federalismo para la argentina. Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos”, en *Informe Económico N° 71*, Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), 2010.

<sup>37</sup> Argañaraz, Nadin *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>38</sup> Los autores tomaron como base el año 2010 y calcularon que los coeficientes efectivos de distribución primaria para ese año serían de 39% para las provincias, 24% para la ANSES y 37% para el Tesoro Nacional.

distribución sería la siguiente: con el 30% de ésta se crearía un Fondo de Equiparación Provincial (FEP) - del cual se transferirían fondos, condicionados a la mejora de la infraestructura social básica, a las 23 provincias<sup>39</sup>-; con el 70% sobrante se realizaría una distribución entre la Nación, las provincias y la ANSES, con los mismos coeficientes de distribución primaria que en el año base.

Los montos del FEP se distribuirían entre las provincias de acuerdo a la cantidad relativa de cada una de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas respecto del conjunto, en base al último censo disponible. Los recursos que le correspondieran a las provincias del 70% del excedente sobre el monto del año base, se distribuirían de acuerdo a los coeficientes efectivos de distribución secundaria del año base.

Las proyecciones cuantitativas que realizan los autores, considerando un periodo de 5 años y con un crecimiento del 10% de la recaudación tributaria nominal anual, arroja que las provincias aumentarían gradualmente su participación primaria a costa del Tesoro Nacional y la ANSES y que se lograría una mayor equidad en la distribución secundaria interprovincial (en cuanto a nivelación de capacidades fiscales) y en la distribución individual de los recursos. En lo referido a la distribución secundaria *per cápita*, cinco provincias (Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, San Luis y Chubut), que hoy en día son las que más recursos disponibles por habitante poseen, verían reducirse los fondos *per cápita* que reciben por dicha distribución con la implementación de la reforma propuesta, y se incrementarían los recursos de todas las provincias restantes.

Como ya se mencionó, la propuesta implica una cesión de recursos a lo largo de su implementación desde la Nación y la ANSES hacia las provincias. Las proyecciones que se realizan en el trabajo analizado permiten concluir que la forma de financiar dicha cesión de recursos por parte de la Nación sería la reducción de gastos de capital y transferencias corrientes que realiza a las provincias, que se suplantarían por los montos transferidos del FEP. En el caso de la ANSES, aunque con la propuesta disminuirían sus ingresos por la eliminación de las asignaciones específicas y precoparticipaciones, la proyección muestra que con la asignación garantizada de los recursos recibidos en el año base más el crecimiento de sus ingresos propios, el organismo presentaría resultados superavitarios, aunque en una magnitud que iría menguando en el tiempo.

Luego del análisis de algunas de las propuestas de reforma del sistema fiscal argentino, consideramos que hemos hallado elementos que son de sumo provecho para la elaboración de los lineamientos generales que, a nuestro criterio, deben adoptarse para lograr un cambio positivo del esquema de coparticipación vigente en la República Argentina.

#### LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL ARGENTINO

Creemos que es necesaria una reforma del sistema fiscal argentino, dado que el actual posee muchas características que consideramos poco deseables y generadoras de perniciosos incentivos, contrarios al buen desarrollo de un sistema democrático, republicano y federal de gobierno, como el que enuncia nuestra Constitución Nacional.

---

<sup>39</sup> No se tiene en cuenta la CABA en el conjunto de las provincias porque recibiría un porcentaje fijo de 1.4% de lo correspondiente a la Nación.

Por lo dicho, consideramos que el nuevo sistema fiscal debería diseñarse pensando principalmente - aunque no excluyentemente- en seis puntos generales que estimamos centrales para alcanzar un desarrollo económico y social a largo plazo:

1. El nuevo sistema tiene que tender a lograr en el largo plazo la mayor correspondencia fiscal posible a través de la descentralización tributaria.
2. Debe eliminarse la “ilusión fiscal” provincial, entendida como la creencia de poder incrementar ilimitadamente el gasto público provincial y que quien lo financie sea otro.
3. Debe eliminarse la discrecionalidad en el sistema de distribución de los recursos y remplazarlo por un criterio objetivo.
4. Debe eliminarse el actual funcionamiento procíclico del sistema fiscal.
5. Debe eliminarse del sistema tributario la excesiva y caótica participación de impuestos distorsivos, ocultos y centralizados, para así terminar con la actual imposibilidad de conocer el “precio-impuesto” de la canasta de bienes públicos, mixtos y meritorios que cada jurisdicción de gobierno considera necesario brindar a su población.
6. Es fundamental promover el desarrollo regional a través de la inversión pública, en infraestructura económica y social, que incentive las economías regionales, y sobre todo las de las provincias menos desarrolladas del país, para que ingresen en un sendero de desarrollo sustentable que les permita escapar a las provincias fallidas de su actual condición<sup>40</sup>.

