

FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

**ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FISCALES ENTRE NIVELES DE
GOBIERNO. IMPACTO DE REFORMAS EN CÓRDOBA**

**OFICINA TECNICA DE PRESUPUESTO
LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

INFORME Nº 6

Noviembre de 2017

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
I. FEDERALISMO FISCAL, EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA.....	3
II. COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS. MARCO LEGAL BÁSICO	5
III. FUNCIONAMIENTO EN LA PRÁCTICA DE LA COPARTICIPACIÓN	6
IV. FONDO DEL CONURBANO BONAERENSE. ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO	7
V. PROYECTO DE ELIMINACIÓN DEL FONDO DEL CONURBANO	8
VI. EL REPARTO DE RECURSOS EN ARGENTINA EN CIFRAS	9
VII. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA REFORMA DE LA COPARCIPACIÓN	13

INTRODUCCIÓN

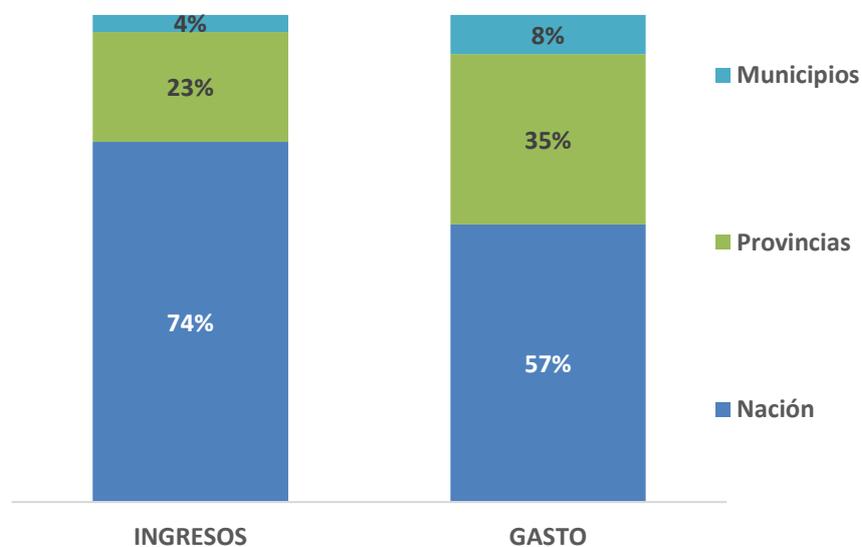
- El Federalismo Fiscal es uno de los grandes debates pendientes de resolver en Argentina. En los últimos meses se ha intensificado la discusión por la distribución de fondos entre Nación y Provincias a raíz de la demanda presentada por Provincia de Buenos Aires en la Corte por el Fondo del Conurbano Bonaerense.
- El objetivo del presente informe es brindar un **panorama general de cómo funciona, en la teoría y en la práctica, el federalismo fiscal en Argentina**, contextualizando el Fondo del Conurbano en el esquema más amplio que es la Coparticipación Federal de Impuestos y analizando en cifras el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno.
- Resulta esencial que se plantee entre todos los miembros de la sociedad un debate integral y exhaustivo de esta temática, considerando los importantes efectos que posee en la calidad de vida de todos los habitantes del país.

I. FEDERALISMO FISCAL, EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

- Un país federal como lo es Argentina, con distintos niveles de gobierno superpuestos territorialmente, requiere de una organización principalmente en cuanto a tres aspectos básicos:
 1. **Cómo asignar las funciones públicas** entre niveles de gobierno, esto es, cómo se reparten las responsabilidades de gasto público entre nación, provincias y municipios.
 2. **Cómo repartir las fuentes de financiamiento tributario**, es decir qué tipo de impuestos les corresponde cobrar a cada estamento.
 3. **Cómo aplicar un sistema de transferencias** entre los niveles de gobierno, en caso de ser necesario.
- El objetivo central al que debería apuntar un buen funcionamiento del sistema Federal es lograr que **todos los habitantes del país, independientemente de la región donde vivan, puedan tener acceso a la misma canasta de bienes y servicios públicos**, con igualdad tanto en cantidad como en calidad.
- La distribución de las fuentes de financiamiento tributario entre niveles de gobierno se encuentra legalmente establecido en la Constitución Nacional. En su artículo 75º se definen de manera general las **potestades tributarias** de cada nivel de gobierno del siguiente modo:
 - **Derechos aduaneros** (de importación y exportación) son de **potestad exclusiva de la Nación**. Asimismo, se prohíben aduanas interiores y tributos que limiten la libre circulación de los bienes.
 - **Impuestos indirectos**: de facultad concurrente entre Nación y Provincias.
 - **Impuestos directos**: la atribución es de las Provincias, pudiendo la Nación instrumentarlos por tiempo determinado y siempre que existan razones que lo justifiquen.

