

EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO¹

Por el doctor **ALIETO ALDO GUADAGNI**

Descentralización federal

Es un proceso mediante el cual un estado implementa políticas macroeconómicas y sectoriales para asegurar el suministro de bienes y servicios públicos a niveles sub nacionales de gobierno.

Principio de subsidiariedad (Tomas de Aquino y Juan Bautista Alberdi). El propósito es asegurar el mejor resultado en términos de la triple E: eficiencia, eficacia y equidad.

El fortalecimiento federal del estado exige identificar jurisdicciones de gobierno “óptimas”, tanto para ejercer la potestad tributaria así como para la ejecución del gasto público.

Ejemplos del federalismo fiscal

Cuando aumenta la proporción de bienes públicos “locales” que se financian con tributos “locales” se crean condiciones para cumplir con la triple “E”.

En EEUU el gasto estadual y municipal directamente financiado por impuestos locales es 6 veces superior al propio gasto federal (excepto defensa y deuda pública).

¹ Comunicación presentada en la Jornada Inter-académica realizada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas en junio del 2013.

Ingresos propios de las provincias y municipios como proporción del total de ingresos tributarios:

Brasil	31%	País Federal
Chile	9%	País Unitario
Argentina*	23%	?????

*(No incluye Seguridad Social)

¿Que demanda la gente en Argentina?

Las tres principales demandas de la gente se refieren a:

1. Seguridad.
2. Educación.
3. Salud.

Estas tres demandas deben ser afrontadas hoy por las provincias argentinas.

¿Unitarios o federales?

Alberdi fue muy claro cuando afirmó en las Bases: “Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad, la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias...”. Es así que nuestra Constitución establece en su artículo 1º que la “Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.” Esta disposición fundacional adoptada en 1853 clausura décadas de cruentos enfrentamientos entre los unitarios y federales, que emergen cuando las entonces Provincias Unidas del Rio de La Plata proclaman su independencia en 1816. La disputa por la apropiación de las rentas fiscales, particularmente las de la aduana de Buenos Aires, es una de las claves para entender estos enfrentamientos previos a la Organización Nacional de la segunda mitad del siglo XIX.

La coparticipación automática de los impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias recién se estableció en 1935 después

que la Nación creara nuevos impuestos directos como el impuesto a los réditos.

El pacto federal aun pendiente

Poco se habla y mucho menos se discute sobre el gran “pacto fiscal” aun pendiente que significa cumplir con lo dispuesto por nuestra Constitución Nacional, que en su artículo 75 establece que corresponde al Congreso Nacional aprobar una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que asegure “a las provincias la automaticidad en las remesas de los impuestos coparticipados”. Además, la Constitución indica que esta distribución deberá ser equitativa, solidaria y procurara la “igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” Cumplir este preciso mandato constitucional exige un gran esfuerzo de concertación, es decir un acuerdo fundacional que involucre a todas las provincias y a la Nación; no exageramos si decimos que este acuerdo fiscal es la “madre de todos los pactos sociales o políticos” que se pueden plantear en nuestro país.

Sin federalismo fiscal no habrá federalismo político

Durante el trienio peronista (1973/75) la coparticipación automática de impuestos nacionales a favor de las provincias, establecida por vez primera en 1935, trepo a su entonces máximo valor (52,4 por ciento) de la recaudación total tributaria que ingresaba al Tesoro Nacional. Durante el gobierno del Proceso instalado por el golpe militar de marzo de 1976 esta magnitud cae drásticamente hasta apenas 32 por ciento en 1982. *A principios de 1988 se aprueba una nueva ley; esta norma impulsada por Antonio Cafiero (entonces gobernador de Buenos Aires) y el Presidente Alfonsín, aseguro a las provincias el 57,66 por ciento de la recaudación nacional; este fue el máximo valor desde el inicio del régimen de coparticipación de impuestos.* Pero esta ley fue transitoria y por este motivo la Convención Constituyente de 1994 decidió aprobar el mandato explicitado en el artículo 75 de la nueva Constitución. Pero este sabio mandato esta aun incumplido, así se puede explicar el actual proceso

de gran concentración de recursos fiscales en manos del Tesoro Nacional en desmedro de la totalidad de las provincias.

Destaquemos que hoy se transfiere automáticamente a las provincias apenas el 25 por ciento de la recaudación nacional, reducida magnitud que representa el valor mas bajo de los últimos cincuenta años. Es cierto que el gobierno nacional realiza transferencias discrecionales de fondos a favor de las provincias por fuera del régimen de coparticipación automática, pero al no existir normas objetivas que regulen las mismas se hace evidente que el régimen vigente debilita seriamente la autonomía política de las provincias.