Como hemos visto en la sección anterior, existe cierto consenso en la academia, alrededor de la idea de que para que una reforma tenga éxito se debe erigir un nuevo sistema que esté conformado por cuatro “pilares”, como los denomina Piffano. Es prácticamente absoluto el acuerdo sobre la necesidad de un nuevo sistema impositivo que reemplace al vigente, así como también que el nuevo sistema debe ser mucho más descentralizado que el actual, donde las provincias recuperen sus bases imponibles y sus potestades tributarias<sup>41</sup>. Además, aunque cada propuesta difiera en el tipo de régimen de coparticipación que debe implementarse, todas consideran totalmente necesario que dicho régimen esté apuntalado por nuevas reglas macrofiscales de conducta y en la implementación de una reforma institucional que haga posible -y que garantice técnicamente- el nuevo esquema.

El nuevo diseño institucional es clave para la sustentabilidad -o no- de la nueva propuesta, ya que es el que le debe dar la suficiente rigidez para impedir que las jurisdicciones no se salgan unilateralmente del acuerdo común o lo incumplan, así como la flexibilidad necesaria para poder adaptarse a los cambios y *shocks*, tanto internos como externos, del sistema, y que éstos no lo hagan desmoronarse o lo transformen en obsoleto e inadecuado.

---

<sup>40</sup> Como explican Dania y Mazzina: “las provincias (...) que (...) no contribuyen, en términos netos, a la hora de pagar las expensas comunes de la Nación, califican como provincias *fallidas* en tanto [son] incapaces de ejecutar las diferentes funciones y objetivos que asumen (traducidos en gastos corrientes) sin el crónico auxilio financiero de un ente externo, en este caso la Nación. Son fallidas en el sentido de que, bajo el principio de correspondencia fiscal, entrarían pronto en cesación de pagos, en estado de falencia. Y son fallidas, asimismo, en el sentido de que han fallado en desarrollarse”. En Dania, Roberto y Mazzina, Constanza, *¿Provincias Fallidas? Desafíos de la Correspondencia Fiscal en la Argentina*, Buenos Aires: Instituto Hayek, 2010. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires: 28 a 30 de julio de 2010.

<sup>41</sup> Por supuesto, hay autores que no están de acuerdo con esto, como Martín Lousteau, quien propone: “... la Argentina no necesita una reforma tributaria sino una lucha profesional contra la evasión”. En Lousteau, Martín, *op. cit.*, p. 53.

En el marco de los lineamientos generales de un nuevo sistema fiscal que esbozamos en este informe consideramos conveniente recomendar el estudio y elaboración de reglas macrofiscales que garanticen un correcto funcionamiento gubernamental agregado, en lo fiscal y financiero. En una reforma que busca eliminar los incentivos perversos del actual sistema, para alcanzar un desarrollo sustentable sostenido con la consecución a largo plazo de la correspondencia fiscal, es esencial lograr un acuerdo marco. Un acuerdo donde todas las jurisdicciones que conforman nuestro sistema federal -incluyendo la Nación- ingresen voluntariamente, convencidas de que serán beneficiadas por su aplicación. Esto no es más que lo que reclama el mandato constitucional desde 1994 y que no se ha cumplido hasta el día de hoy. Para ello, debe promulgarse una Ley Convenio que establezca el nuevo Sistema Fiscal Federal y derogue a la actual Ley 23.548.

