

Reforma del Federalismo Fiscal ¿ni se puede ni se debe?

Fernando G. Núñez Mietz *

Fundación PENT

Síntesis

- La distribución secundaria del actual Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos está determinada por coeficientes fijos, asignados por una ley que cristaliza la negociación política que tuvo lugar entre los gobernadores provinciales y el Presidente de la Nación hace más de quince años.
- Esos coeficientes no responden a ningún criterio; el esquema distributivo tiene ganadores y perdedores, pero constituye un equilibrio evidentemente estable, aunque a algunos perdedores clave como la provincia de Buenos Aires hay que compensarlos por vías alternativas (Fondo Conurbano, por ejemplo).
- El uso de coeficientes prefijados hace años no puede, casi por definición, suponer un criterio de distribución adecuado. De hecho, en el caso argentino los coeficientes fijos denotan una ausencia de criterio de distribución, casi una arbitrariedad. Por eso, en principio, tiene todo el sentido repensar ese mecanismo de distribución incorporando criterios explícitos.
- La distribución de la masa coparticipable entre las jurisdicciones podría estar determinada por dos índices representativos: por ejemplo, un Índice de Distribución de las Necesidades Estructurales de las Provincias (IDNEP) y un Índice de Productividad Fiscal (IPF).
- Una reforma basada exclusivamente en el IDNEP provocaría un importante desvío de recursos fiscales hacia, principalmente, la provincia de Buenos Aires. La estructura de la distribución sería equivalente a la actual, sólo que se acentuaría la brecha entre la participación de Buenos Aires y la del resto de las provincias.
- Si en cambio se aplicara sólo el IPF, la principal ganadora sería la Ciudad de Buenos Aires que percibiría casi quince veces lo que percibe actualmente. Una reforma en esta dirección importaría un cambio estructural en la distribución secundaria de los recursos coparticipables, además de una masa numerosa y heterogénea de provincias “perdedoras”. Al igual que en el ejercicio anterior, no es claro que los beneficios de la reforma superen a sus costos.
- Una alternativa de reforma mixta, basada en la combinación de criterios de “necesidad” y de “productividad fiscal” no produciría efectos distributivos radicalmente distintos a los coeficientes actuales, aunque

* El autor agradece los comentarios de Juan Pedro Brandi, Alexis Roitman e Ivanna Traviani

habría una clara excepción con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- La redistribución de recursos fiscales no debe servir de mecanismo de “caridad” de los distritos eternamente ricos a los distritos eternamente pobres. Se trata de distribuir para fomentar la capacidad de cada distrito de sostener por sí solo un nivel de desarrollo comparable al del resto del país. En este sentido, la política de redistribución de recursos fiscales se convertirá en menos necesaria y más obsoleta cuanto más exitosa sea.
- Una reforma de la coparticipación federal de

impuestos debe pensarse como parte de una reforma más amplia, que incluya una reevaluación de las políticas de desarrollo regional, políticas de promoción industrial, políticas de inversión, reforma tributaria, mecanismos de recaudación en las provincias, control legislativo del uso de ATNs, restricciones sobre el gasto en las provincias, mayor institucionalidad en la coordinación entre la Nación y las provincias en la implementación de políticas públicas clave (educación, salud, políticas de contención social). De todos estos elementos que tienen que ver con una estrategia federal de desarrollo, la reforma de la coparticipación federal de impuestos no es ni la más fácil de implementar ni la más útil.

Introducción

El federalismo fiscal argentino, tal como se ha venido cristalizando en estos veinte años de democracia, no es producto de la acción irracional de actores políticos que han decidido condenarse a sí mismos a un resultado subóptimo: más bien, debe verse como un equilibrio de economía política. En un juego donde los veinticuatro jugadores principales tienen capacidad de veto, proponerse reemplazar el equilibrio que ha estado vigente desde 1988 es necesariamente mucho más difícil que calcular los beneficios adicionales que puede aportar un equilibrio alternativo al agregado de las jurisdicciones.

Si pensamos más precisamente en la Coparticipación Federal de Impuestos – una de las instituciones pilares del federalismo fiscal argentino – es claro que la distribución de los tributos nacionales conforme a coeficientes fijos está lejos de ser, por definición, la más apropiada. Un ejemplo de las fallas institucionales del federalismo fiscal tiene que ver con que las autoridades subnacionales no tienen incentivos para cooperar en la recaudación, precisamente porque la vigencia de coeficientes de coparticipación fijos implica que lo que se recauda en cada jurisdicción no tiene impacto significativo sobre los recursos de los que vaya a disponer efectivamente. De hecho, el costo político de la lucha contra la evasión por parte de las autoridades subnacionales, al no generar ningún

beneficio como contrapartida, resulta en un incentivo para no cooperar.

En este sentido, este trabajo se propone evaluar los criterios que rigen la distribución secundaria de los recursos coparticipables. Se trata de identificar las falencias del sistema de distribución actual y compararlo con reformas plausibles, al mismo tiempo que se considera la viabilidad de esas reformas en términos de los costos de neutralizar a los potenciales actores de veto.