- Se aprecia del marco legal un marcado federalismo. Ahora bien, este federalismo contenido en la Constitución se encuentra bastante diluido en la práctica, si se tiene en cuenta que los principales impuestos directos (Ganancias) e indirectos (IVA, Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios) son legislados y recaudados por la Nación.
- El siguiente gráfico sintetiza con cifras el **federalismo fiscal que existe actualmente en la práctica** en Argentina, analizando qué nivel de gobierno concentra la recaudación de ingresos y la ejecución del gasto público.
 - Con relación al **total de ingresos** generados por el Sector Público, en todo concepto, se observa que un **74% lo recauda la Nación**, frente a un **23% de Provincias** y **4% de municipios**.
 - En materia de **gasto**, un **57%** del gasto público consolidado en Argentina lo lleva adelante la **Nación**, un **35% las provincias** y un **8% los municipios**.
- Dos conclusiones se desprenden de este análisis:
 - Existe un **elevado grado de centralismo** en Argentina. El nivel nacional de gobierno es quien recauda 3 de cada 4 pesos de los ingresos del Sector Público, y a su vez lleva adelante más de la mitad del gasto público.
 - Se plantea un **desequilibrio fiscal vertical**, en el sentido que los niveles provincial y municipal llevan adelante en conjunto el 43% del gasto, pero recaudan un 27% de los ingresos. Vale decir que se hacen cargo de una mayor proporción del gasto de la que pueden sostener con sus potestades tributarias propias. Evidentemente
- Este desequilibrio es cubierto mediante el sistema de transferencias de recursos denominado **Coparticipación Federal de Impuestos**, que constituye un instrumento esencial en la administración de los recursos públicos de un país federal.

Gráfico 1: Recaudación de ingresos y ejecución del gasto total según nivel de gobierno. Año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

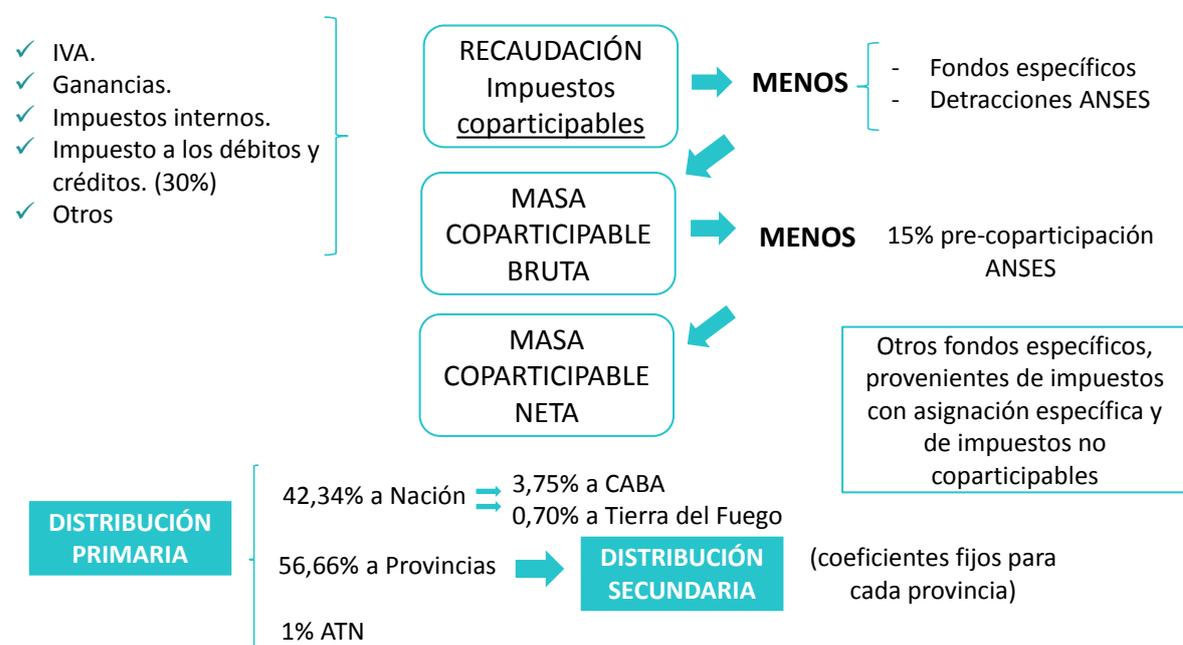
II. COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS. MARCO LEGAL BÁSICO