Para alcanzar los objetivos generales que esta reforma persigue se requiere de una relativa estabilidad macroeconómica, dejando de lado las políticas procíclicas a la que estamos acostumbrados en nuestro sistema federal. Para ello debe abandonarse la práctica -tan nociva a lo largo de nuestra historia-, de que el gasto consuma todo el aumento de recaudación disponible en épocas de auge y que en épocas de recesión no se disponga de fondos para sostener dichos gastos (o se los sostenga en base a déficit y endeudamiento). Este comportamiento procíclico debe ser reemplazado por otro contracíclico, donde en las épocas de crecimiento de los recursos a causa de auges, se formen “colchones” que permitan sostener el gasto en épocas recesivas. Por lo expuesto, se recomienda la formación de Fondos Contracíclicos (los que analizaremos más adelante) que ayuden a estabilizar los ciclos económicos regionales a través de una política de gasto intertemporalmente estable entre las diferentes jurisdicciones.

Suele recomendarse la implementación de una regla fiscal que debería marcar un límite constitucional a las diferentes jurisdicciones en cuanto al nivel de gasto público, en porcentaje del PBI (o PBG, según corresponda), como forma de evitar la sobre expansión de dicho gasto público más allá de ciertos niveles “recomendables”. Consideramos que esto no sólo es ineficiente para el logro de su objetivo -evitar la expansión del gasto más allá de un límite- por la simple posibilidad de incumplimiento de la Constitución -algo nada fuera de lo común en nuestro país-, de una reforma constitucional o un “corrimiento” del límite, sino que además es innecesario. Si la reforma del sistema tributario logra un nuevo sistema donde el “precio-impuesto” de las políticas públicas de gasto sea razonablemente visible, entonces se eliminaría en gran parte la “ilusión fiscal” de los ciudadanos y se lograría una importante correspondencia fiscal en el margen; por lo que no vemos razón alguna para limitar el gasto, en cuanto a la participación en el PBI (o PBG) e impedir que la ciudadanía elija libremente con su voto la opción de gasto público que prefiera.

En cuanto a las políticas de endeudamiento público, sostenemos una postura diferente. Actualmente el crédito público es usado como fuente de ingresos para solventar el gasto corriente y los gastos de capital, sobre todo cuando los niveles de recaudación menguan. Aquí proponemos que se incluya en la Ley Convenio una cláusula que prohíba el uso del crédito público de los diferentes niveles de gobierno para solventar gastos, y se reserve el uso del crédito público únicamente para el financiamiento de inversiones públicas rentables. De esta forma, se intenta reducir el riesgo de incurrir en “salvatajes” de provincias sobreendeudadas a través políticas de financiamiento de gasto corriente con endeudamiento.

Los lineamientos generales respecto de la reforma institucional, se centran en la adaptación y la reforma de la actual Comisión Federal de Impuestos (CFI), creada por ley N° 23.548. El eje de la

propuesta es la transformación de la CFI en el Organismo Fiscal Federal (OFF), que deberá estar conformado por tres cuerpos principales: el Consejo Fiscal Federal (CFF), la Comisión Fiscal y Financiera Federal (CFFF) y la Comisión Federal de Inversiones (CFI).

El CFF será el cuerpo político del OFF, ya que estará constituido por un representante de cada una de las 25 jurisdicciones: la Nación, las 23 provincias y la CABA. Cada consejero deberá ser el Ministro de Hacienda o de Economía, lo que corresponda, de la jurisdicción que representa y tendrá 1 voto sobre 25 en todo tipo de decisión que haya que tomar en el ámbito del Consejo. Éste estará presidido por uno de los Consejeros miembros, que será elegido por mayoría y por un período de tiempo a convenir por la Ley Convenio. En el CFF se tomarán todas las decisiones políticas del nuevo Sistema Fiscal Federal que la normativa estipule respecto del funcionamiento operativo del nuevo sistema y en lo que refiere a las facetas macroeconómicas, tributarias y de transferencias, así como los aspectos correspondientes a la aplicación efectiva de lo que la Ley Convenio defina para estos campos. Si bien el CFF será el responsable de la toma de decisiones políticas, estas deberán estar fundadas obligatoriamente en los análisis técnicos que realicen previamente la CFFF y la CFI, que recomendarán cuál es el mejor medio técnico de alcanzar ciertos objetivos políticos a definir por el CFF.

