

AUTONOMÍA FISCAL PROVINCIAL

- ▶ ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
- ▶ ALBERTO PORTO
- ▶ 15 de Agosto de 2018

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

- ▶ ALBERDI Y LAS BASES: Dejándose a cada provincia el gasto de lo que cuesta su progreso y gobierno, tiene en su mano la garantía de una inversión oportuna y acertada. *Por la regla muy cierta en administración de que gasta siempre mal el que gasta de lejos, porque gasta en lo que no ve ni conoce sino por noticias tardías e infieles, el sistema argentino en esta parte consiste precisamente en esa descentralización discreta....*” (Alberdi, 1852, pp. 376-377).

“La falta de entradas regulares contribuyó a la carencia de la autoridad moderna, pues las rentas, como se sabe, son el principal medio de autoridad” (Alberdi, EL SISTEMA ECONOMICO....1854, p. 165).

DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA. J.S.MILL

- ▶ Las instituciones políticas descentralizadas juegan un importante papel en la educación pública de los ciudadanos, permitiendo una participación más directa y amplia en los asuntos de gobierno. Estas ventajas y desventajas políticas vs las económicas se han incorporado recientemente en la denominada “Frontera del Federalismo” (Inman y Rubinfeld, 1997).

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA CATÓLICA

- ▶ La descentralización fiscal es parte de la doctrina social de la Iglesia Católica del siglo XX con el “principio de subsidiariedad” (Papa Pío XI, 1931).
- ▶ “En este ámbito (el del Estado) también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común” (Papa Juan Pablo II, 1991).

LA FORMA ÓPTIMA DE GOBIERNO

- ▶ LA FORMA ÓPTIMA DE GOBIERNO: UN SISTEMA FEDERAL

Teorema de la descentralización: Oates, 1972 (Antecedente: Musgrave, 1959)

I realized two things (Sanchez de Lozada, en Sánchez de Lozada y Faguet (2014)):

1. Only the people who have the problems have the solutions, and
2. A idiot close to a problem is better than a genius a thousand miles ago.

So I went into this violent effort to decentralize power.

EL FEDERALISMO PRESERVADOR DEL MERCADO (WEINGAST, 1995)

- ▶ Weingast: relación entre el crecimiento económico y el modelo de federalismo que posibilita el buen funcionamiento de los mercados (“market-preserving federalism”): “The fundamental dilemma of an economic system is: a government strong enough to protect property rights and enforce contracts is also strong enough to confiscate wealth of its citizens”.

LA OTRA VISIÓN

- ▶ RÉMY PRUD'HOMME (1995)
- ▶ THE DANGERS OF DECENTRALIZATION:
 - ▶ 1... CAN INCREASE DISPARITIES
 - ▶ 2... CAN JEOPARDIZE STABILITY
 - ▶ 3... CAN UNDERMINE EFFICIENCY
- ▶ Popularizada en la Argentina...

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;**
- (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;**
- (c) que la responsabilidad de recaudar coincida con la responsabilidad política;**
- (d) que el electorado esté bien informado de modo que pueda evaluar el desempeño del gobierno al momento de votar.**

LA JUSTIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Este "modelo puro" puede tener fallas tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad y requiere ser complementado con transferencias intergubernamentales. Esto es así ya que la autonomía puede originar diferentes "residuos fiscales" para los habitantes si existen diferencias económicas entre las regiones. Esas diferencias alentarán migraciones fiscales ineficientes, de personas y capital, entre las regiones pobres y ricas (**BUCHANAN, 1950**). Con centralización de impuestos y transferencias pueden evitarse esas migraciones "resolviendo" simultáneamente los problemas de eficiencia-equidad. **Pero las transferencias rompen con las condiciones a) a c) anteriores.**

LAS TRANSFERENCIAS Y SU IMPACTO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES. IMPORTANCIA DEL “MIX” DE FINANCIAMIENTO (RECURSOS PROPIOS (RP) VERSUS TRANSFERENCIAS (TR)) DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES:

- i) ¿Influye en la eficiencia en la provisión de bienes y en la recaudación tributaria? ¿Los incentivos son los mismos si se financian con RP o con TR?**
- ii) ¿Es importante para la relación entre la descentralización y la equidad?**
- iii) ¿Cuál es la relación entre la descentralización fiscal, la forma de financiamiento subnacional y la estabilidad macroeconómica?**
- iv) ¿Cuál es la relación entre la descentralización fiscal, la forma de financiamiento y el crecimiento económico?**