- La Coparticipación Federal de Impuestos es un **sistema de coordinación tributaria entre niveles de gobierno, por el cual estos acuerdan en que el nivel superior legisla, administra, recauda y distribuye lo producido por determinados gravámenes.**
- La distribución tienen dos partes esenciales:
 - **Distribución Primaria**, que consiste en cómo se reparten los recursos entre la Nación y el conjunto de provincias.
 - **Distribución Secundaria**, que apunta a luego cómo se asignan los recursos fiscales a cada una de las provincias.
- Existen básicamente dos criterios para el reparto de los recursos en la distribución secundaria:
 - **Criterio devolutivo**, consiste en transferir a los gobiernos receptores un monto equivalente a lo recaudado en su propia región.
 - **Criterio redistributivo**: los recursos públicos se asignan con mayor intensidad en aquellas regiones de menores ingresos, lo que implica que se terminen redistribuyendo recursos desde regiones ricas hacia regiones pobres.
- Entre las principales normas y antecedentes que conforman el **marco legal básico** de la Coparticipación Federal de Impuestos se destacan:
 - **Constitución Nacional**: el art.75. marca la necesidad de una ley- convenio que distribuya los recursos públicos con criterios automáticos, objetivos, de manera equitativa y tendiente al logro de un *grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*.
 - **Ley- Convenio N° 20.221 (1973)**. Si bien no está vigente, constituye uno de los antecedentes más destacables en cuanto a que definía criterios de reparto de la distribución secundaria. Por caso, la misma se establecía sobre la base de indicadores como: 65% proporcional a la población, 25% según brecha de desarrollo, 10% según dispersión de la población, vale decir que incorporaba en alguna medida tanto criterios devolutivos como redistributivos.
 - **Ley 23.548 (1988)**: Es un régimen “transitorio”, que se sancionó una vez vencida la ley de 1973. A pesar de su carácter transitorio, rige actualmente, aunque con diversas modificaciones que, en algunos casos, significaron retracciones a la masa coparticipable y numerosos fondos complementarios, que han dado lugar a la conformación del famoso “laberinto”, como se denomina al complejo entramado actual de distribución de los recursos.
 - **Reforma de la Constitución Nacional (1994)**, que dispuso sancionar un régimen de coparticipación definitivo antes de 1996. A más 20 años, esto no ha sido cumplido, rigiendo la ley transitoria de 1988.

III. FUNCIONAMIENTO EN LA PRÁCTICA DE LA COPARTICIPACIÓN

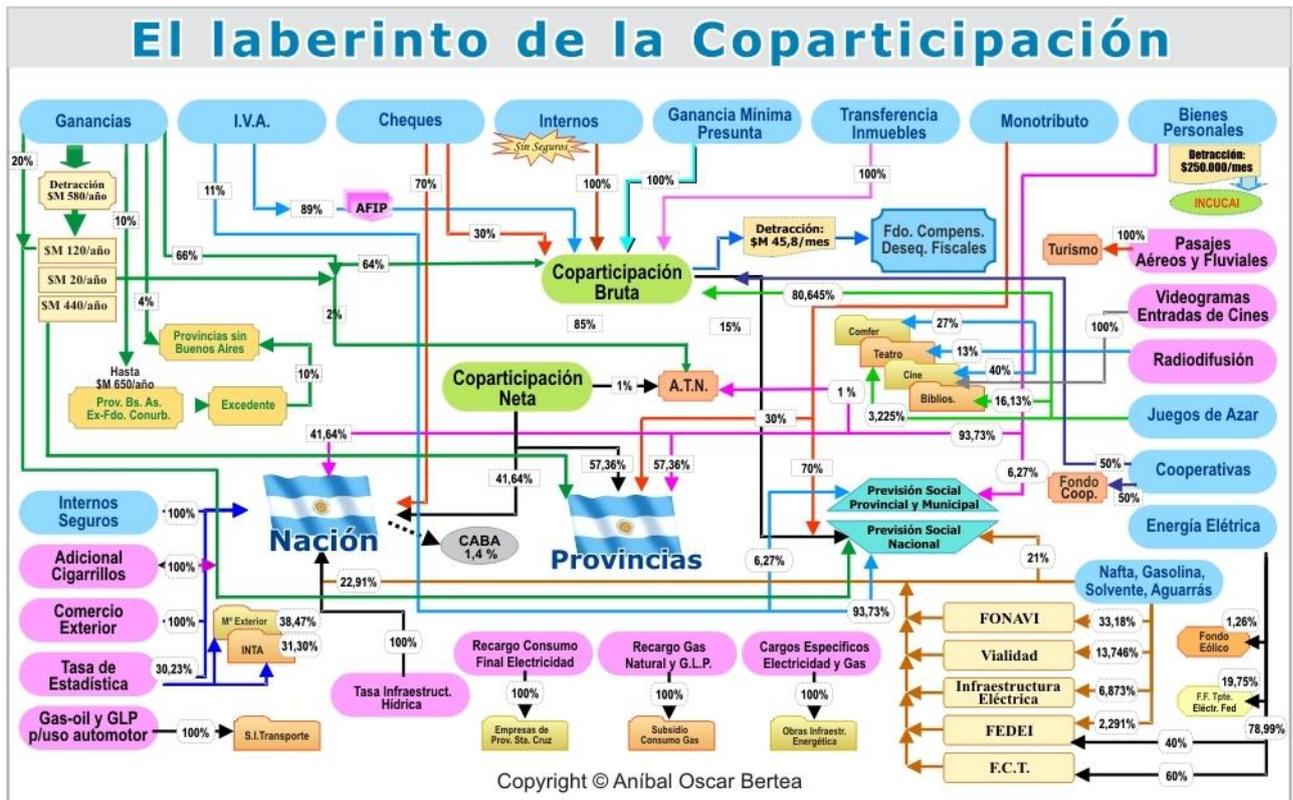
- A continuación se presenta un esquema simplificado del funcionamiento en la práctica del sistema de coparticipación federal de impuestos en Argentina.
- Los principales impuestos que recauda la Nación, como IVA, Ganancias, impuestos internos, una parte del Impuesto al cheque, entre otros forman parte de recaudación de impuestos coparticipables. Con el tiempo se fueron creando leyes espaciales con fondos específicos y “detracciones” de esa masa de recursos para para ciertos destinos (como por ejemplo, el caso del Fondo del Conurbano Bonaerense), quedando conformada luego de esas deducciones la masa coparticipable bruta.
- A su vez, de la masa coparticipable bruta se descontaba un 15% para el financiamiento de ANSES, quedando conformada la masa coparticipable neta. Esta deducción ha sido eliminada para las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, luego de los fallos de la Corte del año 2015, y se encuentra actualmente en proceso de restitución gradual para el resto de las jurisdicciones, quedando totalmente eliminado para el año 2020.
- Sobre esta masa coparticipable neta es que luego se establece la distribución primaria, siguiendo los coeficientes que prevé la ley en un 42% para Nación (quien luego cede porcentajes para CABA y Tierra del Fuego, un 57% a provincias y un 1% para ATN. El monto asignado a las provincias luego es distribuido según coeficientes fijos también establecidos en la Ley 23.548.
- Pero con el tiempo, también fueron surgiendo otros fondos específicos, provenientes de impuestos con asignación específica y de impuestos no coparticipables (como por ejemplo el Fondo Federal Solidario) que son repartidos entre los distintos actores bajo otros criterios y porcentajes.