La CFFF estará compuesta por equipos técnicos de reconocida trayectoria, que tendrán como función la realización de informes, dictámenes y estudios sobre posibles implementaciones de determinadas políticas, sobre el funcionamiento general del sistema, el seguimiento de las principales variables a observar, etc., y que servirán de insumo a el CFF para la toma de decisiones. La CFI no es más que el actual Consejo Federal de Inversiones que, bajo este nuevo esquema, formará parte del OFF<sup>42</sup>. Esta Comisión estará compuesto por equipos técnicos de reconocida trayectoria y deberá realizar los estudios de factibilidad técnica, financiera y social de proyectos de inversión pública en el territorio de las diferentes provincias. La CFI deberá dictaminar si los citados proyectos de inversión -que pueden originarse en propuestas de los Consejeros del CFF o surgir como propuestas internas de la CFI- representan inversiones rentables en el marco de los sucesivos “Planes de Desarrollo Regional” que deberá diseñar la Comisión y aprobar el CFF.

La CFFF y la CFI estarán conjuntamente bajo la responsabilidad técnica de un Director Federal, que será designado por el CFF durante un periodo a convenir por la Ley Convenio. Las Comisiones, aunque responderán políticamente al CFF, serán autónomas e independientes técnicamente de dicho Consejo, al igual que su Director.

En el marco del OFF, y de acuerdo a la nueva Ley Convenio, se crearán dos Fondos Federales con el fin de poder dar cumplimiento a los objetivos que inspiran las reglas macrofiscales: el Fondo Federal de Estabilización y Emergencia (FFEE) y el Fondo Federal de Desarrollo e Inversión Regional (FFDIR).

El FFEE, como su nombre lo indica, tiene como uno de sus objetivos aminorar los ciclos fiscales dados por la fluctuación en la recaudación, ya que ésta se mueve cíclicamente con el nivel de actividad. Dado que los gastos del sector público son mayoritariamente inflexibles a la baja (al menos en el corto

---

<sup>42</sup> Obviamente, con las modificaciones necesarias para adecuarlo a la nueva estructura a la que ingresaría. Por ejemplo, el Consejo Federal de Inversiones está compuesto por la Asamblea, la Junta Permanente y la Secretaría General, donde la función y conformación de la Asamblea es muy similar a la del CFF, y la de la Secretaría General a la del Directorio Federal, por lo que habría que disolver estos órganos y conservar (e incluir) la estructura técnica del actual Consejo Federal de Inversiones en el marco del CFF.

plazo), las variaciones en la recaudación generan que en los periodos recesivos se entre en déficit fiscal y dados los incentivos a gastar todo incremento de la recaudación en periodos de auge, tenemos un sistema que lleva al aumento del gasto constante y a crónicos déficits fiscales acumulativos, que desembocan en procesos inflacionarios y de endeudamiento (dependiendo del *mix* de financiación usado). La idea básica tras esto es que el fondo reciba recursos de las jurisdicciones durante los periodos de auge y que éstas reciban dichos fondos durante los periodos recesivos, para así poder financiar los gastos fijos en los periodos recesivos, impedir que el gasto aumente como respuesta a una mayor recaudación coyuntural y estabilizar –o, al menos reducir en amplitud- los procesos cíclicos de la actividad económica<sup>43</sup>. La forma de implementar este plan sería la acumulación de la recaudación excedente de un determinado margen de crecimiento porcentual durante los auges, que se utilizaría para completar los recursos necesarios para solventar los gastos fijos durante los periodos recesivos, en donde la recaudación disminuya más allá de una determinada variación porcentual. Los márgenes porcentuales serían establecidos por la Ley Convenio y el estudio técnico de lo relacionado a los aportes y el fondo responsabilidad de la CFFF. Otro de los objetivos es servir como fondo de emergencia ante situaciones extremas -sean problemas fiscales extraordinarios, catástrofes naturales, o cualquier otra que se establezca en la Ley Convenio- que ameriten una ayuda extraordinaria a alguna o varias jurisdicciones. Las cuestiones relacionadas a lo operativo del fondo, a su composición, a alteraciones de su funcionamiento, al análisis de cambios de tendencia cíclica, al reconocimiento y seguimiento de situaciones que requieran el uso de los fondos de emergencia, etc. son funciones que debe cumplir la CFFF, que elevará los informes técnicos al CFF, quién tomará la decisión política correspondiente basado en dichos informes.

