



Coparticipación: el juego de las lágrimas

Por Luciana Díaz Frers, economista del área de Política Fiscal de CIPPEC

Existe la percepción generalizada de que la reforma al sistema de coparticipación es un juego de suma cero. Es percibido así porque se entiende que, dentro de un monto fijo a ser distribuido, lo que gana una de las jurisdicciones lo debe perder otra. Esta percepción nos obliga a pensar que estamos condenados a “cambios en el margen”; es decir, a dejar todo como está para que nadie pierda y la reforma se apruebe, y hacer minúsculas modificaciones cuando aumente la recaudación y haya más para repartir. Esta visión de la coparticipación como un juego de suma cero es miope, tanto por no tener en cuenta el largo plazo como por no contemplar los beneficios de atacar los defectos más importantes del actual sistema de coparticipación.

Los problemas de la actual coparticipación son varios. En primer lugar, el actual sistema es procíclico. Esto se debe a que la masa coparticipable es un porcentaje de la recaudación, por lo cual aumenta en épocas de crecimiento y cae en las recesiones. Ello ha contribuido a la prociclicalidad del gasto, dando lugar a una exacerbación del ciclo económico y a la falta de financiamiento en situaciones de crisis. Esto es particularmente negativo para el gasto social, cuya prociclicalidad impide atender las necesidades de los más pobres cuando más lo necesitan.

El segundo gran problema de la coparticipación es que es compleja y poco transparente. El “laberinto de la coparticipación” está plagado de deducciones, exenciones y asignaciones específicas. Pero además, existen otros mecanismos de transferencias (el Presupuesto, los Aportes del Tesoro Nacional o fondos específicos) creados para intentar corregir algunas de las distorsiones del sistema de coparticipación. Es tiempo de rever muchas de estas decisiones, reducir la discrecionalidad con que se manejan estos fondos, y simplificar el sistema de coparticipación de manera que se cristalicen las prioridades.

Un tercer problema es la distribución secundaria, es decir, los coeficientes con que se distribuyen los recursos coparticipables entre las provincias. Estos coeficientes son los que se utilizaron en los años '80, en épocas de alta inflación, según las negociaciones que el Poder Ejecutivo tenía en aquel entonces con los gobiernos provinciales. Poca relación guardan con algún criterio objetivo de equidad o eficiencia, lo cual terminó resultando en la actual distribución arbitraria e inicua. La equidad no es un valor que debe ser defendido únicamente por los altruistas. Incluso hasta los menos altruistas deben admitir que la inequidad tiene costos sobre los más beneficiados. Por citar un ejemplo, la pobreza de las provincias vecinas termina afectando a las más beneficiadas, a través de una mayor demanda sobre sus sistemas de salud, de seguridad y eventualmente a través de movimientos migratorios o salvatajes financieros.

Finalmente, posee incentivos negativos: los gobiernos provinciales tienen pocos incentivos a recaudar (porque buena parte de sus ingresos proviene de Nación) ni a contribuir con Nación en la recaudación en sus jurisdicciones (ya que lo que Nación recauda no se queda en la provincia). El gobierno nacional no tiene incentivos a reducir la evasión ya que le conviene crear impuestos nuevos no coparticipables. Hay que alinear los incentivos de los distintos niveles de gobierno para disminuir la evasión y solidificar una estructura tributaria más eficiente, justa y estable.

Dejar el sistema tal cual como está con modificaciones marginales pero sin cambiar su prociclicalidad, falta de transparencia, discrecionalidad, inequidad e incentivos, disminuye el potencial desarrollo del país. En cambio, si nos animamos a corregir estos defectos, el mayor crecimiento y equidad harán crecer la torta a repartir, dejando entonces de ser un juego de suma cero. Si los actores se rehusan a caer en “el juego de las lágrimas” podremos aspirar a una reforma más ambiciosa del sistema de coparticipación que permita corregir sus problemas y así aspirar a un mejor futuro para todos.

Buenos Aires, marzo de 2004

Información sobre CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Pùblicas para la Equidad y el Crecimiento, www.cippec.org) es una organización apartidaria y sin fines de lucro cuya misión es trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas y la calidad de las políticas públicas en la Argentina. El área de Política Fiscal de CIPPEC promueve la solvencia fiscal, la asignación equitativa, honesta y eficiente del gasto público.