Gráfico 2: Esquema simplificado del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.



- En suma, el hecho de que la ley vigente provisoria y con coeficientes fijos hizo que fueran apareciendo nuevos fondos y criterios de reparto que tendieron a complejizar la distribución de recursos en Argentina, a tal punto que comenzó a denominarse de manera informal como el “laberinto de la Coparticipación de Impuestos”, tal como se ilustra en la siguiente imagen.

Gráfico 3: “Laberinto” de la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina.



IV. FONDO DEL CONURBANO BONAERENSE. ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO

- El Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) constituye una pequeña sección del anterior esquema general de Coparticipación de Impuestos.
- El FCB se integra con el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y fue creado en el año 1992 para equilibrar lo que recibía la Provincia de Buenos Aires en concepto de coparticipación. En el año 1995 se impuso un tope de \$650 millones al monto destinado a Buenos Aires, quedando el excedente para ser repartido entre el resto de las provincias (con excepción de CABA), de acuerdo con los coeficientes de la Ley de Coparticipación. Ese tope no fue actualizado nunca, en un contexto inflacionario en el que la recaudación de Ganancias creció de manera sustancial producto del crecimiento económico, la inflación y la falta de actualización de los parámetros de cálculo del impuesto. Como consecuencia, en la actualidad la Provincia de Buenos Aires recibe menos del 2% del fondo, estimado en unos 53.000 millones para 2017.

- El siguiente cuadro expone una simulación con las variaciones de recursos que implicaría la eliminación del tope al FCB para la provincia de Buenos Aires. La recuperación de esta provincia en la distribución del fondo, necesariamente implica una resignación del resto de las provincias, que en el caso de Córdoba representaría una importante pérdida de recursos (\$ 5.800 millones expresados en cifras del año 2017).

