

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL

Alieto A. Guadagni y Miguel A. Cuervo

**Maestria en Finanzas Publicas, Provinciales y Municipales.
Departamento de Economia-FCE-UNLP**

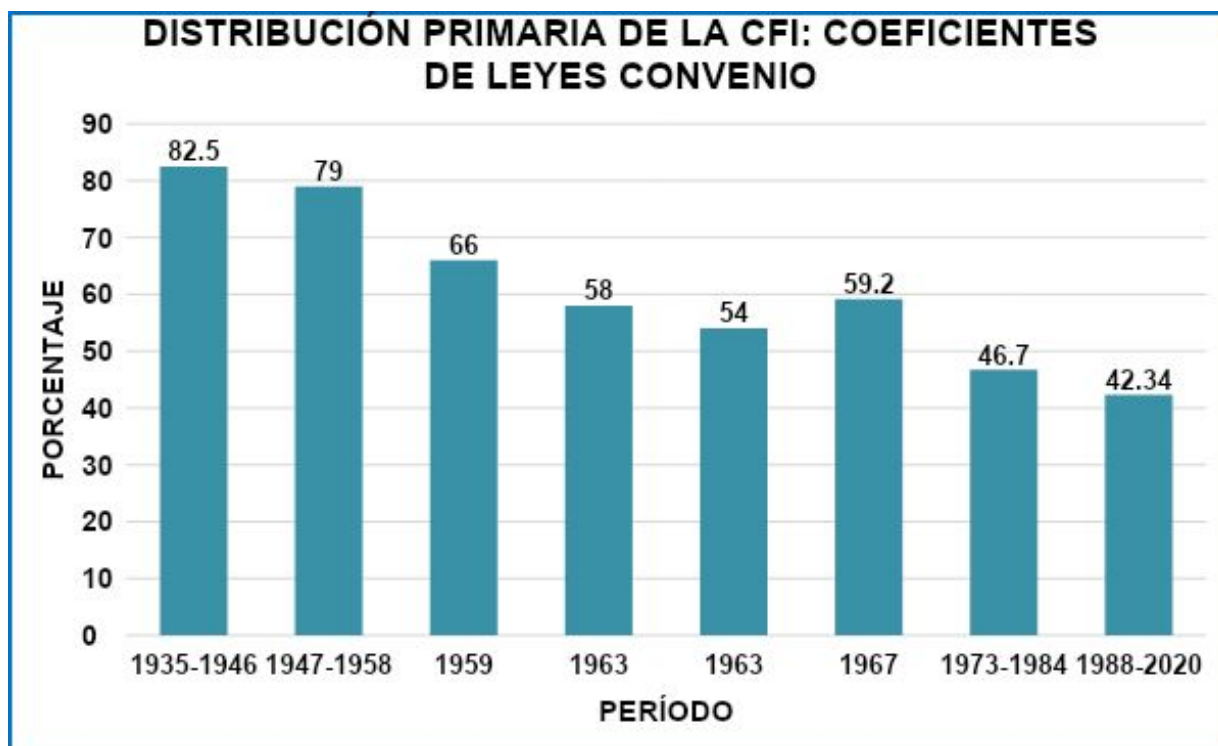
Mayo 2021

CRITERIO RECTOR DE LA NUEVA LEY CONVENIO PARA LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” – Art. 75, inciso 2, Constitución Nacional 1994 (antes del año 1996)

LA NACIÓN FUE PERDIENDO PARTICIPACIÓN 'NOMINAL' EN LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

EVOLUCIÓN DE LOS COEFICIENTES DE LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA - DE
LA CFI – PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN - EN %



NOTA - En el Gráfico no se adjudican coeficientes al lapso 1985-1987, dado que en 1984 terminó la vigencia de la ley 20.221 (1973) y hasta 1988, en que se dictó la ley 23.548, el gobierno central asistió a las provincias y la ciudad de Buenos Aires por medio de transferencias directa desde el Tesoro

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS – LOS DATOS DE 2019

DISTRIBUCIÓN PRIMARIA - Cifras en Porcentaje (%)