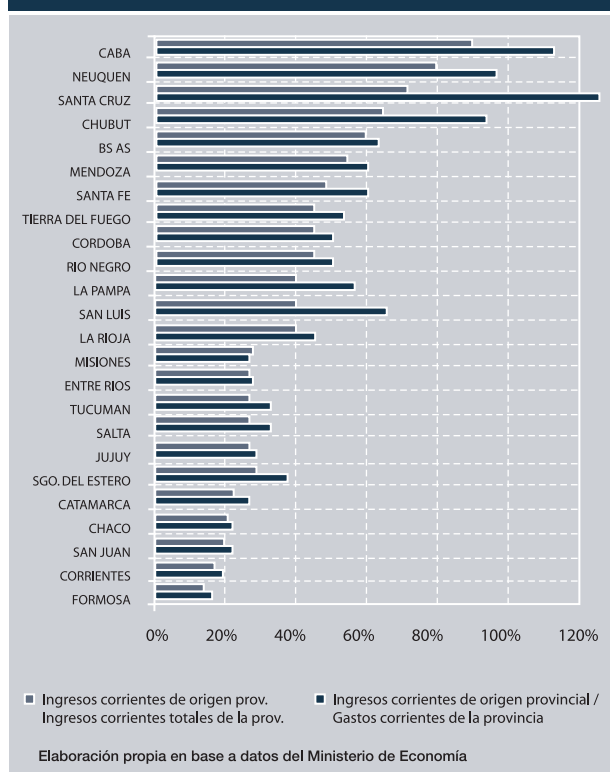
El análisis concluye remarcando la necesidad de pensar en la reforma del federalismo fiscal en el marco de una estrategia de desarrollo más amplia y a partir de la función que debe cumplir en esa estrategia un mecanismo redistributivo de los recursos fiscales. En este sentido, introducir criterios basados en las “necesidades estructurales” y la “productividad fiscal” de cada jurisdicción importaría altos costos de implementación – en términos de los intercambios necesarios para neutralizar el veto de los actores que “pierden” con la reforma – y beneficios inciertos, dado que la mayoría de éstos se concentran en el mediano y largo plazo y dependen de la eficacia de una estrategia de desarrollo más amplia para hacerse efectivos.

La Coparticipación Federal de Impuestos en la actualidad

Como se graficará al final de este documento con un esquema laberíntico, el sistema de distribución de los recursos tributarios en la Argentina es sumamente

complejo. El esquema se sustenta en un corpus normativo también bastante complicado, pero que tiene como pilar fundamental a la Ley 23.548 de

Gráfico 1: Independencia Fiscal (2003)



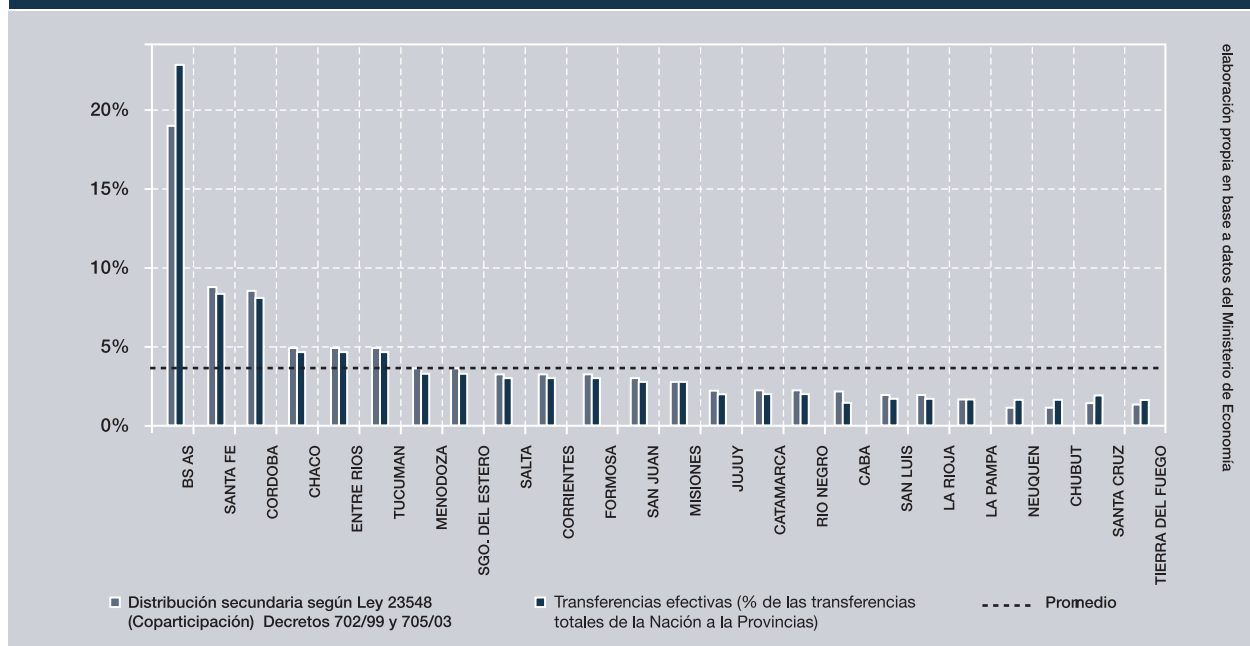
coparticipable que corresponde a ese conjunto de jurisdicciones.

Los ingresos de las provincias consisten fundamentalmente en los fondos provenientes de los impuestos de recaudación provincial – como Ingresos Brutos, Automotores, etc. – y aquellos provenientes de las transacciones vía Coparticipación Federal, es decir, impuestos de recaudación nacional, como IVA, Ganancias, etc. La proporción de cada uno de éstos en el ingreso total de una provincia determina lo que aquí se denomina su independencia fiscal. El gráfico 1 muestra que los niveles de independencia fiscal son muy variados en la Argentina. Según datos de 2003, la independencia fiscal promedio de las jurisdicciones subnacionales es de 41.62% (es decir que, en promedio, casi el 60% de los ingresos totales de las provincias provienen de la Nación), pero el desvío estándar supera los 20 puntos porcentuales. Esto denota la coexistencia de jurisdicciones con alta independencia fiscal – como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con 92%, Neuquén con 79% y Santa Cruz con 71% –, jurisdicciones de independencia fiscal media – como Mendoza con 55%, Santa Fe con 49% y Tierra del Fuego con 46% – y jurisdicciones mucho más dependientes de las transferencias vía Coparticipación – como San Juan con 19%, Corrientes con 16% y Formosa con 13%.