No puede existir un verdadero federalismo político que no este sustentado en la autonomía financiera de las provincias.

El plazo constitucional esta vencido

La disposición constitucional transitoria sexta manda sancionar un nuevo régimen “antes de la finalización del año 1996”.

Transcurridos 17 años el mandato constitucional no ha sido cumplido.

Criterios de reparto de la recaudación nacional de impuestos

I) *DEVOLUTIVOS*: cada provincia recibe lo que aporta y le fue “extraído”.

1) PBI

2) Aportes a la recaudación tributaria central.

II) *REDISTRIBUTIVOS*: Procuran una mayor igualdad entre las provincias.

3) PBI per cápita (inversa)

4) Capacidad tributaria (inversa)

5) Densidad poblacional (inversa)

- 6) Población
- 7) NBI
- 8) IDH

Que dice la Constitución Nacional (Artículo 75)

- Establece criterios objetivos de reparto.
- Procura equidad y solidaridad
- Procura igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
- Excluye coparticipar por coeficientes fijos o discrecionales.
- Establece la creación de un Órgano Federal de Aplicación del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Evolución de la coparticipación federal de impuestos (1975-2012)

<i>AÑO</i>	<i>%</i>
1975	52,4
1982 (final del gobierno militar)	32,6
1988	56,6
2012	25,0

Los valores actuales de coparticipación son los menores de los últimos cincuenta años.

El caso de Buenos Aires. Evolución de su participación en la distribución federal de impuestos

<i>AÑO</i>	<i>PORCENTAJE</i>
1960	30
1972	34
1982	28
1988 (ley 23548)	21,85

1994 (efectivo)	24,77
2012	20,30

¿No todos los argentinos son iguales?

- Un misionero vale la mitad de un formoseño.
- Un salteño la mitad de un riojano.
- Un tucumano casi la mitad de un pampeano.
- Un jujeño vale un 60% menos que un fueguino.
- Un correntino la mitad de un catamarqueño.
- Un mendocino la mitad de un sanjuanino.
- Un chubutense la mitad de un santacruceño.

¿Cuánto valen los bonaerenses para la coparticipación?

- La mitad de un cordobés, santafecino y mendocino.
- Si vive en Carmen de Patagones, la tercera parte que si vive en Viedma.
- Si vive en Pellegrini, la cuarta parte que si vive a pocos kilómetros, en La Pampa.
- Si vive en Moreno, la quinta parte que si vive en El Calafate.

¿Cual hubiese sido la participación de Buenos Aires según las reglas distributivas de otros países federales?

INDUSTRIALIZADOS	%	EN DESARROLLO	
USA	43	VENEZUELA	31
ITALIA	37	MEJICO	44
ESPAÑA	30	BRASIL	31
ALEMANIA	40		

¿Cuánto le tocaría a buenos aires?

CRITERIO DEVOLUTIVO	%	CRITERIO REDISTRIBUTIVO
Recursos propios	38	
PBI	35	
Esfuerzo tributario	48	
PBI per cápita		36
Población		38
NBI		35
IDH		38
Índice cobertura de servicios		35

La seguridad y la coparticipación federal de impuestos

La protección policial en la Prov. de Buenos Aires

Lo que significa la ausencia de una equitativa coparticipación se puede ilustrar con un ejemplo. Si el lector es bonaerense seguramente estará seriamente preocupado por la inseguridad reinante en Buenos Aires, ya sea en el conurbano o en el interior. La verdad es que Buenos Aires no tiene adecuada protección policial, apenas un policía cada 560 hectáreas de territorio o algo más de 3 policías cada 1000 habitantes. Señalemos que la ciudad de Buenos Aires cuenta con más de 6 policías cada 1000 habitantes, es decir alrededor del doble, (esta comparación es válida también para las cifras promedio del resto de las provincias). Que tiene que ver esto con la inequidad en la distribución de los fondos federales? En la provincia de Buenos Aires vive casi el 40 por ciento de la población total del país, sin embargo apenas cuenta con algo más del 20 por ciento del total de efectivos policiales del país afectados a la protección territorial. No es ninguna coincidencia casual que esta menguada participación en los efectivos policiales sea prácticamente la misma que la participación de Buenos Aires en la coparticipación.