El FFDIR tiene por objetivo financiar las inversiones públicas destinadas a crear o mejorar la infraestructura socio-económica regional, buscando aumentar la competitividad de las economías regionales y apuntalar un proceso de desarrollo autónomo de las provincias atrasadas que permita la ampliación de las bases imponibles provinciales con objetivo de lograr el paulatino acercamiento a la correspondencia fiscal de las provincias receptoras crónicas de recursos. Todas las jurisdicciones provinciales -incluyendo también a la Nación-, tendrán que realizar aportes para el financiamiento del FFDIR. Se recomienda que los aportes sean un porcentaje fijo de las recaudaciones tributarias de las diferentes jurisdicciones, de las cuáles la CFFF será la encargada de determinar técnicamente, controlar y estudiar las variaciones y modificaciones que deban ir haciéndose al sistema. La CFI se ocupará de estudiar y recomendar la forma más eficiente de utilizar estos recursos –dentro del marco de los objetivos planteados para este Fondo- y el CFF será quien tome las medidas políticas que considere más apropiadas en base a los estudios realizados por las Comisiones.

En lo que refiere al sistema tributario, consideramos que se debe realizar una descentralización de las potestades tributarias, y devolver a las provincias las bases imponibles que hoy retiene la Nación, para lograr, en el largo plazo, la tan ansiada correspondencia fiscal. Para ello es necesario -esta sería una de las continuaciones naturales de este informe- realizar un profundo estudio teórico y econométrico para analizar la factibilidad técnica-financiera de proponer la implementación de un sistema que esté principalmente centrado en la imposición directa (Impuestos a las Ganancias Empresariales, Ganancias

---

<sup>43</sup> Dado que la participación del gasto público consolidado es una proporción importante del PBI nacional, la estabilización del gasto y la reducción de la necesidad de los ajustes fiscales -ya sea por “impuestazos” o por reducción del gasto-, implicaría cierta estabilización del producto.

Personales y Bienes Patrimoniales), con la permanencia de algunos impuestos indirectos actualmente vigentes (IVA, al Comercio Exterior, Impuestos Internos y a los Recursos Naturales No Renovables) y la eliminación de los impuestos distorsivos (Impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos, a los Créditos y Débitos Bancarios, etc.), donde la Nación mantenga la exclusividad del IVA y los Impuestos al Comercio Exterior, y las provincias la de los Impuestos a los Recursos Naturales No Renovables y a los Bienes Patrimoniales, compartiendo la base imponible en los Impuestos a las Ganancias Personales y Empresariales, y donde los Impuestos Internos sean compartidos o exclusivos de la Nación de acuerdo de las respectivas necesidades de financiamiento.

Coincidimos con los autores que eligen centrar sus propuestas de reformas tributarias en la imposición directa, por ser ésta mucho más progresiva y permitir a los ciudadanos mayor conocimiento del “precio-impuesto” de la canasta de bienes que le proveen los diferentes niveles de gobierno; también por reducir considerablemente la “ilusión fiscal” que sufren los votantes, que creen que ellos recibirán los beneficios del gasto que reclaman mientras “otros” soportarán la carga de su financiamiento.

En cuanto al sistema de transferencias interjurisdiccionales, creemos que es necesaria su implementación -al menos en el mediano plazo- para hacer frente a los desequilibrios presupuestarios provinciales que surgirían al momento de implementarse la descentralización tributaria, tal como se expone claramente en el trabajo de Roberto Dania y Constanza Mazzina: *¿Provincias fallidas? Desafíos de la correspondencia fiscal en la Argentina*:

el principio de correspondencia fiscal [...] resulta inaplicable a la realidad de nuestro país sin algunas salvedades atenuantes. El rediseño del sistema tributario argentino sobre la base del principio de correspondencia fiscal, estrictamente aplicado, revelaría, [...] la existencia de provincias ‘cuyas rentas no alcanzan a cubrir sus gastos ordinarios’ (provincias cuya base imponible es insuficiente) y cuyos magros indicadores educativos y sociales tornan impensables una salida por el lado de la reducción de sus gastos.<sup>44</sup>

Por lo tanto, no coincidimos con la visión que propugna la opción de un sistema de correspondencia fiscal estricta en el corto plazo, con eliminación de transferencias de todo tipo, al estilo del modelo esbozado en la propuesta de Ávila<sup>45</sup>. Por el contrario, lo que debe buscarse es la implementación de un sistema de transferencias que permita cubrir los gastos corrientes -socialmente aceptados como indispensables- en el ámbito de nuestra federación (gobierno general, justicia, seguridad, educación, salud y gastos sociales esenciales, etc.), eliminando los incentivos perversos que posee el sistema vigente, para lograr en el largo plazo el desarrollo sustentable de las provincias que actualmente requieren del continuo socorro financiero externo para financiar sus gastos corrientes.