Coparticipación Federal de Impuestos de 1988. Este informe se focaliza en el esquema de distribución secundaria, es decir, en el mecanismo de distribución entre los gobiernos subnacionales de la masa

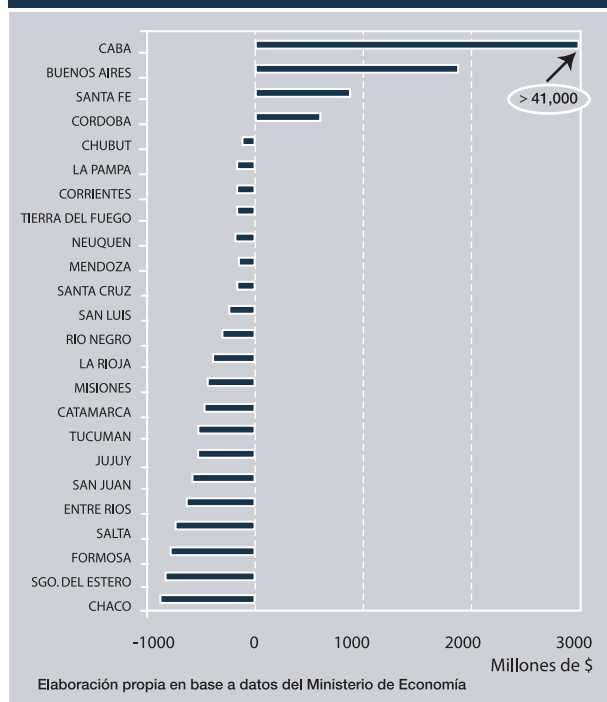
Otra medida relacionada con la independencia fiscal es la proporción del gasto provincial total que es financiada con recursos propios (es decir, de origen

Gráfico 2: Coparticipación Federal de Impuestos: Reforma de la distribución secundaria



provincial). El gráfico 1 evidencia que la correlación entre ambas medidas de independencia fiscal es muy alta.

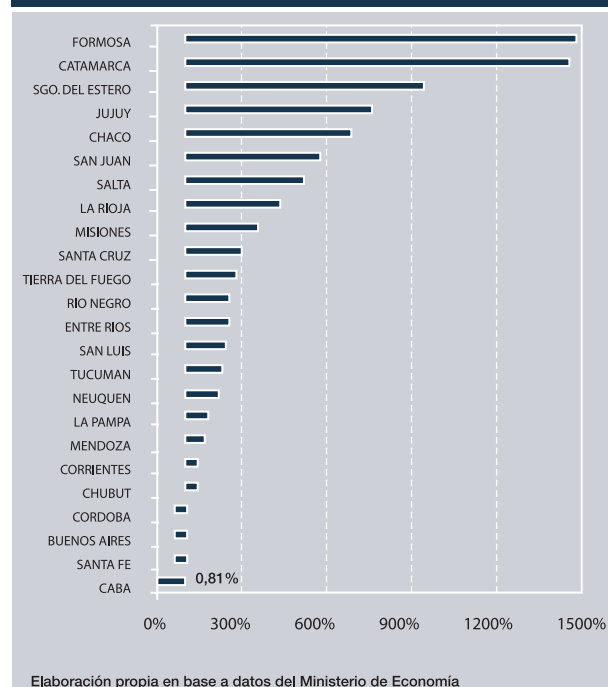
Gráfico 3: Aporte provincial neto (Recaudación de imp. coparticipables menos transferencias efectivas) -2003



Queda fuera de la discusión, entonces, la importancia que los recursos administrados por el sistema de coparticipación federal tienen para los gobiernos subnacionales en general. Este sistema distribuye la masa coparticipable entre la Nación, por un lado, y los estados subnacionales, por el otro (ver esquema al final del informe). Tal la llamada distribución primaria, que corresponde a coeficientes fijos determinados por ley – actualmente 58,76% para las “provincias”, y 40.24% para la Nación (más el 1% destinado a Aportes del Tesoro Nacional, fondo actualmente administrado por el Ejecutivo Nacional a discreción). La distribución de ese 58.76% entre las jurisdicciones subnacionales es lo que se denomina distribución secundaria, objeto principal de este informe. Esa distribución también está determinada por coeficientes fijos, fundamentalmente asignados por una ley que cristaliza la negociación política que tuvo lugar entre los gobernadores provinciales y el Presidente de la Nación hace más de quince años, bajo la administración de Raúl Alfonsín. Esos coeficientes no responden a ningún criterio (ni estático ni dinámico) y resultan en el esquema distributivo de El gráfico 2. Este esquema tiene ganadores y

perdedores (ver gráficos 3 y 4), pero constituye un equilibrio evidentemente estable – aunque a algunos perdedores clave como la provincia de Buenos Aires hay que compensarlos por vías alternativas (Fondo Conurbano, por ejemplo) para mantener ese equilibrio.ⁱ

Gráfico 4: Transferencia efectiva en proporción a los imp. coparticipables recaudados en cada jurisdicción (2003)



Reformando el mecanismo de distribución secundaria de la Coparticipación Federal

El uso de coeficientes prefijados hace años no puede, casi por definición, suponer un criterio de distribución adecuado.

En el caso argentino los coeficientes fijos denotan una ausencia de criterio de distribución, casi una arbitrariedad. Por eso, en principio, tiene todo el sentido repensar ese mecanismo de distribución incorporando criterios explícitos. Es que si no se reparte entre todas las jurisdicciones por partes iguales, algún criterio debe dar cuenta de esas diferencias; y ese criterio debe operar a la luz de los objetivos que justifican la existencia misma de un mecanismo redistributivo de recursos fiscales.

Existen dos grandes principios distributivos que enmarcan los distintos criterios de distribución que pueden pensarse. Por un lado, se encuentran aquellos criterios que responden a las necesidades estructurales de las distintas jurisdicciones (a jurisdicción más necesitada, mayor participación); por otro lado, criterios que refieren a la productividad y responsabilidad fiscal de cada “provincia” (a mayor recaudación, mayor participación).