COLUMNA UNO	COLUMNA DOS		COLUMNA TRES	
Coparticipación Federal de Impuestos	Coparticipación Federal de Impuestos – Datos Reales		Asignación Presupuestaria de Recursos – Datos Reales	
Coefficientes de la Ley 23.548 (1988)	Distribución Bruta Efectiva de Recursos CFI y Otros		Usos Reales de Ingresos Tributarios	
Distribución Primaria de la Masa Bruta	Comisión Federal de Impuestos		Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal – Secretaría de Hacienda	
Nación – 38,14	Nación	45,5	Nación	45,4
Provincias y CABA – 61,86	Provincias y CABA	54,5	Provincias y CABA	32,2
Nd	Nd	Nd	ANSES	22,4
TOTAL – 100,0	TOTAL	100,0	TOTAL	100,0

Fuente – Datos de la Comisión Federal de Impuestos y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

NOTAS A LA LÁMINA 4

- Los porcentajes de distribución operan sobre la Masa Bruta Coparticipable (i.e.Recaudación Tributaria Total menos un 1,9 % que se asigna, antes de la CFI, a “autarquía AFIP”, léase salarios. La línea ‘Provincias y CABA’ incluye el 1 % de ATN (Ministerio del Interior);
- En la **Columna Uno**, los recursos de la Nación surgen restando del 42,34 % (Ley 23.548), un 3,50 % que Nación aporta a la CABA y el 0,70 % que Nación aporta a Tierra del Fuego. En la línea Provincias y CABA de la Columna Uno se suman estos dos porcentajes retirados de Nación.
- En la **Columna Dos**, el casillero ‘Distribución Bruta Efectiva de Recursos CFI y Otros’, incluye en ‘Otros’ una serie de aportes derivados de la recaudación, presentados como ‘Adicionales’ y ‘Regímenes Especiales’ que contabiliza la Comisión Federal de Impuestos.
- En la **Columna Tres**, la Secretaría de Hacienda computa todos los impuestos que cobra el Tesoro, que incluyen los Derechos de Exportación y de Importación más la Tasa Estadística. En la fila ANSES, se consignan los fondos que este organismo aplica al pago de las jubilaciones, pensiones y subsidios diversos, pero no se incluyen los fondos de jubilación de las trece provincias del COFEPRES, que administran su propio sistema jubilatorio.

'ADICIONALES Y REGÍMENES ESPECIALES'

Columna 2 – Lámina 4

CONCEPTO	OBSERVACIONES
Financiamiento Educativo, ley 26.075	
Transferencia de Servicios, ley 24.049	No aplica a CABA; incluye educación, hospitales, minoridad, salud
Impuestos sobre Bienes Personales, ley 24.699 y ley 23.966, art. 30	
Impuesto sobre Activos para Fondo Educativo, ley 23.906	
Impuesto a los Combustibles Líquidos para Infraestructura, Vialidad Provincial y FEDEL	
FONAVI	
Régimen Simplificado para Pequeños ley 25.977, at. 59, inc A, Contribuyentes (Monotributo)	
Adicional Coparticipación por Acuerdo 9 % y Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 15 %;	
Coparticipación por Regularización de Autonomía de AFIP, enero/abril 2017	
Fondo de Desequilibrios Fiscales	La CABA no participa
IVA Seguridad Social	20 de las 23 provincias reciben Recursos de Origen Nacional (RON) - fondos del Consenso Fiscal ley 27.429 – Compensación (no reciben Buenos Aires, La Pampa y San Luis) y las 23 provincias reciben fondos del Consenso Fiscal ley 27.429 – Fondo Federal Solidario (soja).

FALLA DE LA CFI ACTUAL: VACIAMIENTO DE LA MASA BRUTA COPARTICIPABLE

- **EL 51,5 % DE LOS IMPUESTOS QUE COBRA EL TESORO DE LA NACIÓN (AFIP) NO INTEGRA LA MASA BRUTA COPARTICIPABLE (2019):**
 - Aportes a la **Seguridad Social** (i.e aportes personales, contribuciones patronales, monotributos y otros impuestos), que abarcan un 22,4 % de la recaudación total (Lámina 4);
 - Impuesto a los **Créditos y Débitos Bancarios** que reporta un 6,9 % de la recaudación total;
 - Los **Derechos de Exportación e Importación** y la Tasa Estadística que explican el 11,1 % de la recaudación;
 - El 11 % del **IVA** que significa un 3.3 % del total;
 - El 90 % de lo que se ingresa por impuesto a los **combustibles**, que significa un 3,2 % de la recaudación y
 - Un 40 % del producido del impuesto a los **Bienes Personales**, que entrega a la recaudación un 3,2 %.