Cuadro 1: Simulación de impacto de eliminación de tope del FCB para Buenos Aires

Provincias	VARIACIÓN	
	Mill. \$	% de la copart. est. 2017
Buenos Aires	52.374	38,1%
22 provincias	-52.374	-9,0%
Catamarca	-1.824	-9,6%
Chaco	-3.303	-9,2%
Chubut	-1.047	-8,9%
Córdoba	-5.879	-8,7%
Corrientes	-2.461	-9,0%
Entre Ríos	-3.233	-9,3%
Formosa	-2.410	-9,3%
Jujuy	-1.881	-9,3%
La Pampa	-1.243	-9,4%
La Rioja	-1.371	-9,4%
Mendoza	-2.761	-9,3%
Misiones	-2.187	-8,9%
Neuquén	-1.149	-8,9%
Río Negro	-1.671	-9,2%
Salta	-2.538	-9,0%
San Juan	-2.238	-9,4%
San Luis	-1.511	-8,5%
Santa Cruz	-1.047	-9,1%
Santa Fe	-5.917	-8,4%
Santiago del Estero	-2.736	-9,2%
Tierra del Fuego	-817	-9,2%
Tucumán	-3.150	-9,3%

V. PROYECTO DE ELIMINACIÓN DEL FONDO DEL CONURBANO

- A raíz del debate en torno al reparto de Ganancias por el Fondo del Conurbano Bonaerense, cuya modificación implicaba una intensa puja distributiva entre las provincias, en reuniones mantenidas recientemente entre los gobiernos nacional y provinciales, trascendió que se le daría una solución al conflicto del Fondo del Conurbano Bonaerense, mediante las siguientes modificaciones:
 - Se eliminaría el artículo 104 del Impuesto a las Ganancias, lo cual implica a grandes rasgos eliminar el Fondo del Conurbano Bonaerense, el Fondo de Necesidades Básicas y la detracción del 20% destinada a ANSES, con lo cual, en definitiva **el 100% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias pasaría a integrar la masa coparticipable bruta.**
 - Para evitar la desfinanciación de Anses, por los menores recursos derivados de la anterior modificación, **la recaudación del Impuesto al Cheque (que con anterioridad se destinaba un 30% a las provincias), iría directamente a Anses.**

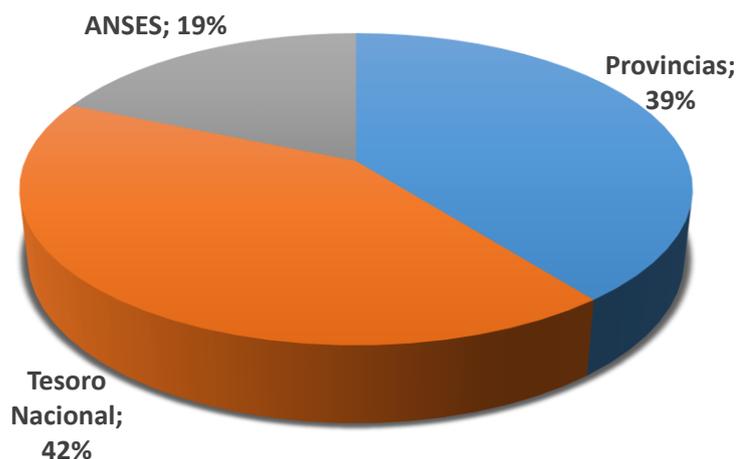
- Asimismo, la Nación garantizaría a las provincias cubrir los menores fondos que pudieran generar las anteriores modificaciones, vale decir que la totalidad del costo de las anteriores modificaciones, que básicamente se traducen en mayores fondos para la Provincia de Buenos Aires, serían afrontados por el Tesoro Nacional.
- Analizando en cifras las implicancias que tendrían dichas modificaciones, se observa que en términos generales, y con datos para el 2018, que:
 - Provincia de Buenos Aires recibiría recursos extra por \$ 18.000 millones, CABA por \$ 6.000 millones, aproximadamente, y el conjunto de provincias perdería \$16.000 millones que serían compensados según se anunció, por el Gobierno Nacional.
 - A su vez, ANSES recibiría cerca de \$82.000 millones, mientras que el Tesoro perdería cerca de \$ 80.000 y además los ATN se reducirían en \$ 11.000 millones.
- Con relación al impacto en la Provincia de Córdoba, las modificaciones netas implicarían menores recursos para 2018 por unos \$ 1.000 millones, cifra que sin embargo el gobierno nacional se comprometió a cubrir.
- Más allá de que el efecto podría ser neutro para la Provincia Córdoba, las dudas persisten a futuro, puesto que con el tiempo está proyectado que vaya aumentando el porcentaje del impuesto a los Débitos y Créditos bancarios que se toma como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, llegando en el 2020 a un 100%, lo cual implica menores recursos efectivos del Impuesto a las Ganancias que se coparticiparían a las provincias.

VI. EL REPARTO DE RECURSOS EN ARGENTINA EN CIFRAS

- Es preciso tener en cuenta que el planteo por el Fondo del Conurbano es solo una pequeña parte del complejo entramado de relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias que constituyen la Coparticipación Federal de Impuestos y la asignación del gasto público nacional en las provincias.
- A continuación se brindan cifras actualizadas del reparto de recursos fiscales en Argentina, tanto entre la Nación y las Provincias (distribución primaria), como entre los gobiernos provinciales (distribución secundaria).
- Analizando en primer lugar la **distribución primaria**, se observa que en el año 2016 del total de la recaudación de impuestos nacionales (netos de Seguridad Social y de los ingresos provenientes del blanqueo), un **42% quedó en manos del Tesoro Nacional**, mientras que un **39% fue destinado al conjunto de Provincias** y un **19% a ANSES**.
- Si bien el porcentaje que va a provincias ha aumentado en los últimos dos años, fundamentalmente debido a la restitución de los fondos que se detraían para ANSES, claramente aún se está lejos del porcentaje legal asignado para las provincias.