Estos criterios parecen, entonces, tener algún sentido, sobre todo porque al ser variables permiten que el sistema de distribución se adapte automáticamente a los cambios que puedan darse en las situaciones socio-económicas subnacionales. Además introducen dinamismo en el sistema, ya que los gobiernos subnacionales tienen incentivos a explotar esa adaptabilidad automática del mecanismo distributivo, impulsando cambios al interior de la jurisdicción en la dirección “premiada” por los criterios distributivos.ⁱⁱ

Tres ensayos de reforma

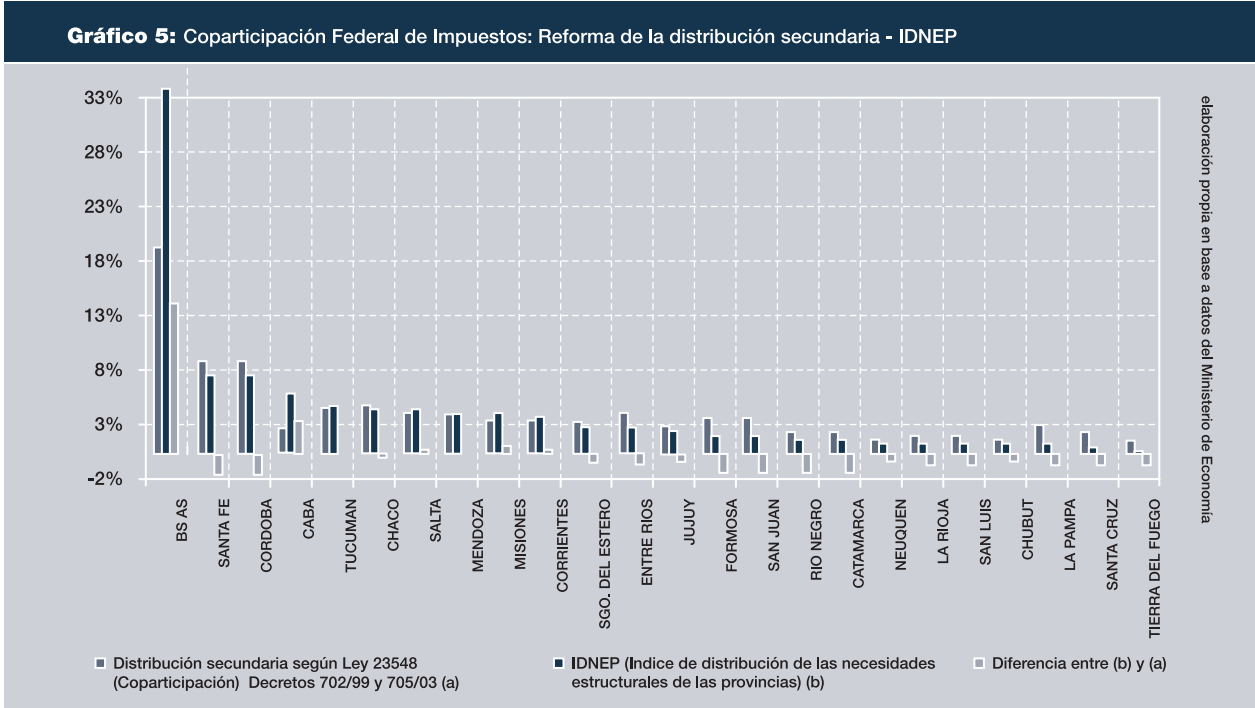
Entre los criterios de la dimensión de “necesidad” podrían tomarse en consideración los niveles de indigencia, pobreza, analfabetismo, la población total y la proporción de ésta que vive con necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, el principio de “productividad fiscal” podría graficarse a partir de los niveles de recaudación y gasto por habitante. En este sentido, la distribución de la masa coparticipable entre las jurisdicciones nacionales podría estar determinada por dos índices representativos de estas dos dimensiones; por ejemplo, un Índice de Distribución de las Necesidades Estructurales de las Provincias (IDNEP) y un Índice de Productividad Fiscal (IPF).

Puede ser interesante calcular los efectos que una reforma en esta dirección tendría sobre la distribución secundaria. Tales efectos darían cuenta de (i) la

arbitrariedad de la distribución actual, y de (ii) los costos políticos esperables de aplicar una reforma tal.

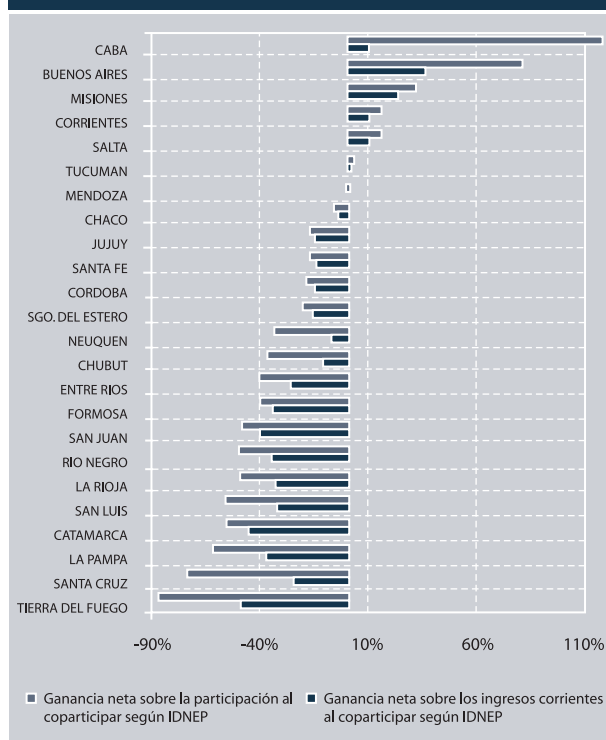
Distribución según criterios de “necesidad” (IDNEP)

- Supóngase un IDNEP compuesto por cinco variables:ⁱⁱⁱ
- a) Población indigente en la provincia sobre la población indigente total (35%)
 - b) Población pobre en la provincia sobre la población pobre total (25%)
 - c) Población con necesidades básicas insatisfechas en la provincia sobre la población con necesidades básicas insatisfechas total (20%)
 - d) Población analfabeta en la provincia sobre la población analfabeta total (10%)
 - e) Población provincial sobre población total (10%)