LA ANSES ES PARTE ESENCIAL DEL PROBLEMA DE LA CFI: EN 2016 ABSORBIÓ EL 42 % DE LOS FONDOS A COPARTICIPAR

HASTA NOVIEMBRE 2017	DESDE PACTO FISCAL (noviembre 2017)
20 % del impuesto a las Ganancias	Fue a Masa Bruta Coparticipable-MBC
11 % de la recaudación del IVA	---
100 % impuesto al Gas Oil, Diesel Oil, Kerosene y GNC	---
21 % del impuesto a las naftas y al gas natural	---
100 % de Premio a los Juegos; Transferencia de Inmuebles y 'Otros Coparticipados'	---
6,27 % de Bienes Personales a Cajas de Previsión Municipales	---
---	100 % del Impuesto al 'Cheque'
---	28,69 % del Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Dióxido de Carbono

Nota – En 2020 finalizó el cronograma de detracción de fondos de la MBC que, originalmente, era del 15 %, alícuota que se reducía en 3 puntos de porcentaje por año entre 2016 y 2020; la CSJN había fallado en favor de Santa Fe, Córdoba y San Luis evitando la absorción del 15 % de la MBC ya en 2015.

NI EQUITATIVA, NI EFICIENTE Y TAMPOCO EFICAZ (LAS 3 'E'): LA CFI ES COERCITIVA

LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES, LA AUSENCIA DE CORRESPONDENCIA FISCAL Y LA 'OSCURA' DEFINICIÓN DE LA MASA BRUTA COPARTICIPABLE (MBC)

- (i) Vertical – Un porcentaje alto de los recursos provinciales proviene de la coparticipación, lo que hace que los gastos totales de las provincias, promedio 2015-2019, sólo sean cubiertos por los recursos tributarios propios en un 33 %**
- (ii) Horizontal – Grandes diferencias en la CFI per cápita entre las provincias y por ende en el gasto fiscal per cápita (vg. en 2018 un habitante de Tierra del Fuego recibió seis veces más fondos que uno de la provincia de Buenos Aires)**
- (iii) La provincia de Buenos Aires resultó discriminada negativamente en la ley 23.548 (1988), aún vigente a pesar del mandato constitucional, reduciendo su participación en la CFI que pasó de un 28 % (ley 20.221) a un 19,93 % y que con el adicional extraordinario para 'reparación' (i.e. 1,57 %) sube a un 21,50 %; cedió 6,50 pp**

COEFICIENTES FIJOS DE PRORRATEO POR PROVINCIA - LEY 23.548 (1988)

PROVINCIAS	COEFICIENTE %
Buenos Aires	19,93
Catamarca	2,86
Córdoba	9,22
Corrientes	3,86
Chaco	5,18
Chubut	1,38
Entre Ríos	5,07
Formosa	3,78
Jujuy	2,95
La Pampa	1,95
La Rioja	2,15
Mendoza	4,33
Misiones	3,43
Neuquén	1,54
Río Negro	2,62
Salta	3,98
San Juan	3,51
San Luis	2,37
Santa Cruz	1,38
Santa Fe	9,38
Santiago del Estero	4,29
Tucumán	4,94
Total	100,00

Nota – Además, la pcia. de Bs.As. recibe un 1,5701 % y las pcias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz un 0,1432 % cada una, en carácter de ‘compensación’; a esto se agrega un 1 % que se destina a ATN y la Nación recibe un 42,34 % de la MBC Fuente – autores en base a Secretaría de Hacienda y Comisión Federal Impuestos

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE CFI A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

AÑO	PORCENTAJE (%)	OBSERVACIONES
1958	29,20	Ley 14.788
1972	29,50	Ley 14.788
1973	27,99	Ley 20.221
1982	28,00	Ley 20.221
1988	21,50	Ley 23.548
1994	24,77	Incluye Fondo Conurbano
2007	20,67	Comisión Federal Impuestos
2012	19,70	Comisión Federal Impuestos
2015	19,08	Comisión Federal Impuestos
2016	19,84	Comisión Federal Impuestos
2018	21,53	Comisión Federal Impuestos
2019	21,59	Comisión Federal Impuestos