Gráfico 3: Distribución actual de la Recaudación Nacional (sin Seguridad Social)* entre:

Tesoro Nacional, Provincias y ANSES- Año 2016

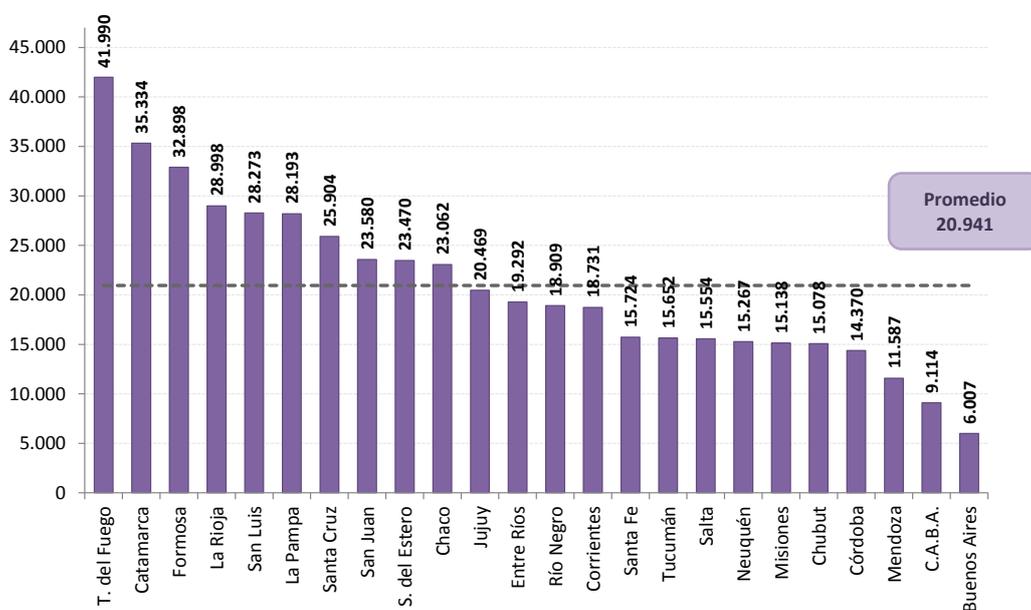


*Nota: se excluyen cifras del blanqueo.

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

- Por otro lado, pasando a la **distribución secundaria**, se observan disparidades en el reparto de fondos entre provincias en términos per cápita, ubicándose en un extremo las jurisdicciones de Tierra del Fuego, Catamarca y Formosa, que recibieron en el 2016 más de \$ 32.000 por habitante, mientras que en el grupo de jurisdicciones que menos recursos recibieron se encuentran Buenos Aires, CABA, Mendoza y Córdoba.

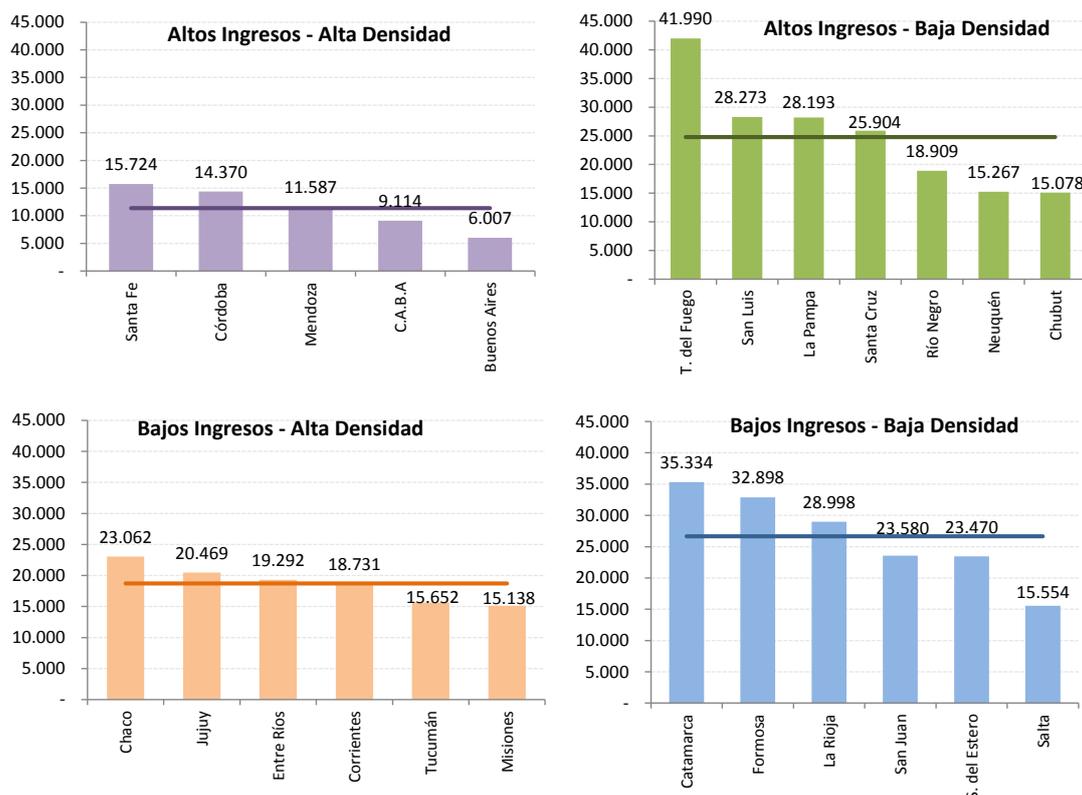
Gráfico 4: Distribución de la Coparticipación y Leyes Especiales entre provincias. En pesos per cápita. Año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