Tomando los datos más actuales disponibles,^{iv} una distribución que reflejara esos criterios (y esas ponderaciones) se vería como el gráfico 5. Los efectos agregados de una reforma tal podrían sintetizarse con un importante desvío de recursos fiscales hacia, principalmente, Buenos Aires (14 puntos porcentuales) y CABA (3 puntos), a costas de “pequeñas” pérdidas (desde el punto de vista agregado, 1.15 puntos en promedio) en 17 jurisdicciones. La estructura de la distribución sería equivalente a la actual, sólo que se acentuaría la brecha entre la participación de Buenos Aires y la del resto de las “provincias”. Desde el punto de vista desagregado – es decir, relativizando pérdidas y ganancias desde cada jurisdicción – el gráfico 6 pone en evidencia que no sólo las ganancias serían sustanciales – CABA aumentaría sus transferencias en 130% y sus ingresos totales en 11%, Buenos Aires los aumentaría en 75% y 30% – sino también las pérdidas – Tierra del Fuego disminuiría sus transferencias en un 86% y sus ingresos totales en 46%, Santa Cruz los disminuiría en 75% y 21%. En promedio, las provincias perderían 19% de sus transferencias actuales y 14% de sus ingresos actuales. La dificultad de negociar una reforma en esta dirección cobra aún más énfasis si se toma en cuenta que las jurisdicciones “perdedoras” tienen un nivel de dependencia fiscal mucho mayor que las provincias ganadoras (ver gráfico 1).

Gráfico 6: Efecto relativo de aplicar el IDNEP como criterio distributivo (2003)



En conclusión, entonces, una distribución basada en criterios de “necesidad” no tendría una estructura de distribución radicalmente distinta de la actual, pero implicaría enormes pérdidas para la mayoría de las jurisdicciones y, por lo tanto, los intercambios necesarios para introducir una reforma tal serían muy onerosos (en este sentido, no es claro que los beneficios de la reforma superen los costos de la misma).

Distribución según criterios de “productividad fiscal” (IPF)

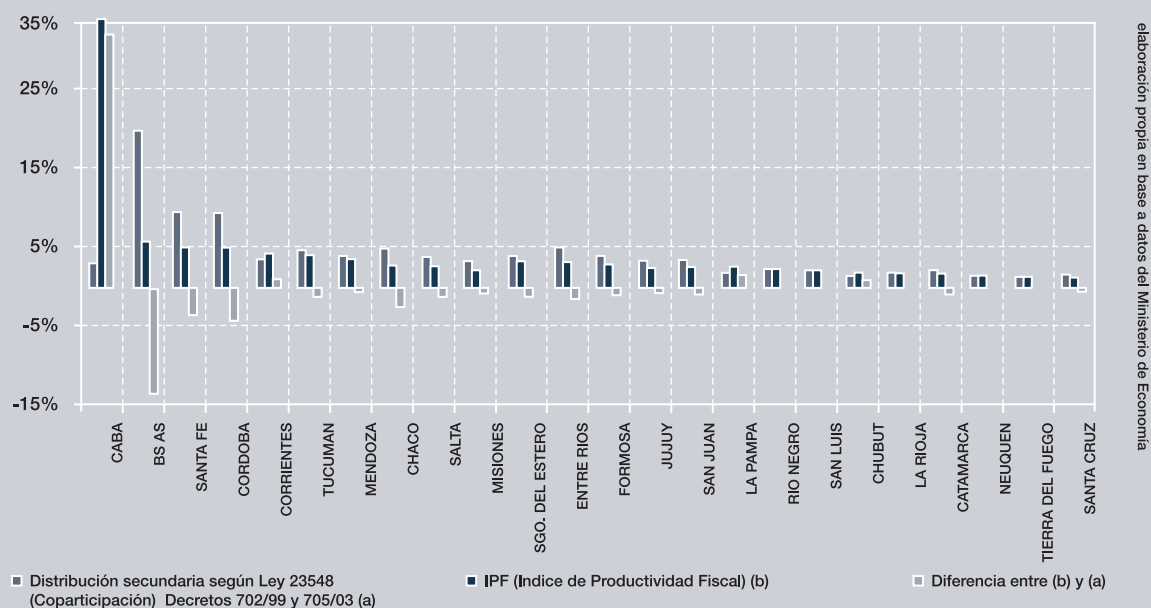
Supóngase un IPF compuesto por tres variables:^v

- a) Recaudación provincial de impuestos nacionales sobre PBG (40%)
- b) Recaudación provincial de impuestos nacionales sobre recaudación total de impuestos nacionales (30%)
- c) Gasto público corriente por habitante (30%)

El cálculo del IPF en cada provincia en el 2001 llevaría a la distribución ilustrada en el gráfico 7. Desde el punto de vista agregado, la aplicación de estos criterios implicaría un cambio significativo en la estructura de la distribución, reduciendo la brecha que existe entre la participación de las provincias centrales (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba) y la de las provincias periféricas, por un lado, y desviando una enorme cantidad de recursos fiscales – desde casi todas las provincias – hacia CABA. Desde el punto de vista desagregado, la principal ganadora percibiría casi quince veces lo que percibe actualmente – aunque en términos de ingresos totales, dado su alto nivel de independencia fiscal, la ganancia sería de 114 puntos porcentuales. Otros ganadores serían Chubut (76% y 27%), La Pampa (74% y 41%) y Corrientes (16% y 19%). Entre los perdedores destacan Buenos Aires (-71% y -28%), Chaco (-51% y -40%), Córdoba (-46% y -26%), Santa Fe (-42% y -21%) y Catamarca (-42% y -32%) (Ver gráfico 8). La reforma implicaría una ganancia promedio de casi un 40% en las transferencias – promedio que caería a -17% si se excluye a CABA – y una pérdida promedio de casi un 7% en los ingresos corrientes de las “provincias”.