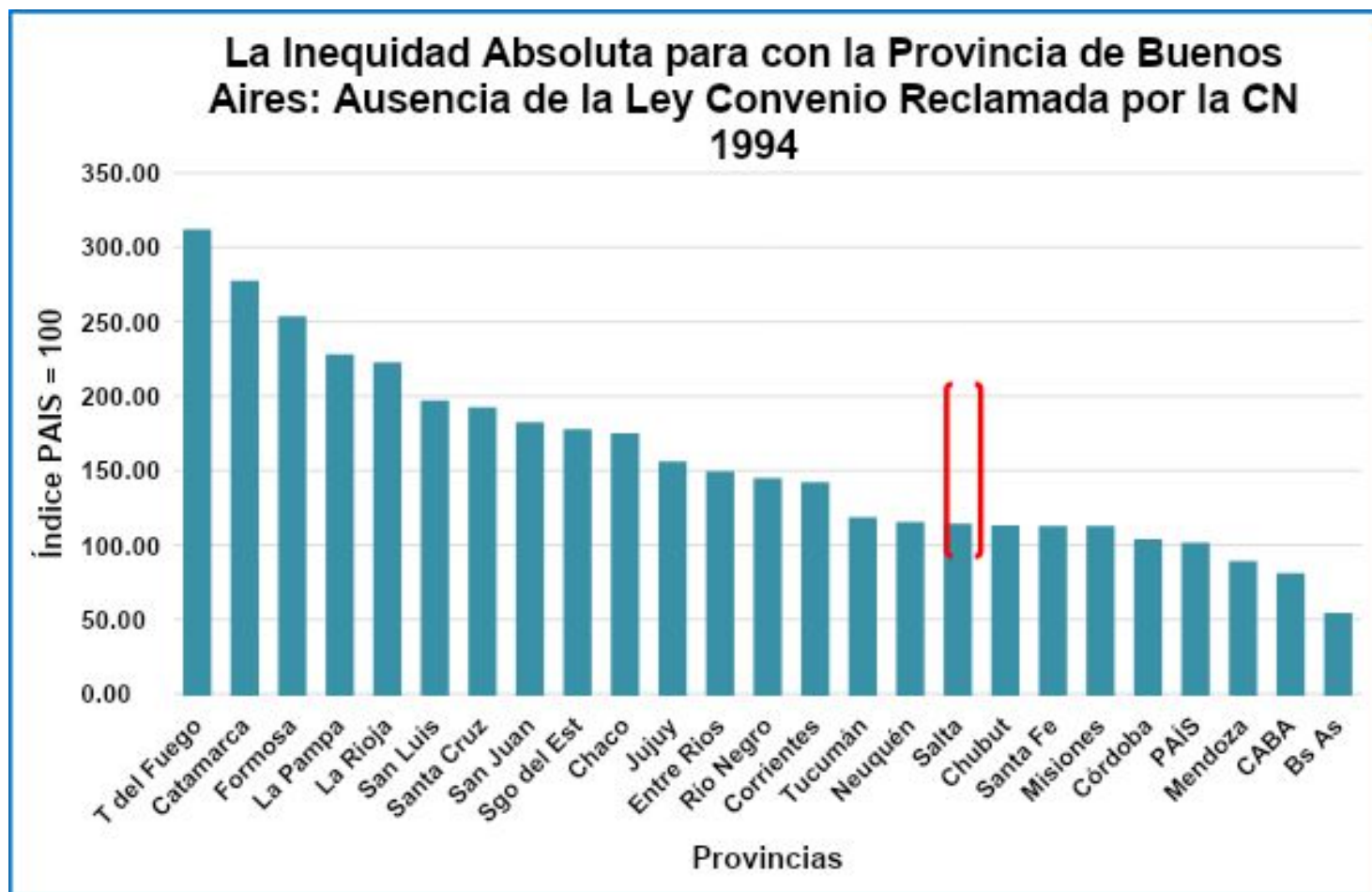
Nota – El dato de 1988 se integra con la CFI asignada (19,93 % de la MBC) y un adicional en concepto de ‘reparación’ (1,7 % extra). Fuente – Autores en base a Secretaría de Hacienda de la Nación