En el supuesto de implementación de una descentralización tributaria -al estilo de los esquemas delineados más arriba-, consideramos que la propuesta de un sistema de transferencias que debería profundizarse es la consistente en realizar una estimación de las capacidades de recaudación del nuevo sistema tributario de las diferentes jurisdicciones<sup>46</sup> para saber cuáles serían las brechas de financiación de

---

<sup>44</sup> Dania, Roberto y Mazzina, Constanza, *op. cit.*, p. 3.

<sup>45</sup> Ávila, Jorge C., *op. cit.*, 2009.

<sup>46</sup> Para profundizar en el tema de las técnicas de estimación de necesidad de gasto y capacidad tributaria, ver Piffano, Horacio L., “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, *Revista Económica* N° 3, Año XLIV, La Plata, Buenos Aires: UNLP, 1998 y Urbiztondo, Santiago, “Comparación interprovincial de indicadores fiscales. Eficiencia provincial relativa. Presupuesto estándar provincial. Eficiencia municipal, provincial y nacional. Factores de oferta y demanda de bienes públicos provinciales y municipales. Implicancias para la política fiscal de la

cada una de ellas. Dado que con la descentralización tributaria las jurisdicciones relativamente más ricas - y con mayores bases imponibles-, posiblemente experimentarían un aumento considerable en sus rentas y las jurisdicciones relativamente más pobres sufrirían una disminución en éstas<sup>47</sup>, proponemos un sistema de transferencias horizontales automáticas desde las jurisdicciones con brechas positivas hacia las que tienen brechas negativas. La idea es sincerar un sistema que hoy se considera de transferencia vertical pero que, en realidad, siempre ha sido de transferencia horizontal<sup>48</sup>, buscando clarificar quién es el aportante -y en qué cuantía-, de los fondos de transferencias y quiénes son los receptores de dichos fondos, eliminando del sistema de transferencias la participación de la Nación<sup>49</sup>.

Si bien esta propuesta implica el financiamiento de parte del gasto corriente de las jurisdicciones pobres por parte de las ricas, este no es el objetivo de largo plazo de esta reforma; es simplemente una disposición de mediano plazo ante la imposibilidad de una reducción *drástica* de los gastos corrientes por parte de las provincias con indicadores socio-económicos más deficientes ante una propuesta de descentralización tributaria. El objetivo de largo plazo sigue siendo la obtención de la correspondencia fiscal. Aquí no se tiene por meta -como pareciera ser el caso de prácticamente la totalidad de las propuestas analizadas anteriormente<sup>50</sup>-, simplemente transparentar y emprolijar la solidaridad federal de las jurisdicciones más ricas al solventar el gasto corrientes de las más pobres, sino que lo que se busca es que las jurisdicciones más pobres puedan solventarse a sí mismas en un mediano plazo, sin por eso dejarlas libradas a su suerte en dicho proceso en lo que refiere a sus niveles de gasto (con lo que eso significa en economías regionales de fuerte participación en el PBG del gasto provincial). Así, la solidaridad federal se ve manifiesta en una doble faceta: al solventar el gasto corriente indispensable socialmente y al aportar los fondos necesarios para lograr el desarrollo socio-económico de las provincias más atrasadas. Pero este proceso debe realizarse con el fin de lograr, en el mediano plazo, el inicio de un desarrollo regional sustentable y una convergencia de las provincias atrasadas hacia las más desarrolladas<sup>51</sup>, para alcanzar, en el largo plazo, la tan anhelada correspondencia fiscal plena.