Claramente los coeficientes actuales poco tienen que ver con criterios de “productividad fiscal”, y por eso una reforma en esta dirección importaría un cambio estructural en la distribución secundaria de los recursos

Gráfico 7: Coparticipación Federal de Impuestos: Reforma de la distribución secundaria - IPF

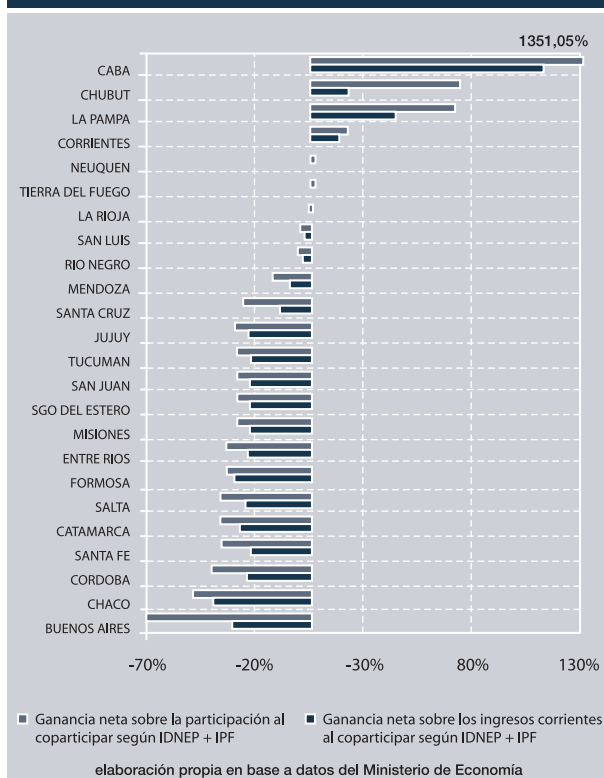


coparticipables, además de una masa numerosa y heterogénea de gobiernos “perdedores”. Como en el ejercicio anterior, también aquí los intercambios necesarios para introducir la reforma serían muy onerosos y, en este sentido, no es claro que los beneficios de la reforma superen los costos de la misma.

Efectos distributivos de la combinación de criterios de “necesidad” y “productividad”

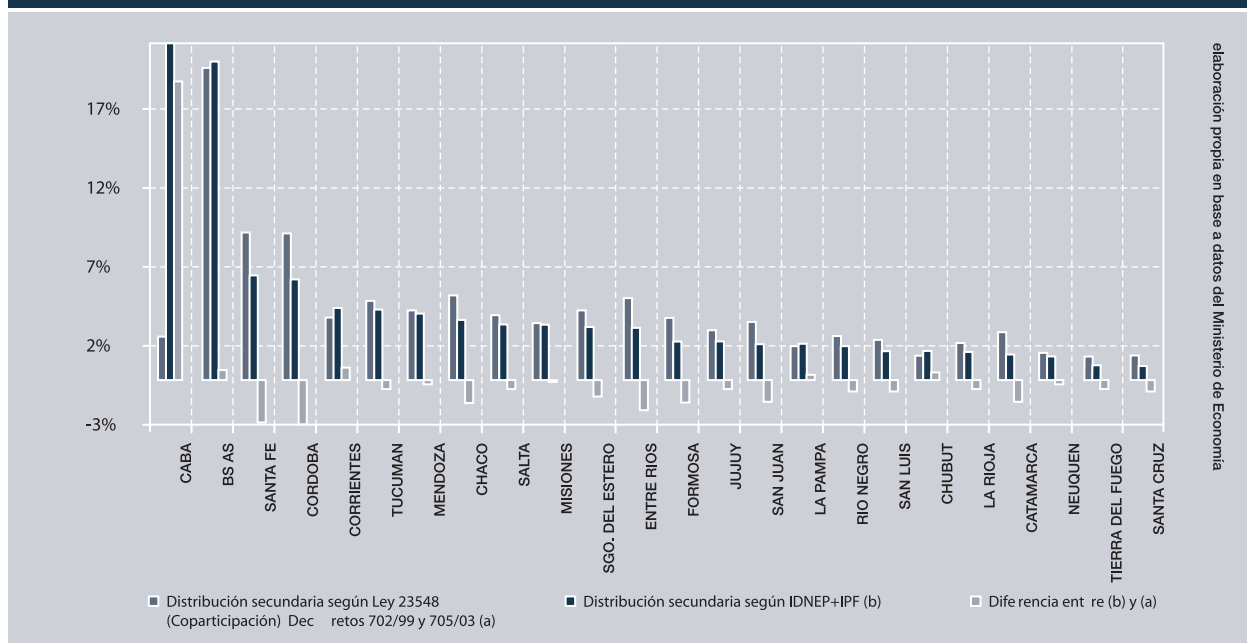
Si los coeficientes distributivos respondieran, en parte, a criterios de necesidad y, en parte, a criterios de productividad fiscal ^{vi}, la distribución (basada en los mismos datos) se vería como en el gráfico 9. Desde el punto de vista agregado, una reforma tal no modificaría radicalmente la estructura distributiva, a excepción del caso de CABA que se convertiría en el principal receptor de transferencias – tómese en cuenta que ambos índices benefician a ese distrito con respecto a su participación actual. Las ganancias que la aplicación del IDNEP otorgaría a la provincia de Buenos Aires se verían casi totalmente neutralizadas por las pérdidas provenientes de su relativa “improductividad fiscal”; con lo cual su participación tendría una variación neta marginal. Desde el punto de vista de cada jurisdicción, la gran ganadora sería CABA – aumentaría sus transferencias en un 740% y sus ingresos corrientes en 63% – junto con otras cuatro provincias con ganancias marginales. El resto

Gráfico 8: Efecto relativo de aplicar el IPF como criterio distributivo (2003)