VISIONES EN LAS TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL

- ▶ * TEORIAS DE PRIMERA GENERACIÓN: MUSGRAVE (1959), OATES (1972).
 - ▶ GOBIERNOS BENEVOLENTES

- ▶ * TEORÍAS DE SEGUNDA GENERACIÓN
 - ▶ BURÓCRATAS Y POLÍTICOS CON SUS PROPIOS OBJETIVOS
 - ▶ Las transferencias con el “villano”

- ▶ LAS TEORÍAS DE SEGUNDA GENERACIÓN ENFATIZAN LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA FISCAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

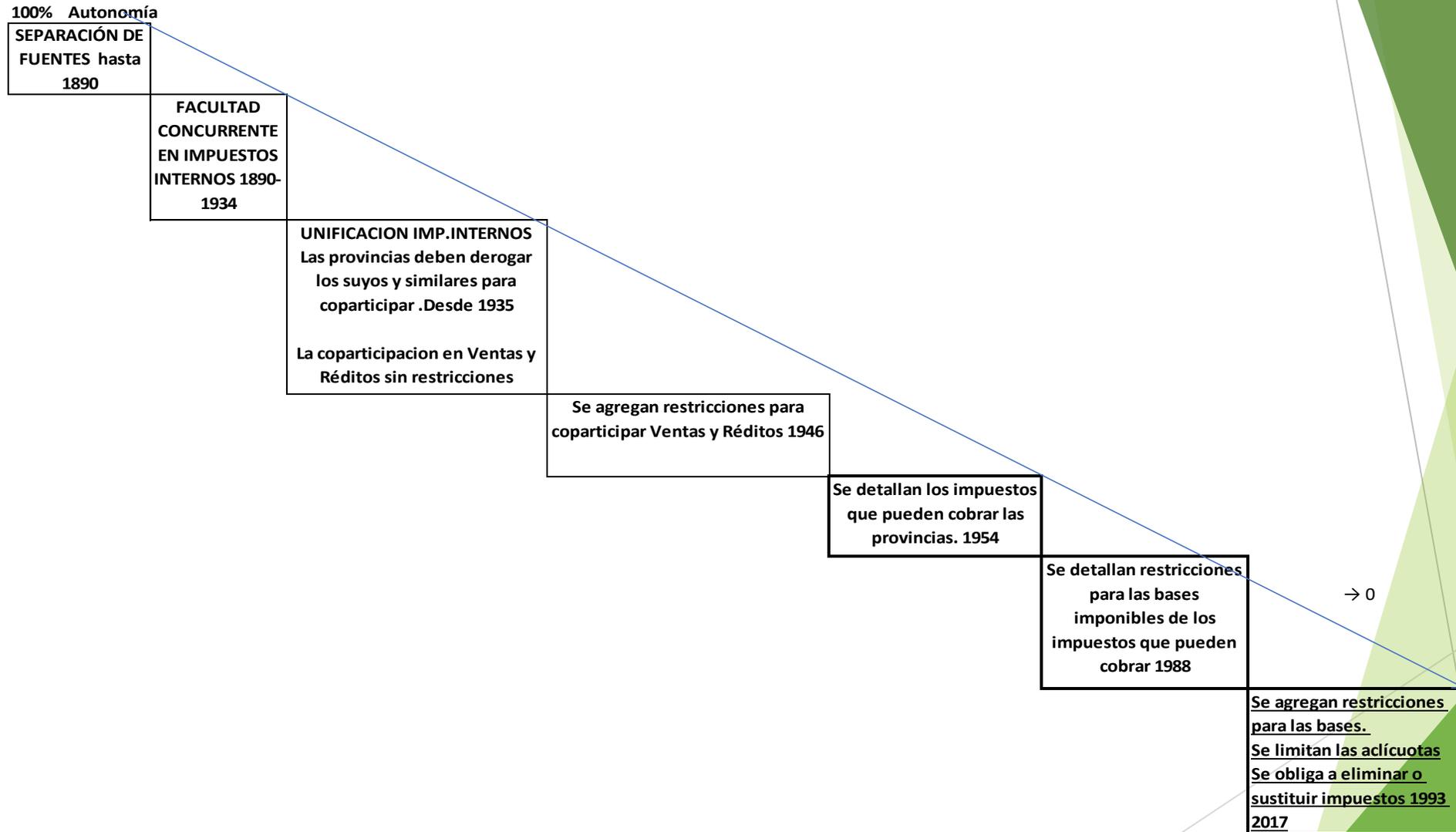
DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL PROVINCIAL