PROVINCIA DE BSAS: AUMENTA LA POBLACIÓN Y DISMINUYE LA CFI

Año	CFI %	Población %	Diferencia PP (Población - CFI)
1958	29,20	33,80	4,60
2019	21,59	39,00	17,41

COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS PER CÁPITA - 2019

Índice de la CFI per cápita – País = 100



**Fuente – Autores en base a Secretaría de Hacienda de la Nación y
Comisión Federal de Impuestos**

DESIGUALDAD INTERPROVINCIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS

Pesos Per Cápita – Año 2018

PROVINCIA	MONTO
Tierra del Fuego	74.116
Catamarca	64.884
Formosa	59.192
La Pampa	53.025
La Rioja	52.256
San Luis	47.599
Santa Cruz	45.217
San Juan	42.770
Sgo del Estero	43.665
Chaco	40.948
Jujuy	36.456
Entre Ríos	34.956
Río Negro	33.960
Corrientes	33.123
Tucumán	27.689
Santa Fe	26.960
Neuquén	26.856
Salta	26.698
Chubut	26.407
Misiones	26.218
Córdoba	24.921
Mendoza	22.252

Fuente – Autores
sobre datos de la
Secretaría de
Hacienda de la
Nación

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS Y REGALÍAS DE HIDROCARBUROS - AÑO 2019

	Millón \$ CFI Bruta	Millón \$ Regalías	Regalias/ CFI Bruta %
Neuquén	25.803	33.671	130,5
Chubut	23.523	19.252	81,8
Santa Cruz	23.544	13.863	58,9
Tierra del Fuego	18.173	3.297	18,1
Mendoza	59.616	8.402	14,1
Río Negro	36.620	4.574	12,5
La Pampa	27.856	1.091	3,9
Salta	54.855	1.780	3,2
Formosa	52.313	89	0,2
TOTAL	322.304	86.020	26,7

Neuquén, Chubut y Santa Cruz, que representan el 3,3 % de la población del país, captan el 78 % de las regalías (cuyo total es U\$S 1.900 millones).

Nota – Las regalías de petróleo se liquidan en U\$S, se convirtieron en \$ usando el tipo de cambio promedio anual que publica el BCRA.

Fuente – CFI es Comisión Federal de Impuestos y Regalías es Sec. Energía

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS MÁS REGALÍAS DE HIDROCARBUROS - 2019 EN PESOS POR HABITANTE y DE MAYOR A MENOR

Tierra del Fuego	126.901
Santa Cruz	104.887
Catamarca	95.461
Neuquén	90.732
Formosa	87.303
La Pampa	81.445
La Rioja	76.429
Chubut	70.270
San Luis	67.710
San Juan	62.627
Sgo del Estero	61.006
Chaco	59.994
Río Negro	55.814
Jujuy	53.415
Entre Rios	51.227
Corrientes	48.610
Tucumán	40.436
Salta	40.264
Santa Fe	38.510
Misiones	38.486
Córdoba	35.388
Mendoza	34.527
CABA	27.524

Un bonaerense recibe el 14 % de un fueguino, el 17 % de un santacruceño, un 20 % de un rionegrino, el 22 % de un pampeano y un 53 % de un mendocino...

**Fuente – Autores en base a
Secretaría de Hacienda y
Comisión Federal de
Impuestos**

LA INEQUIDAD DE LA CFI NO APUNTA A ABATIR LA POBREZA Y LA INDIGENCIA...

**Pobreza por Aglomerado Urbano de las Provincias
Segundo Semestre 2020 – INDEC - EPH**

Región	Población %	Pobres %	Indigentes %
GBA	43,6	53,0	63,0
Resto País	56,4	47,0	37,0
Total	100,0	100,0	100,0

En el Conurbano Bonaerense habita casi 2 de cada 3 indigentes del país y más de la mitad de los pobres.

24 AÑOS INCUMPLIENDO EL MANDATO CONSTITUCIONAL

La Sexta Disposición Transitoria de la Constitución sancionada en 1994, expresa : "Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del órgano fiscal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996".

FEDERALISMO FISCAL: LOS TEMAS A RESOLVER - 1

Tres temas que designan ganadores y perdedores de las transferencias federales con respecto a la situación actual

Tema I - Determinación de la Masa Bruta Coparticipable, es decir seleccionar los tributos que cobra la Nación que deben compartirse con las provincias y la CABA.