Las transferencias horizontales, como dijimos, tienen como fin el financiamiento de las brechas entre las necesidades de gasto y las capacidades tributarias de las provincias con una base imponible pobre, durante un transcurso de tiempo que permita el desarrollo de éstas en dichas provincias, que consideramos sería aproximadamente de una generación, o sea, de treinta años. La propuesta es que se

---

provincia de Buenos Aires”, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, UNLP y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Mimeo, 1996.

<sup>47</sup> Todos los trabajos analizados anteriormente llegan a esta conclusión en base a proyecciones cuantitativas -a través de avanzadas técnicas econométricas- de una posible descentralización tributaria.

<sup>48</sup> Los recursos que la Nación coparticipa a las provincias no son otra cosa que recursos recaudados en las mismas provincias sobre bases imponibles originalmente pertenecientes a ellas mismas, por lo que existen provincias que realizan aportes netos al sistema de coparticipación y otras que reciben aportes netos desde el sistema, pero siempre se dan transferencias horizontales, aunque sea en forma oculta.

<sup>49</sup> Esto no significa que en un período de transición acotado sea recomendable la existencia de transferencias -ahora verdaderamente verticales-, de recursos propios de la Nación para las provincias más afectadas por la reforma, hasta que sus beneficiarias desarrollen una mayor capacidad de recaudación potencial en el nuevo sistema.

<sup>50</sup> Con excepción de la propuesta de Ávila, Jorge C., *op. cit.*, 2009.

<sup>51</sup> Consideramos sumamente importante aclarar que aquí no buscamos un sistema de transferencias que perdure crónicamente hasta lograr la igualdad absoluta de las provincias, sino uno que durante su vigencia logre generar los incentivos para el desarrollo económico de las provincias más atrasadas y faciliten que éstas sean capaces de autofinanciar su gasto corriente -considerado socialmente indispensable en un estado provincial miembro de nuestra federación-, sin perjuicio de que las jurisdicciones más ricas puedan tener un nivel de gasto mayor a éste (según las preferencias de sus respectivos ciudadanos y sus restricciones presupuestarias).

calcule la necesidad de gasto<sup>52</sup> no cubierta por la recaudación de la provincia en el año base (el año anterior a la reforma) y se la cubra -por medio de transferencias- en su totalidad durante los primeros 5 años, tiempo considerado más que suficiente para realizar los ajustes necesarios en los gastos dispensables, los cambios para poder llegar a los niveles de recaudación potencial de la jurisdicción, las reformas pertinentes en la administración pública, la coordinación plena con el Organismo Fiscal Federal y la ejecución de las primeras inversiones públicas esenciales para el ensanchamiento de las bases tributarias. A partir del sexto año -y hasta el trigésimo- debería ir reduciéndose, cada año, un 4% de los recursos transferidos, hasta eliminar totalmente las transferencias horizontales con el objeto de cubrir gastos corrientes<sup>53</sup>.

Se espera que a través del programa de desarrollo, la aplicación de las reglas macrofiscales y el estímulo a la actividad privada que representaría un nuevo sistema tributario de características generales como el aquí propuesto, las economías regionales crezcan en el periodo estipulado, las bases imponibles aumenten y permitan a las provincias receptoras de transferencias ir suplantándolas, año a año, con sus propios recursos. Esto, obviamente, implicaría el mantenimiento del nivel de gasto y una disminución en la participación relativa del gasto público en el PBG, por lo cual, para mantener la participación relativa en el producto regional -si los habitantes de la jurisdicción así lo desean- debería aumentarse la presión fiscal. Ello significaría la aparición de la correspondencia fiscal marginal durante el periodo de 30 años de duración de las transferencias, aún antes de alcanzar la correspondencia plena al finalizar el periodo de transición con transferencias.

Respecto de las jurisdicciones aportantes al sistema de transferencias, luego de los primeros 5 años, verán disminuir año a año los aportes que deberán hacer al sistema. Como consecuencia, podrán aumentar sus niveles de gasto público sin necesidad de incrementar la presión tributaria o mantener los niveles de gasto con una paralela disminución de las alícuotas impositivas. También tendrán la alternativa de formar fondos provinciales de inversión, estabilización o emergencia, según las preferencias de la población y la dirigencia local.