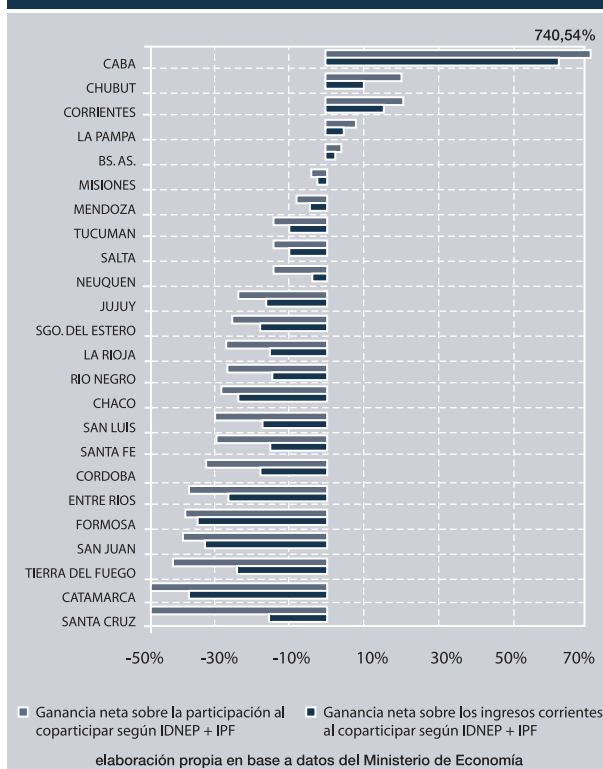
se vería perjudicado por la reforma, destacándose los casos de Catamarca (-50% y -39%), Santa Cruz (-51% y -15%), Tierra del Fuego (-42% y -23%), San Juan (-40% y -33%) y Formosa (-39% y -34%) (Ver gráfico

Gráfico 9: Coparticipación federal de impuestos reforma de la distribución secundaria - IDNEP + IPF



10). En efecto, las 23 provincias perderían, en promedio, 21% de sus transferencias – incluyendo a CABA, el promedio se revertiría a una ganancia del 10% – y 14% de sus ingresos corrientes.

Gráfico 10: Efecto relativo de aplicar IDNEP + IPF como criterio distributivo (2003)



En conclusión, los efectos resultantes de una reforma de la distribución secundaria en base a la combinación de criterios de “necesidad” y “productividad fiscal” no serían radicalmente distintos de los efectos distributivos de los coeficientes actuales, en el sentido que el caudal y dirección de los flujos de recursos fiscales variarían poco. La clara excepción, por supuesto, es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya participación actual parece no tener nada que ver con ningún criterio ni de “necesidad” ni de “productividad fiscal” – ¿tendrá que ver con su nivel extraordinariamente alto de ingresos fiscales propios por habitante?^{vii} – y se vería significativamente elevada con la introducción de cualquiera de estos criterios.

Por otro lado, al margen de la excepcionalidad de CABA, la poca incidencia de la reforma sobre la distribución agregada no significa que esos desvíos no sean significativamente costosos para la mayoría de las provincias. En este sentido, valga la pena repetirlo, no es claro que los beneficios de la reforma superen los costos de la misma, debido a las compensaciones requeridas para neutralizar el veto de una decena de gobernadores “perdedores”.

Conclusiones

De los ejercicios anteriores puede extraerse una serie de conclusiones y recomendaciones relativas al funcionamiento actual de la coparticipación federal de impuestos y a la reforma de la misma:

La participación correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) según el esquema actual es mucho menor que la que le correspondería según sus “necesidades estructurales” y, sobre todo, su “productividad fiscal”.

El esquema de distribución secundaria actual transfiere muchos más recursos a la provincia de Buenos Aires (19%) que a cualquier otra jurisdicción. Criterios de “necesidades básicas” la premiarían multiplicando esas transferencias (34%); criterios de “productividad fiscal” la castigarían reduciéndolas (6%).

La distribución secundaria actual no refleja ni las necesidades estructurales de las “provincias” ni su productividad fiscal, pero presenta una estructura algo cercana a un esquema distributivo basado en las primeras. En cambio, poco tiene que ver la distribución actual con las “productividades fiscales” relativas de las provincias.

Una reforma hacia una distribución basada en el IDNEP aumentaría la desigualdad de las transferencias, particularmente, entre el primer beneficiario (que seguiría siendo la provincia de Buenos Aires) y el resto de las jurisdicciones. Una reforma tal implicaría dos grandes ganadores (CABA y Buenos Aires), cinco ganadores moderados, y 17 perdedores.

Una reforma hacia una distribución que cristalizara el IPF de cada “provincia” también aumentaría la brecha entre la transferencia hacia el primer beneficiario (que pasaría a ser CABA) y el resto; por otro lado, caería la desigualdad en la participación de las provincias restantes. Tal reforma implicaría tres grandes ganadores (CABA, Chubut y La Pampa), tres ganadores moderados, y 18 perdedores.

Finalmente, la distribución de criterio mixto ensayada en este informe también aumentaría la brecha entre ganadores y perdedores, pero destacaría a dos grandes receptores de transferencias (CABA y Buenos Aires), en vez de uno – como resulta en el esquema actual o en los del IDNEP y el IPF. Aquí también la desigualdad entre las transferencias hacia el resto de

las jurisdicciones disminuiría. Tal reforma implicaría un gran ganador (CABA), cuatro ganadores moderados y 19 perdedores.

Lo dicho anteriormente no quita que la mayor o menor equidad en la participación de cada provincia no informa acerca de la conveniencia del sistema distributivo.

Tal sistema no debe aspirar a igualar alguna medida de los ingresos fiscales de cada jurisdicción subnacional, sino de igualar las condiciones socio-económicas de la población en las distintas regiones del país; la relación entre estas dos variables está lejos de ser lineal. En otras palabras, la igualdad de las arcas de provincias desiguales no es un punto de llegada deseable. La redistribución de recursos fiscales no debe servir de mecanismo de “caridad” de los distritos eternamente ricos a los distritos eternamente pobres. La dependencia de las transferencias provenientes de la coparticipación federal que existe en muchas provincias no debe tomarse como dada, sino que el mismo sistema que las beneficia en términos de ingresos debe también aspirar a emanciparlas. Se trata de distribuir para fomentar la capacidad de cada distrito de sostener por sí solo un nivel de desarrollo comparable al del resto del país. En este sentido, la política de redistribución de recursos fiscales se convertirá en menos necesaria y más obsoleta cuanto más exitosa sea.

Un mecanismo de distribución secundaria – fenómeno de suma cero por antonomasia – basado en coeficientes variables podría incorporar, en el mediano/largo plazo, una lógica de suma positiva en el proceso fiscal federal, incentivando estrategias de desarrollo provincial que aumentarían la actividad económica, la recaudación tributaria y, consecuentemente, las transferencias (en términos absolutos) en cada provincia. En este sentido, el ánimo reformista cobra fuerza cuando se toman en cuenta los beneficios en el largo plazo de una reforma tal. Sin embargo, esta aplicación de coeficientes variables puede pensarse como condición necesaria, pero definitivamente no suficiente, para que estos

efectos dinámicos – la presencia de un esquema de suma cero subsumido en una lógica más amplia de suma positiva – tengan lugar.