- Si bien es lógico que existan diferencias en cuanto a la distribución per cápita de recursos, considerando las diferencias geográficas y económicas que existen entre las provincias argentinas, surge la inquietud de si estas diferencias responden verdaderamente a un criterio redistributivo en la asignación de fondos.
- Para intentar responder este interrogante, se presentan las mismas cifras de reparto en términos per cápita, pero ordenando a las provincias según grupos homogéneos de **nivel de ingreso y densidad poblacional**. De este modo, quedan conformados 4 grupos de provincias: *Altos Ingresos- Alta Densidad*; *Altos Ingresos- Baja Densidad*; *Bajos Ingresos- Alta Densidad*; *Bajos Ingresos- Baja Densidad*.
- Se aprecia en este análisis que, aún dentro de grupos de provincias de características socioeconómicas relativamente homogéneas, existen también importantes disparidades entre jurisdicciones. Por ejemplo, dentro del grupo de jurisdicciones de altos ingresos y baja densidad, compuesto principalmente por las provincias patagónicas, un habitante de la provincia de Chubut habría recibido en 2016 \$15.000 por coparticipación, cifra que representa un 37% de lo que recibió un habitante de Tierra del Fuego.
- Otras diferencias que no encontrarían fundamento en el criterio redistributivo, pueden apreciarse dentro del grupo de Bajos Ingresos – Baja Densidad. Por ejemplo, mientras que en Catamarca un habitante habría recibido en 2016 más de \$35.000 en concepto de coparticipación, un salteño recibió \$15.500, es decir menos de la mitad que el ciudadano de la provincia vecina.

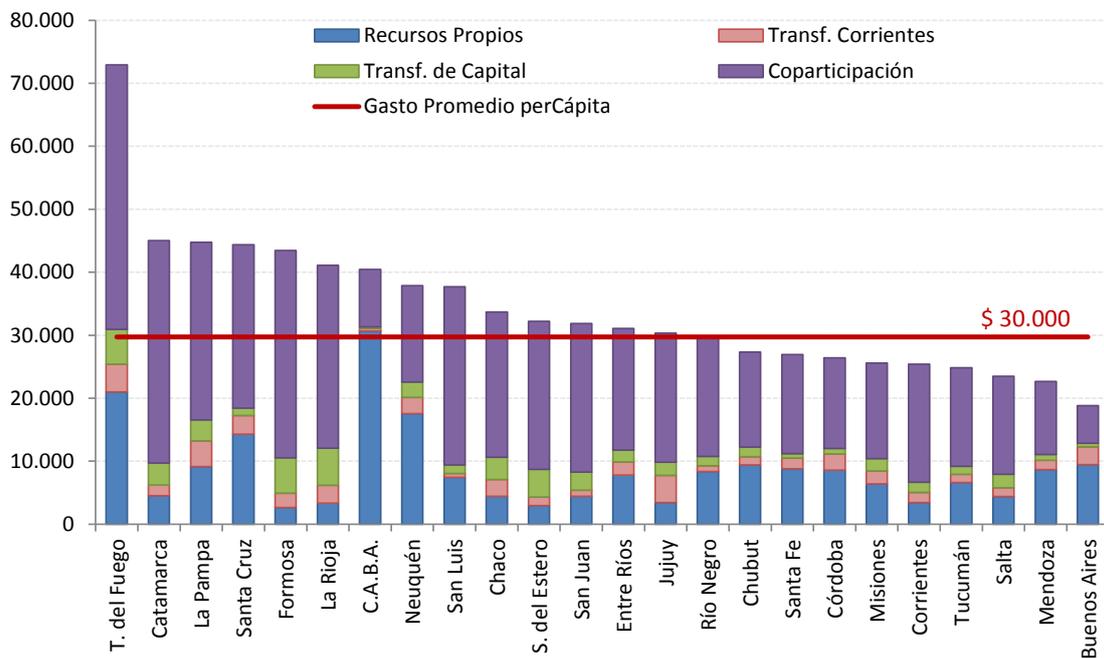
Gráfico 5: Distribución de la Coparticipación y Leyes Especiales entre provincias reagrupadas según nivel de ingreso y densidad poblacional. En pesos per cápita. Año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