EL PRESUPUESTO PROVINCIAL

INGRESOS	GASTOS
1. Recursos Propios (El GC impone restricciones; evolución en el tiempo)	1. Con recursos de libre disponibilidad
	a. Mandatos nacionales
2. Recursos de origen nacional	b. Resto
a. disminución del monto total debido a afectaciones específicas (evolución en el tiempo)	
b. afectaciones específicas de los fondos transferidos	2. Con recursos afectados

Tabla 1 EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA PROVINCIAL					
RESTRICCIONES A LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA PROVINCIAL					
MÁXIMA AUTONOMÍA				MÍNIMA AUTONOMÍA	
Hasta 1934	Límites para evitar la doble imposición	Límites para fijar sus recursos impositivos propios (RP)	Límites a las bases imponibles de los RP	Límites a las bases y/o alcótuas de los RP	
Hasta 1890	1935: Ley 12139 de unificación de impuestos internos. Obliga a eliminar impuestos similares a cambio de coparticipar (eran facultad concurrente desde 1890). Leyes 12143 y 12147: Impuestos a las Ventas y a los Réditos. Sin condiciones para poder coparticipar.	1954: Ley 14390 Limita los RP de las provincias a Actividades Lucrativas (Ingresos Brutos), Inmobiliario, Automotores, Sellos, Transmisión gratuita de bienes. Con variantes se mantiene a lo largo del tiempo	1988: Ley 23548 Por primera vez se imponen restricciones para la definición de las bases imponibles de Ingresos Brutos y Sellos	1993: Pacto Fiscal Agrega nuevas restricciones para las bases imponibles de todos los impuestos provinciales	2017: Consenso Fiscal Reestablece restricciones a las bases imponibles
1890-1934		1946: Ley 12956. Se agregan condiciones en los impuestos a las Ventas y a los Réditos			Por primera vez se fijan límites a las alcótuas medias (inmobiliario)
internos				Obliga la derogación de Sellos y establece un sendero para la derogación de Ingresos Brutos y su reemplazo por un impuesto al consumo final	Obliga eliminar Sellos desde 2022

FIGURA 1. DISMINUCION DE LA AUTONOMIA TRIBUTARIA PROVINCIAL



AUTONOMÍA EN LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL

- ▶ Las primeras leyes: 1935 a 1953. AUTONOMÍA TOTAL
- ▶ 1954: La ley de impuestos internos 14390/54 introduce el mecanismo de la AFECTACIÓN ESPECÍFICA de parte de la masa coparticipable con destino a inversiones y obras de interés nacional.
- ▶ 1973: La ley 20221 amplía el destino a inversiones, obras, servicios y fomento de actividades declaradas de interés nacional
- ▶ 1980: establecimiento de pre-coparticipaciones para el financiamiento de la seguridad social.
- ▶ 1988: La ley 23548 amplía a “propósitos o fines determinados”
- ▶ Décadas de los noventa y dos mil: generalización de las afectaciones para cubrir gastos corrientes y de capital

AUTONOMÍA PARA DECISIONES DE GASTO

- ▶ * TRANSFERENCIA DE SERVICIOS SIN CONTRAPARTIDA FINANCIERA (p.ej. 1980, 1992). Implica un cambio en la forma de financiar los servicios provinciales.
- ▶ * LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO: la ley nacional afecta los recursos de las provincias (hasta ese momento las afectaciones eran sobre la masa coparticipable de la Nación y las Provincias)
- ▶ * LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

PORQUÉ EL CENTRALISMO FISCAL?

▶ ARGUMENTOS CENTRALISTAS:

- El GC impone restricciones a los RP de los GSN debido a la movilidad de las bases imponibles de algunos impuestos, para evitar la competencia vertical entre niveles de gobierno, para control macroeconómico y para contar con fondos para transferencias redistributivas.
- Las transferencias le posibilitan asignarlas a ciertos bienes y controlar el gasto.