Restricción: El artículo 4° de la CN establece que “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación...”. El resto de los tributos sería elegible para la CFI.

La Política Económica: El caso Derechos de Exportación e Importación debe analizarse desde la asignación de recursos, atendiendo inversiones y exportaciones. La apropiación Federal: una potestad, pero no una obligación?.

FEDERALISMO FISCAL: LOS TEMAS A RESOLVER – 2 ... CONTINUACIÓN

II – Definición del coeficiente de la distribución primaria entre la Nación y las veinticuatro (24) jurisdicciones. El criterio de la CN es seguir las ‘funciones’ de los distintos niveles de gobierno.

Restricción: (1) La CN pareciera requerir un consenso total, dado que en última instancia el régimen federal deja en cada jurisdicción la aceptación del coeficiente; (2) La definición de ‘funciones’ va más allá del financiamiento de la seguridad, la educación y la salud y así lo establece la CN 1994.

La Política Económica: La Nación y la ANSES retienen el 67,8 % de la recaudación (Lámina 4 – 2019) y no alcanza para equilibrar el presupuesto público, aún con una presión fiscal récord histórico. ¿Cómo y porqué el gobierno nacional debería reducir ese porcentaje?.

FEDERALISMO FISCAL: LOS TEMAS A RESOLVER – 3 ... final

III – Especificación de la distribución secundaria de la CFI, es decir puntualizar los coeficientes de reparto de fondos entre las provincias y la CABA, que recibe directamente del Tesoro su coparticipación.

Restricción: La actual distribución carece de equidad y asigna CFI per cápita sin racionalidad económica alguna.

La Política Económica: (1) La distribución de recursos federales no se define por indicadores objetivos, sino que responde a presiones políticas de las provincias sobre el Poder Ejecutivo Nacional; (2) La CFI debe vincularse a la eficiencia en los gastos y aumentar la recaudación sobre la base imponible (mejor ‘correspondencia fiscal’ y reducción del desequilibrio horizontal); temas críticos para las provincias y la CABA.

LA CFI ES DE NIVEL CONSTITUCIONAL: EL ARTÍCULO 75, INCISÓ 2 ASÍ LO DEFINE

EL FEDERALISMO FISCAL DEL MANDATO CONSTITUCIONAL ESTABLECE QUE 'LOS HABITANTES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU LUGAR DE RESIDENCIA, DEBEN CONTAR CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES'

I – Sancionar una Nueva Ley Convenio: Objetivos

- Equitativa y Solidaria
- Impulse el logro de un grado equitativo de desarrollo
- Eleve la calidad de vida de los habitantes
- Accedan a un modelo social y económico de igualdad de oportunidades

II – Cumplir la Regla de 'Equidad, Eficiencia y Eficacia'

- Criterios objetivos de reparto
- Fundamento: competencias de Nación y Provincias
- Funciones del Gasto Público: Sociales; Económicas e Institucionales
- Asegurar remisión automática de fondos de CFI a provincias y CABA

III – La Norma y la Realidad: Una Distancia Difícil de Reducir

- Según la ley 23.548 las jurisdicciones subnacionales deberían recibir un 61,86 % y en cambio están realmente recibiendo un 32,2 % % (2019).
- ¿Qué gastos debería reducir la Nación para generar fondos para la CFI, tal que se cumpla con la nueva ley convenio?.

CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE COEFICIENTES DE PRORRATEO DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA - 1

CONCEPTOS

1 - Coeficientes con Propósitos Devolutivos – Procurar que las provincias y la CABA reciban recursos que les devuelvan los fondos que le fueron ‘extraídos’ a través de impuestos que cobra y no distribuye la Nación.

2 - Coeficientes con Propósitos Redistributivos – La distribución secundaria de la CFI debe aportar al logro de un nivel razonable de equivalencia en los estándares de vida de las unidades subnacionales y de estas con la CABA. ¿Existe otra alternativa que transferir más recursos a las jurisdicciones de menor desarrollo económico ?.

3 - Coeficientes que Incentiven la Eficiencia y la Eficacia de la CFI – Los aportes de la CFI deben ‘premiar’ el uso eficiente de los recursos por parte de las provincias, lo que requiere contar con una matriz de control de eficiencia y eficacia.



CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE COEFICIENTES DE PRORRATEO DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA – 2 - final

PRECISIONES

Elaborar un polinomio que defina (1) coeficientes devolutivos, que otorguen una cobertura de ‘equidad’ a las provincias y a la CABA; (2) coeficientes redistributivos, que asistan a la ‘convergencia’, en un período de tiempo que permita lograr efectos notorios en el ingreso medio de los habitantes; (3) coeficientes que ‘incentiven’ la mejor cobertura de los servicios transferidos a las unidades subnacionales bajo el criterio de subsidiaridad (i.e. educación, salud y seguridad) y (4) coeficientes que reduzcan el desequilibrio vertical en las provincias, aumentando su autonomía fiscal.

ADVERTENCIAS Y ATAJOS PARA UNA NUEVA LEY CONVENIO - 1

EL DESAFÍO: CONSTRUIR UN VINCULO COOPERATIVO ENTRE LAS PROVINCIAS, LA CABA Y LA NACIÓN, QUE PERMITA DEFINIR UNA CFI EQUITATIVA Y SOLIDARIA

I - IMPLEMENTACIÓN GRADUAL DEL NUEVO SISTEMA DE CFI

1 - Es difícil que algunas provincias que han conseguido aportes inesperadamente altos de la CFI, a propósito del régimen ley 23.548, resignen ingresos en valor absoluto. Ver Gráfico de Lámina 12. El desequilibrio horizontal predomina absolutamente.

2 - Habrá que consensuar un cronograma que ajuste al nuevo sistema en el tiempo, quizás a cinco años o a diez años.

3 - Ajustar los montos a coparticipar con modificaciones en el margen, mejorando la correspondencia fiscal marginal: nuevos coeficientes de reparto aplicables solamente a los incrementos de recaudación fiscal total medidos sobre el año base, siendo éste una referencia constante.

4 - El mecanismo de la nueva CFI y la ley convenio deberán prever que ninguna provincia disminuya el monto total de CFI, ajustado por inflación, que recibió en el año base.

ADVERTENCIAS Y ATAJOS PARA UNA NUEVA LEY CONVENIO – 2 - final

II – COOPERACIÓN PARA QUE LA RESTRICCIÓN FEDERAL NO SEA OBSTÁCULO

Aunque la ley fuera aprobada con mayoría absoluta de miembros de la cámara de senadores (provincias) y con mayoría absoluta de diputados (población), la CN determina que dicha ley deberá ser “aprobada por las provincias”. Esto remite a que los parlamentos de las provincias y la CABA deberán aprobar la ley convenio.

III - ARREGLAR EL LABERINTO FISCAL Y EL LABERINTO DE LA CFI

La nueva ley convenio no solo debe cumplir con el mandato de la CN 1994, sino que es una oportunidad para terminar con el ‘laberinto’ y racionalizar la estructura tributaria, simplificarla y transparentarla (i.e. bases imponibles, alícuotas, mecanismos de pago). Adherir plenamente al criterio de ‘unidad de caja’

APORTES PARA LA PUESTA EN ACTO DE UNA NUEVA LEY CONVENIO

1 - El nuevo sistema de CFI debe tener sustentabilidad en el tiempo, evitando ser afectado por temas de la coyuntura macroeconómica y los ciclos cortos. Definir el período de operación del sistema CFI es parte de la solución. El tiempo deberá definirse dentro de la nueva ley convenio. El ‘tempo’ de la CFI es importante; se suma a la definición de coeficientes de reparto en la distribución primaria y de prorrateo en la distribución secundaria.

2 - Prever una intervención activa del INDEC y de las organizaciones provinciales de estadística en la formulación de un paquete de indicadores a usar para los parámetros de reparto primario y secundario. Los detalles deberían discutirse en la preparación de la nueva ley convenio

3 – El nuevo sistema de CFI debe basarse en las funciones de gasto de las jurisdicciones. Sin ello no será posible determinar los porcentajes y cualquier cifra que se adopte será ilegal e incumplirá con la regla de las ‘3 E’.

4 – Más allá de la aplicación de los fondos de la CFI a los temas básicos de seguridad, salud y educación, la CN 1994 obliga a asignar recursos de la CFI para generar condiciones de ‘convergencia’ al desarrollo económico de las provincias, sin las cuales no se alcanzarán los tres reclamos constitucionales: acceder a un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.



MUCHAS GRACIAS