

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA COPARTICIPACIÓN

Dra. Silvia Vázquez (*)

La Coparticipación y el Federalismo fiscal son cuestiones complejas sobre las cuales la población en general ha adquirido un mayor conocimiento en los últimos dos años.

Tanto en los medios de comunicación como en los debates parlamentarios puede advertirse una creciente demanda a fin de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 75 de la Constitución Nacional mediante la sanción de una nueva ley que defina las reglas de juego a las que deberán atenerse la Nación y las provincias en materia de reparto de los recursos fiscales coparticipables.

Se trata, en definitiva, de las reglas de juego sobre cómo se distribuirán los recursos de todos los argentinos entre la Nación y las provincias con vistas a lograr un mayor equilibrio entre todos los Estados miembros de la federación y sobre cómo concretar, con mayor equidad, la denominada "distribución secundaria", es decir, la que se realiza entre las provincias.

El Parlamento, como ámbito natural de la política, es el escenario constitucionalmente establecido para dar ese debate.

En octubre de 2008, como presidenta de la Comisión Parlamentaria de Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de la Normativa Tributaria y Previsional de la Cámara de Diputados de la Nación impulsé la realización de una primera jornada pública de reflexión convocada para pensar en estas cuestiones, y a partir de entonces, se generó un espacio que nos sirvió para profundizar el debate acerca del federalismo fiscal en

(*) La Dra. Silvia Vázquez es diputada nacional por la provincia de Buenos Aires y presidenta de la Comisión Parlamentaria de Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de la Normativa Tributaria y Previsional de la Cámara de Diputados de la Nación.

general, y en particular, de la denominada coparticipación federal de impuestos.

Por supuesto, en este, como en tantos otros temas importantes, la política suele meter la cola. Y así, el esperado acuerdo en torno a esta cuestión, que debería ser resultado de un profundo compromiso de los sectores políticos mayoritarios de nuestro país, se ve entorpecido por la lógica maniquea que ha dominado el debate político durante los últimos veinticinco años y que dificulta enormemente la posibilidad de arribar a consensos en base a los cuales puedan fundarse verdaderas políticas de Estado para el mediano y largo plazo.

Por ello, es necesario comprender, en primer lugar, que para considerar cuestiones como la coparticipación federal debemos primero abandonar los viejos hábitos de la política de suma cero, en la que se juega a ganar o perder todo. Hay que sentarse a hablar con sinceridad y sin anteojeras de ningún tipo entre los que opinamos y sostenemos posiciones diferentes. Pero también, con la misma intensidad y el mismo entusiasmo, debemos avanzar en la construcción de posiciones políticas entre los consideramos que tenemos objetivos comunes.

Durante el transcurso de la jornada de reflexión la "igualdad de oportunidades" fue reconocida por la mayoría de los participantes como el gran objetivo a alcanzar por el régimen tributario, en general, y por una nueva ley de coparticipación federal, en particular.

Quien crea que hablar de coparticipación federal es solo hablar de dinero y de números, se equivoca. Hablar de coparticipación es hablar de principios de organización nacional y de los valores en los que esta organización debe sustentarse.

Como sostiene Amartya Sen, la mayor o menor moralidad de una sociedad puede juzgarse mediante la observación de la organización que esta se da -a sí misma- para proteger a sus integrantes más débiles.

Por eso, más que explayarme acerca de números y tecnicismos, me interesa aquí hacer una interpretación política del debate en torno al federalismo fiscal y a la necesidad de arribar a un acuerdo amplio que permita la sanción de una nueva ley de coparticipación federal en el futuro próximo.

El origen del régimen de coparticipación federal de impuestos se remonta a la década del 30 del siglo pasado. Por entonces, la crisis global desatada tras el denominado crack de 1929 afectaba al mundo entero y particularmente a los países que, como el nuestro, basaban su mayor o menor prosperidad en el comercio internacional de materias primas.

Por aquel entonces, el Estado Nacional decidió enfrentar la crisis fiscal que se avecinaba sentando las bases de lo que a posteriori sería reconocido como un régimen de coparticipación federal de recursos tributarios.

De modo tal que ese fue el punto de partida de la primera norma que data de 1935, año en el que también se creó el Banco Central de la República Argentina. Como sucede hoy día, y tal como podemos comprobar revisando nuestra propia historia, las crisis económicas y financieras de carácter global constituyen momentos propicios para el

establecimiento de nuevas regulaciones.