LA REALIDAD DEL CENTRALISMO

El gobierno central limita el poder tributario subnacional para obtener más recursos. Algunos de esos impuestos son tan distorsivos como los provinciales (p.ej. impuesto al cheque vs ingresos brutos; evasión)

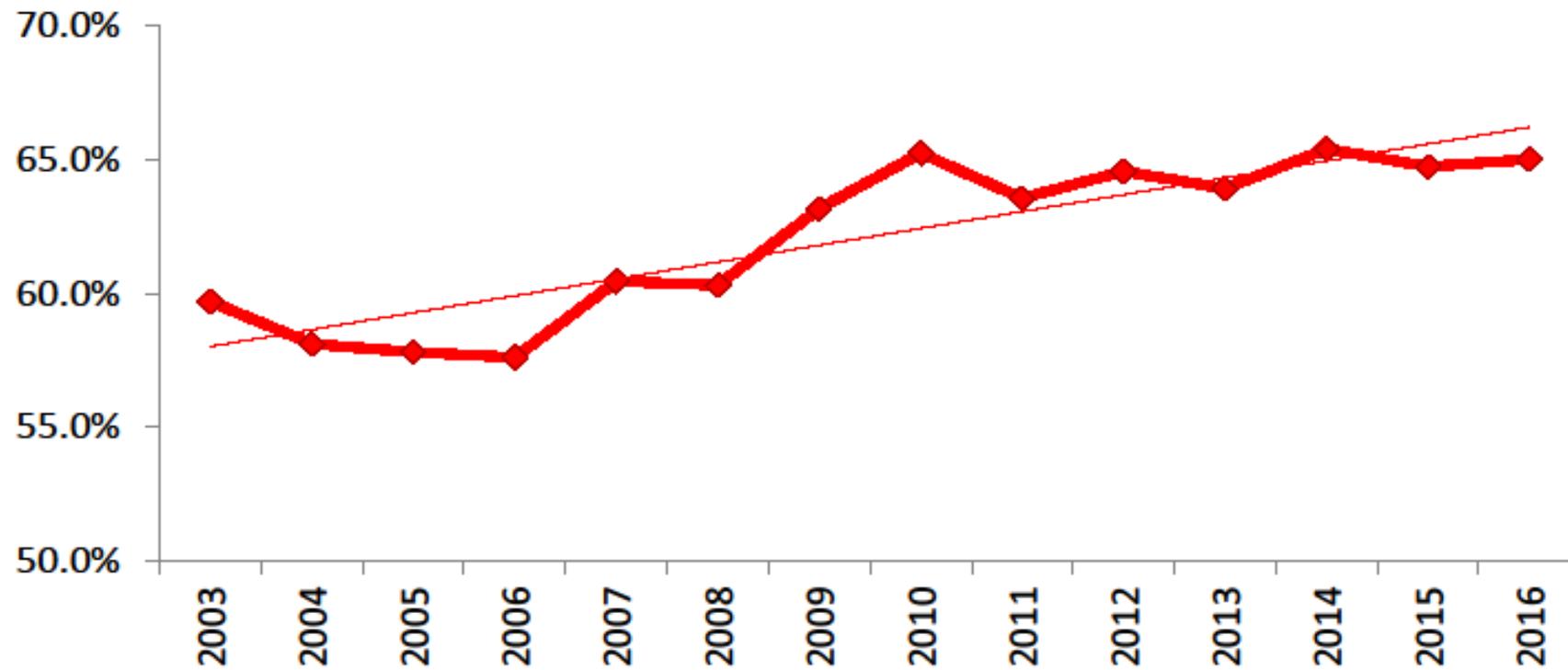
Con más recursos el gobierno nacional gasta en forma ineficiente e inequitativa (p.ej. jubilaciones sin aportes, subsidios al consumo de servicios públicos)

Utiliza las transferencias como un medio para crear dependencia financiera y política de los GSN y de las personas