Una estrategia federal de desarrollo sigue siendo prioritaria. El sistema de coparticipación federal de impuestos debe ser funcional a esa estrategia de desarrollo, nunca reemplazarla. En este sentido, al sistema de coparticipación no se le debe asignar una función de desarrollo aislada, pues un mismo esquema puede promover u obstaculizar el desarrollo de ciertos distritos según la política de desarrollo – o el resto de las políticas de desarrollo – que esté operando en paralelo.

Una reforma de la coparticipación federal de impuestos debe pensarse como parte de una reforma más amplia, que incluya una re-evaluación de las políticas de desarrollo regional, políticas de promoción industrial, políticas de inversión (en educación, infraestructura, capacitación laboral), reforma tributaria, mecanismos de recaudación en las provincias, control legislativo del uso de ATNs, restricciones sobre el gasto en las provincias (compromisos de responsabilidad fiscal con enforcement real, limitación al endeudamiento), mayor institucionalidad en la coordinación entre la Nación y las provincias en la implementación de políticas públicas clave (educación, salud, políticas de contención social). De todos estos elementos que tienen que ver con una estrategia federal de desarrollo – y todos aquellos no mencionados – la reforma de la coparticipación federal de impuestos no es ni la más fácil de implementar ni la más útil.

Notas

ⁱ Es por ello que la distribución según la Coparticipación no es idéntica a la distribución efectiva del total de las transferencias de la Nación a las “provincias” (Ver gráfico 2).

ⁱⁱ Estos dos grandes principios – necesidad y productividad – pueden operar de manera contradictoria, en el sentido que generan incentivos opuestos. Esto es, una provincia que mejora su situación económica, aumentando su PBG y recaudación, y reduciendo sus niveles de pobreza, va a ser “premiada” por los criterios de “productividad”, pero “castigada” por los de “necesidad”. Inversamente, una provincia que se empobrece, cayendo su productividad y recaudación y aumentando sus niveles de pobreza, va a ser “premiada” por los criterios de necesidad, pero “castigada” por los de “productividad”. Incluso ambos principios pueden generar un efecto combinado bastante nefasto si se tiene en cuenta que la más beneficiada por ese sistema sería aquella provincia que logre aumentar su recaudación y, al mismo tiempo, empobrecer a su población – en otras palabras, la combinación de estos dos tipos de criterios resulta en una invitación a ampliar la brecha de desigualdad dentro de cada jurisdicción. No obstante, existe una asimetría benigna en esa contraposición de criterios: desarrollar la capacidad productiva de una provincia y, en consecuencia, aumentar la recaudación, no carga con los costos políticos que sí suelen manifestarse cuando se aumentan los niveles de pobreza (e inequidad) entre

los ciudadanos de una provincia. En este sentido, el “voto castigo”, entre otros mecanismos, actuaría como atenuante del efecto nefasto de la combinación de criterios de “necesidad” y “productividad”.

ⁱⁱⁱ La elección tanto de las variables como de sus ponderaciones responde a criterios subjetivos y por lo tanto el IDNEP podría definirse de otras formas. No obstante, valga este ejercicio intelectual meramente a los efectos de contrastar una distribución variable por “necesidad” con la distribución fija actual.

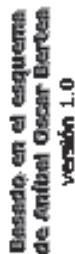
^{iv} Datos de 2001 para población, analfabetismo y población con NBI; y 2004 (II) para pobreza e indigencia. (INDEC)

^v La elección tanto de las variables como de sus ponderaciones responde a criterios subjetivos y por lo tanto el IPF podría definirse de otras formas. No obstante, valga este ejercicio intelectual meramente a los efectos de contrastar una distribución variable por “productividad fiscal” con la distribución fija actual.

^{vi} Supóngase igual ponderación para ambos índices.

^{vii} En el año 2004 la recaudación de tributos provinciales en CABA fue de \$1536,50 por habitante y en Tierra del Fuego de \$1230,12. La misma recaudación en el resto de las provincias no llegó a \$800 en el mejor de los casos (Neuquén, \$796,85) y apenas alcanzó los \$53 en el peor de los casos (Chaco). (Ministerio de Economía)

República Argentina: El Laberinto de la Coparticipación - Mayo de 2005



* Impuestos Internos Seguros y Adicional Cigarrillos: Se encuentran en discusión en el ámbito de la C.F.I.

ofrece una selección de trabajos analíticos sobre temas fundamentales de la agenda pública nacional, en un formato breve y orientado al público general.

PENT, a través de esta serie de publicaciones aporta una perspectiva académica independiente, que sirve para generar políticas viables, consensuadas e informadas, tendientes a fortalecer las instituciones argentinas y las perspectivas de desarrollo del país.

© **Fundación PENT**

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

Un puente hacia el progreso

PENT es una fundación independiente, apartidaria y sin fines de lucro creada en Julio de 2002 para promover el bien común y el fortalecimiento de la democracia.

Su misión es contribuir con ideas y propuestas al diseño de estrategias para el progreso de la Argentina y su mejor inserción en el mundo.

Ofrece una mirada de largo plazo a los problemas estructurales del país.

Trabaja por el fortalecimiento de la calidad y el desempeño de nuestras instituciones.

Propicia una inserción exitosa en la economía mundial y la recuperación de la cohesión socioeconómica interna.

Brinda respuestas interdisciplinarias desde lo social, lo económico y lo político-institucional, con un fuerte énfasis en la política pública.

Busca - a través de nuestras investigaciones, publicaciones y actividades - incentivar y enriquecer el debate público comprometido, destinado a construir consensos y a influir en la toma de decisiones de una amplia audiencia.

Creando puentes



entre investigadores y tomadores de decisiones



entre el corto y el largo plazo



entre lo público y lo privado



entre la Argentina y el mundo