Desde entonces, las relaciones entre la Nación y las provincias en el campo del federalismo fiscal han sido más o menos conflictivas.

Los conflictos que se suscitan, en general, giran en torno a dos grandes cuestiones relativas a lo que se denomina Distribución Primaria (la que se realiza entre la Nación y el conjunto de las provincias) y la referida a la Distribución Secundaria (la que se lleva a cabo entre las provincias, únicamente).

La primera de estas cuestiones objeta la participación creciente y/o excesiva de la Nación en la distribución de los recursos fiscales en detrimento de las provincias. Por otra parte, la segunda cuestión, critica la ausencia de criterios más o menos objetivos de reparto de los fondos entre las provincias, por lo que algunas de ellas, a pesar de su considerable poder político, se consideran seriamente perjudicadas por el esquema vigente de distribución de recursos coparticipables. La provincia de Buenos Aires, en este sentido, es el mejor ejemplo que puede encontrarse.

Ahora bien, si algunos o todos los estados provinciales se han visto o se ven perjudicados, ¿por qué no se modifica la ley de Coparticipación?

La Constitución reformada en 1994 establecía que en dos años debía sancionarse una nueva ley de coparticipación federal de impuestos. Los argentinos, no solo su clase política, llevamos trece años de demora. Y si bien el tema está más que discutido desde el punto de vista de la academia, desde el punto de vista político aun no se han dado las condiciones para avanzar el cumplimiento del mandato constitucional.

Esta anómala situación, ¿Qué nos está diciendo?. En mi opinión, esta situación es reflejo de una lamentable tendencia enraizada en nuestra cultura política. Me refiero al desapego a la ley. Hacemos leyes para no cumplirlas. Ese desapego a la ley no es patrimonio exclusivo de un gobierno, ni de un partido político, ni del Estado nacional o las provincias. Es un rasgo cultural. Si ponemos en evidencia a ese rasgo cultural es probable que lo modifiquemos. El desprecio a la ley nos complica la vida a todos enormemente. Le quita calidad institucional a nuestro país y nos

Los conflictos que se suscitan, en general, giran en torno a dos grandes cuestiones relativas a lo que se denomina Distribución Primaria (la que se realiza entre la Nación y el conjunto de las provincias) y la referida a la Distribución Secundaria (la que se lleva a cabo entre las provincias, únicamente).

impide alcanzar esa seguridad jurídica que todos deseamos y pretendemos.

Por otra parte, me parece que hay otra lógica que pertenece a la cultura “oficialismo y oposición” - ese maniqueísmo del que ya hablamos - que también incide negativamente en el abordaje de este problema.

Asimismo, el artículo 75 de la Constitución Nacional parece una expresión de deseos. Es una enorme dificultad que la nueva ley de coparticipación federal deba ser una ley marco, que a su vez, también sea una ley convenio por lo que todos los estados provinciales deberían manifestar su expresión de adhesión a ella.

Sin embargo, a pesar de las dificultades mencionadas, tenemos todos los mecanismos políticos habilitados para avanzar en este debate porque vivimos en democracia. Y afortunadamente eso ya no lo desconoce ni discute nadie. Cumplimos ya nuestros primeros 25 años desde la recuperación de la democracia en manos del Dr. Raúl Alfonsín, pero a pesar de ello, nuestra experiencia es bastante corta.

También es preciso comprender que los procesos de cambio cultural son necesariamente lentos y que muchas veces se ven sometidos a tensiones, a marchas y contramarchas. Así, la necesidad de cumplir con el mandato constitucional muchas veces colisiona con las posibilidades concretas de avanzar en esta cuestión.

Un buen ejemplo de lo que acabo de decir fue la implosión de los partidos políticos en el año 2001 tras la inédita crisis que sufrió nuestro país en la última etapa del gobierno de la Alianza y que produjo consecuencias sobre la relación entre la Nación y las provincias.

Me parece que esta cuestión es central a la hora de ver por qué las provincias están como están en relación a la Nación. Esto tiene relación con el fuerte endeudamiento que tenían en diciembre de 2001 y cómo la Nación asumió la responsabilidad de esos pasivos convirtiéndose en el principal acreedor de las provincias.

Por estas razones, resulta vital impulsar un trabajo multidisciplinario importante desde lo académico y lo político junto con los medios de comunicación con el objeto de regenerar condiciones políticas en el marco de las cuales el debate enriquecedor acerca de las nuevas características que debe asumir nuestro federalismo fiscal sea posible. La opinión pública tiene que participar del debate del régimen tributario, cuya manifestación más evidente es su estructura impositiva.