Como señalamos anteriormente es indispensable, en este esquema, la implementación simultánea de un programa federal de inversiones públicas rentables en la estructura socio-económica de las regiones relativamente más atrasadas, que generen un aumento en los niveles de capital humano local (inversión en educación, salud e infraestructura social) y en la estructura económica regional y que hagan más rentable y atractivas las economías locales para la inversión privada (inversión en caminos, generación de energía, provisión de agua, etc.). Sin embargo, desaconsejamos las políticas nacionales de gasto tributario, y recomendamos el estudio de la eliminación de todo el gasto tributario actual, dejando las posibles implementaciones de políticas de incentivo tributario en manos de las provincias y las preferencias de sus dirigencias locales. La correcta implementación de esta política de desarrollo regional es fundamental

---

<sup>52</sup> La necesidad de gasto del año base se toma como el gasto realizado ese año, ya que si se tomara una cantidad inferior a éste, por tener en cuenta un análisis objetivo de necesidades o un enfoque equitativo en el cual no se convalidara los gastos sobreexpandidos de las provincias receptoras netas de recursos, las jurisdicciones que vieran disminuir sus recursos entrarían en una cesación de pagos automática que haría naufragar el naciente sistema, además de ocasionar efectos perniciosos en una economía provincial semidependiente del empleo y el gasto público.

<sup>53</sup> La necesidad de gasto relevante en los cálculos debería ser la necesidad real de gasto y no la nominal. Para ello habría que incluir un estudio de los procesos inflacionarios como factor distorsionante del sistema y analizar cómo subsanar este problema, que obviamente no existiría en una economía estable.

para nuestra propuesta de largo plazo de eliminación de las transferencias horizontales y para el logro del objetivo máximo: alcanzar la correspondencia fiscal plena con economías regionales autosustentables.

Tal como explican Argañaraz y Barraud en el *Informe Económico N° 97 del IARAF*<sup>54</sup>, la Seguridad Social no sólo es financiada con sus propios recursos -dados por los aportes personales y las contribuciones patronales- sino también por medio de recursos tributarios. Como muestran los autores, el sistema se financia con recursos tributarios a través de las detracciones directas de una porción de impuestos nacionales, así como de la detracción del 15% de la masa de coparticipación bruta. Como consecuencia de ello, de los ingresos tributarios nacionales totales<sup>55</sup> del año 2010, a la ANSES le correspondió el 20,3% de los recursos, que representaron casi el 40% de sus ingresos corrientes. Se hace evidente entonces la importancia que puede tener para el sistema de Seguridad Social una propuesta de reforma al sistema fiscal.

En este punto proponemos realizar un estudio de factibilidad para transformar el actual Sistema de Seguridad Social (SSS) en un Sistema de Asistencia Social (SAS), donde los aportes y contribuciones que financian al SSS se eliminen y sean reemplazados por impuestos o, preferentemente, se los “blanquee” transformando los aportes personales en parte del impuesto a las ganancias personales y a las contribuciones patronales como parte del impuesto a las ganancias empresariales. La idea es crear un SAS íntegramente financiado con recursos tributarios nacionales que otorgue una asistencia universal a la ancianidad y la niñez.

En la presente investigación, tratamos de esbozar los lineamientos generales que deben considerarse para llevar a cabo una propuesta de reforma fiscal, que no busque simplemente aumentar los recursos a recibir por parte de las provincias, u obtener un sistema más prolijo y menos discrecional, sino una reforma integral, que busque transformar nuestro actual sistema en otro donde los incentivos sean tales que impulsen el desarrollo regional sostenible, una mayor estabilidad fiscal y la existencia de instituciones que lo hagan posible.

Por lo expuesto, la confección de un estudio que profundice estos lineamientos generales, así como la realización de una proyección econométrica que analice la factibilidad cuantitativa de las propuestas resultantes, serían las continuaciones naturales de este informe.

---

<sup>54</sup> Argañaraz, Nadin y Barraud, Ariel, “En 2010, de cada \$10 de recaudación ANSES recibió \$2: la Seguridad Social no puede quedar fuera de la discusión de la coparticipación”, en *Informe Económico N° 97*, Córdoba: Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 2011.

<sup>55</sup> Como aclaran los autores: “el término Ingresos tributarios corresponde a la recaudación nacional total del año 2010, exceptuando los recursos de la Seguridad Social”. En Argañaraz, Nadin y Barraud, Ariel, *op. cit.*, p. 3.