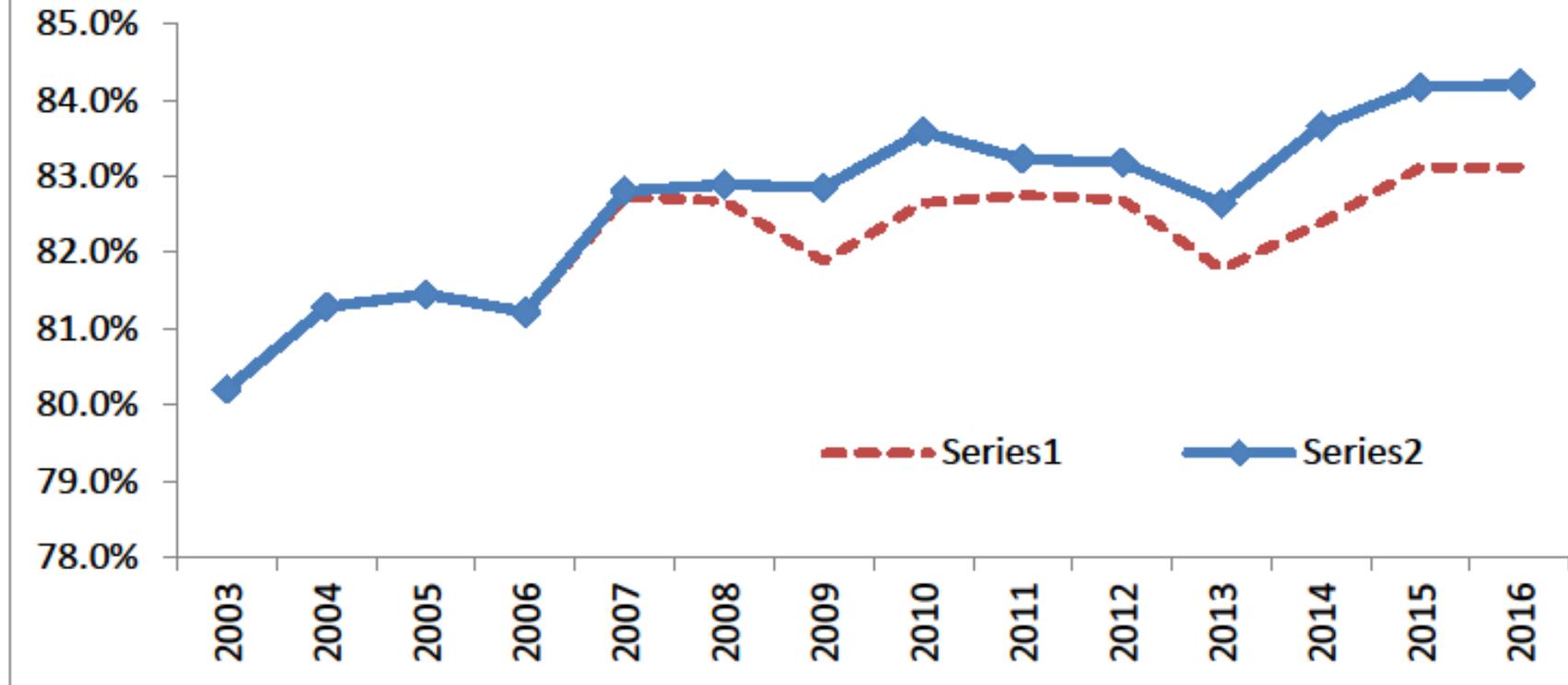
ACUERDO PARA UN NUEVO FEDERALISMO O PARA UN NUEVO CENTRALISMO?

- ▶ La evolución detallada revela una visión centralista de la política fiscal Argentina que se profundizó a lo largo del tiempo. El replanteo de las relaciones fiscales Nación-Provincias va mucho más allá de la limitación de la autonomía tributaria provincial que surge de *Acuerdo*. Transferir gastos y limitar la utilización del potencial tributario propio significa disminuir la cantidad y calidad de los servicios, apelar a impuestos distorsivos, depender de transferencias nacionales automáticas y discrecionales y generar incentivos fiscales perversos. Recorrer el camino inverso al del Acuerdo (que culminó un proceso iniciado en 1935) es una vía para fortalecer el federalismo argentino. Solo podría “justificarse” como una medida de carácter excepcional en tanto se llegue a un acuerdo que escape a lo que vulgarmente se denomina “toma y daca” y se llegue a un acuerdo que respete las Instituciones fundamentales del federalismo.

Concentración de gastos en el SPN



Concentración de ingresos en el SPN



¿QUIÉN HACE QUÉ? (Porto y Di Gresia)

ANÁLISIS DEL AÑO 2016

Año 2016	Gasto primario en porcentaje del PIB			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	7.0%	13.6%	3.1%	23.8%
Transferencias (en %, rama de distribución)	19.3%	1.5%	0.3%	21.1%
CONSOLIDADO	26.3%	15.1%	3.4%	44.9%

Año 2016	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	26.6%	90.0%	91.0%	52.9%
Transferencias (en %, rama de distribución)	73.4%	10.0%	9.0%	47.1%
CONSOLIDADO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Año 2016	Estructura de gasto primario por cada rama			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	29.5%	57.3%	13.2%	100.0%
Transferencias (en %, rama de distribución)	91.4%	7.1%	1.5%	100.0%
CONSOLIDADO	58.7%	33.7%	7.7%	100.0%

Tendencias de largo plazo de la rama de servicios y la rama de distribución (distribución porcentual)