La permanente discriminación en los recursos coparticipables ha incidido negativamente en la educación de la provincia

Las evaluaciones de desempeño educativo que elabora periódicamente el Ministerio de Educación de la Nación señalan que:

- Hacia 1997 la Provincia ocupaba el SEGUNDO lugar entre las 24 jurisdicciones
- En el 2007 la Provincia se ubica en el lugar 23, superando únicamente a la provincia de Santiago del Estero.
- Entre el 2003 y el 2010, emigraron de las escuelas primarias estatales de la Provincia más de 120.000 alumnos que se incorporaron a escuelas privadas. (Se fue 1 de cada 10)

Fuentes: Ministerio de Educación: “Operativo Nacional de Evaluación 2007. Informe de Resultados”, Marzo 2009. Se refiere a la prueba de matemática de alumnos de tercer grado. Anuario estadístico 2010.

Ingresos tributarios provinciales propios como porcentaje de sus recursos totales

Buenos Aires	56	San Juan	14
Santa Fe	39	Chaco	13
Córdoba	38	Corrientes	12
Mendoza	37	La Rioja	8
Entre Ríos	26	Formosa	5

Los cuatro grandes desequilibrios fiscales

VERTICAL: un porcentaje alto de los recursos provinciales proviene de la coparticipación. En algunas provincias este coeficiente es muy alto. El valor mas bajo le corresponde a Buenos Aires. Escasa importancia de los tributos locales.

HORIZONTAL: grandes diferencias en la coparticipación per cápita entre las provincias y por ende, en el gasto fiscal per cápita.

IMPUESTOS UNITARIOS: creciente importancia de los tributos que no se coparticipan (retenciones) BUENOS AIRES.

¿Mas coparticipación= más empleo público? Empleo público como % empleo total urbano

• Tierra del Fuego (361) ²	31	25	Entre Ríos (146)
• Santa Cruz (277)	39	23	Corrientes (144)
• Formosa (255)	32	22	Chubut (138)
• Catamarca (251)	34	17	Misiones (124)
• La Rioja (230)	38	19	Salta (120)

El empleo público en Santa Cruz es el doble que el de Salta, y su coparticipación per cápita es un 130% mayor.

Importancia del esfuerzo tributario local

Recaudación provincial como porcentaje de su "potencial" (2003)

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires)

ALTO

✓ Buenos Aires	105
✓ San Luis	100
✓ La Pampa	94
✓ Córdoba	90
✓ Santa Fe	85

² () Coparticipación per cápita. Promedio nacional: 100. Fuente: EPH-INDEC 2011

BAJO

✓ Chubut	50
✓ La Rioja	50
✓ Formosa	34
✓ Santa Cruz	27

Las reglas vigentes:

- Promueven concentración de recaudación a nivel nacional
- Agravan los desequilibrios horizontales
- No estimulan los esfuerzos para aumentar la recaudación local
- No promueven el control en el aumento del gasto público provincial.
- El desempeño del gobierno provincial depende fuertemente de las transferencias federales.

El cumplimiento del mandato constitucional deberá:

- Determinar competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno.
- Aplicar criterios objetivos y cuantificables de reparto.
- Asegurar la remisión automática de fondos.

Aprendamos la lección de la actual crisis mundial. Será necesario implementar un fondo anti cíclico

La constitución de un fondo de estabilización permitirá a las provincias que la coparticipación no se vea muy afectada en la fase recesiva del ciclo económico.

Bases para una nueva coparticipación según el art. 75 de la C.N.

- Responsabilidad local de gastos que hoy son impropriadamente federales, por ejemplo: justicia local de CABA, policía de CABA, YCF, AySA.
- Creación de la Autoridad de Servicios Metropolitanos. Transporte, FC urbano, subterráneos, vialidad local, agua potable y cloacas, servicios públicos de energía eléctrica y gas. Estos gastos serán considerados locales.
- Caja única central, Eliminación de las múltiples “cajitas” sectoriales con asignaciones diferentes.
- Se coparticipan todos los tributos nacionales.

Criterios de reparto a ser utilizados

A. DEVOLUTIVO: 1) PBI

B. REDISTRIBUTIVO: 2) PBI per cápita (inversa)

3) Densidad demográfica (inversa)

C. NUEVOS CRITERIOS “INCENTIVOS”

4) Mejora en el financiamiento local

5) Mejora en la cobertura y calidad educativa

6) Mejora en la cobertura y calidad sanitaria

7) Mejora en la seguridad de las personas, incluyendo la seguridad vial.

Estos índices serán periódicamente determinados por el Órgano Federal de Aplicación (Art. 75 C.N.)

Implementación gradual del nuevo régimen

Los nuevos coeficientes se aplicaran únicamente a los incrementos de recaudación fiscal central sobre el año base. La distribución secundaria del año base será constante. Ninguna

provincia tendrá disminuciones en el monto total de su coparticipación.

CONCLUSIÓN

No tendremos un régimen nuevo de coparticipación justo y equitativo si las fuerzas políticas no encaran la decisión de hacer cumplir sin demoras la constitución nacional.