Por otra parte, el tema de la coparticipación cobra una especial relevancia a la luz de la crisis internacional que estamos viviendo por lo que la política tiene por delante una difícil tarea que debe cumplir con más inteligencia y menos acusaciones.

Debemos pensar que para discutir una nueva ley marco de coparticipación federal de impuestos tenemos que establecer acuerdos políticos que la hagan posible.

Una alternativa para avanzar en esta discusión es que el Congreso estudie, trate y

sancione una nueva norma que no entre inmediatamente en vigencia. De este modo se lograría sortear algunas dificultades que actualmente dificultan el tratamiento de cualquier iniciativa referida a este tema, es decir, no se afectarían inmediatamente los recursos hoy disponibles en cada provincia como así tampoco se afectaría políticamente a sus gobernantes.

El régimen de coparticipación, junto con otras leyes especiales de transferencias automáticas, es uno de los canales más conocidos de transferencia de recursos entre la Nación y las provincias. Este sistema tiene serios problemas. La distribución entre Nación y provincias ha sufrido crecientes transformaciones basadas más en urgencias fiscales que en una profunda discusión acerca de las responsabilidades de los niveles de gobierno.

Las provincias han venido perdiendo participación en la distribución de los recursos, lo cual ha impactado negativamente en la calidad de los servicios provistos por ellas, tales como la educación, la salud, la seguridad y la justicia. Estos servicios son esenciales para dar cierta igualdad de oportunidades en todo el territorio argentino. La caída en la calidad de estos servicios públicos ha propiciado un desarrollo muy desigual, tanto en lo referido a las capacidades de los estados provinciales como en la distribución de los ingresos de los individuos, ya que ambos fenómenos se entrecruzan y retroalimentan.

El sistema fiscal federal, en particular a través del sistema de coparticipación, no ha hecho más que exacerbar estas desigualdades, al utilizar criterios de distribución que no responden a ningún objetivo de desarrollo sino que fueron construidos simplemente a partir de la fortaleza política de cada jurisdicción.

Como ya fue mencionado, la necesidad de reformar el sistema ya fue admitida en la reforma constitucional de 1994, que obligaba a tener una nueva ley antes de fin de 1996. Llevamos 13 años de incumplimiento. Esta demora no hace más que postergar la construcción de un camino de desarrollo sostenible y equitativo. La discusión a comienzos de año sobre las retenciones despertó un poco el debate.

Pero todavía falta dialogo, reconocimiento del otro, escucharnos y entender por fin que ninguno es tan malo ni tan bueno porque todos somos parte de una misma sociedad. Aceptarnos con luces y sombras para construir los necesarios consensos. Y

La distribución entre Nación y provincias ha sufrido crecientes transformaciones basadas más en urgencias fiscales que en una profunda discusión acerca de las responsabilidades de los niveles de gobierno.

no sólo referidos a los porcentajes a distribuir, sino también a la masa de recursos que entra en consideración: qué impuestos la componen y en qué proporción. También es importante sobre qué bases, que, si bien han sido enunciadas en el artículo 75 de la Constitución Nacional, hay luego que plasmarlas en la práctica: ¿correspondencia fiscal o superación de las asimetrías regionales? ¿Es posible atender ambos objetivos contrapuestos? ¿En qué medida y de qué forma?

Tal como ya señalamos, el escenario actual y el de mediano plazo presenta elementos favorables y desfavorables para la apertura de una nueva etapa de discusión de las relaciones fiscales federales.

Entre las cuestiones que propician esa discusión pesan con fuerza el debilitamiento de las cuentas fiscales provinciales.

Sin embargo, dicha discusión podría llegar a posponerse una vez más si por las actuales circunstancias de la economía mundial el Estado Nacional se viera seriamente limitado en su capacidad de ceder parte de su recaudación en momentos en los que la misma puede verse seriamente resentida.

Dado que la solidez de las cuentas públicas es un elemento central para la estabilización económica del país, en un contexto como el actual, de fuerte incertidumbre económica y volatilidad financiera, es de esperar entonces que la posición del Gobierno Nacional ante una eventual reapertura de la discusión acerca de la Coparticipación sea más bien austera.

De este modo, será difícil avanzar en este debate sin el aval unánime de las provincias, muchas de las cuales se han mostrado en el pasado recelosas ante intentos anteriores de cambio en las reglas de reparto de recursos coparticipables.