- Finalmente, es preciso tener en cuenta que no todos los ingresos que reciben las provincias vienen de la coparticipación federal de impuestos. Los gobiernos provinciales también recaudan recursos tributarios propios y, a su vez, reciben ingresos por otro tipo de transferencias corrientes y de capital. que no siguen los criterios automáticos de reparto de la coparticipación. Precisamente las transferencias de la Nación hacia las provincias deberían tener un “efecto nivelador”, en el sentido de poder igualar las capacidades fiscales de todas las jurisdicciones para brindar similares niveles de bienes y servicios públicos.
- El siguiente gráfico expone el gasto público provincial promedio por habitante, y los ingresos per cápita de cada provincia, que deberían alcanzar para cubrir esas erogaciones. Se puede apreciar que el sistema de transferencias en Argentina no logra igualar las capacidades de gasto de las provincias. En efecto, en 9 de las 24 jurisdicciones el total de ingresos per cápita no alcanzaría para cubrir el gasto promedio por habitante.

Gráfico 6: Ingresos por Coparticipación, transferencias corrientes, transferencias de capital recursos propios, por provincia. En pesos per cápita. Año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

VII. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA REFORMA DE LA COPARCIPACIÓN

- En síntesis, se observan importantes fallas en el funcionamiento del Federalismo Fiscal en Argentina, que tienen que ver no solo con el reparto de recursos entre la Nación y las Provincias, sino también con relación a cómo se asignan los recursos entre las propias jurisdicciones provinciales.
- Se detecta en la práctica un alto grado de centralismo en Argentina, con un desequilibrio fiscal vertical de importancia, que si bien es cubierto por un sistema de transferencias entre niveles de gobierno, éste adolece de múltiples imperfecciones.
- Por un lado, el porcentaje “efectivo” de distribución a provincias está actualmente bastante alejado del “legal”. Por el otro, existen fuertes disparidades en la distribución secundaria de recursos entre provincias, a la vez que persiste también una distribución de fondos de manera “no automática”.
- La ley que rige en la actualidad es un régimen transitorio, con coeficientes de reparto que han quedado distorsionados en el tiempo y que no siguen los criterios originales de distribución. Las sucesivas reformas y “parches” que se han ido agregando con el transcurso de los años, han convertido al marco legal actual en un esquema excesivamente complejo.
- Es preciso recordar que hace ya más de 20 años que debería haberse aprobado una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, por mandato de la Constitución Nacional, que combine de manera razonable criterios devolutivos y redistributivos en el reparto de fondos entre Nación y Provincias, y a su vez entre cada una de las 24 jurisdicciones.
- En este sentido, el Fondo del Conurbano es solo una porción del complejo entramado de relaciones fiscales entre niveles de gobierno. Se requiere, en consecuencia, de una discusión seria e integral de la Coparticipación. La solución no puede pasar por seguir aplicando medidas parciales que modifiquen solo un fondo o impuesto a distribuir.
- Es necesaria una verdadera y completa reforma del sistema de coparticipación, que se complemente con otras leyes que se están tratando actualmente en el Congreso Nacional como la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Reforma tributaria.
- Es preciso dar solución al mismo tiempo a los problemas de la distribución primaria y secundaria, con criterios objetivos de reparto para una reducción de las disparidades regionales de capacidad de gasto público por habitante.
- Se requiere de una simplificación del sistema, probablemente en un marco de gradualidad, con un mayor grado de institucionalización y automaticidad en la distribución de los recursos.
- La discusión también debería abarcar de manera amplia los distintos gastos y transferencias entre niveles de gobierno. Una discusión solamente centrada en la coparticipación federal, estaría dejando de lado otros recursos que tienen impacto relevante en el funcionamiento económico del federalismo argentino.

- Ahora bien, es más que evidente que una reforma de la coparticipación de impuestos es tan necesaria como difícil de llevar a la práctica. Sin embargo, la Argentina se encuentra actualmente ante una oportunidad histórica de llevar adelante un debate por un Federalismo Fiscal que mejore la calidad de vida de todos los habitantes del país.