

# **FEDERALISMO FISCAL**

SINTESIS CONCEPTUAL

# **ESTADOS FEDERALES Y FEDERALISMO FISCAL**

---

- ✓ ESTADO FEDERAL: ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y OBLIGACIONES DE GASTO
- ✓ RECURSOS: Alternativas:
  - ✓ Separación de fuentes tributarias
  - ✓ Coparticipación de fuentes compartidas
- ✓ CORRESPONDENCIA FISCAL

# EVOLUCION

---

✓ 1935: Ley 12.235 (impuestos internos y ganancias)

✓ 1973: Ley 20.221 (anteproyecto Dino Jarach)

**Enumeración taxativa de los impuestos**

**Distribución primaria:**

***48,5 % para la Nación***

***48,5 % para el conjunto de Provincias***

***3 % al Fondo de Desarrollo Regional***

**Distribución secundaria:**

***65 % población (dir. proporcional)***

***25 % brecha desarrollo)***

***10 % inversa a la densidad de población***

✓ 1983: Prórrogas hasta 1987

# EVOLUCION (II)

---

## ✓ 1988: Ley 23.548

Enumeración taxativa de las excepciones

Porcentajes fijos

Criterios de distribución no objetivos

Fondo de Aportes del Tesoro Nacional

Cláusula de garantía: 34 %

Sucesivas modificaciones

## ✓ 1992 1993: Pactos Fiscales

Financiamiento del sistema previsional

Detracción: 15% de la masa coparticipable

Suma mínima garantizada:

*\$ 725 Millones mensuales*

*\$ 740 Millones mensuales*

Compromisos recíprocos Nación – Provincias

Descentralización Fondos afectados

# EVOLUCION (III)

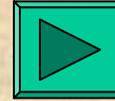
---

- ✓ 1994: Constitución (art. 75 inc. 2)
- ✓ 1996: vence el plazo constitucional para aprobar el nuevo régimen (cláusula transitoria)
- ✓ 1999 (Nov): Compromiso Federal (suma única y global) (\*).
- ✓ 2000 (Dic): Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal (\*).
- ✓ 2001: Acuerdo por la independencia.- Acuerdo de Gobernabilidad .- Acuerdo disciplina fiscal.
- ✓ 2002: Pacto con los Gobernadores. (\*)

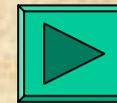
# COINCIDENCIA DE DIAGNÓSTICOS

---

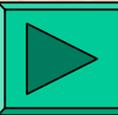
✓ Escasa Correspondencia Fiscal.



✓ Carácter procíclico de la tributación y de las transferencias por coparticipación.



✓ Sistema tributario complejo que traba el desarrollo.



✓ Arbitrariedad del criterio de distribución secundaria (no es devolutivo ni equitativo/redistributivo).



✓ Complejidad de los temas que se integran al debate del federalismo fiscal.



# CORRESPONDENCIA FISCAL

## RECURSOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO AÑO 2001

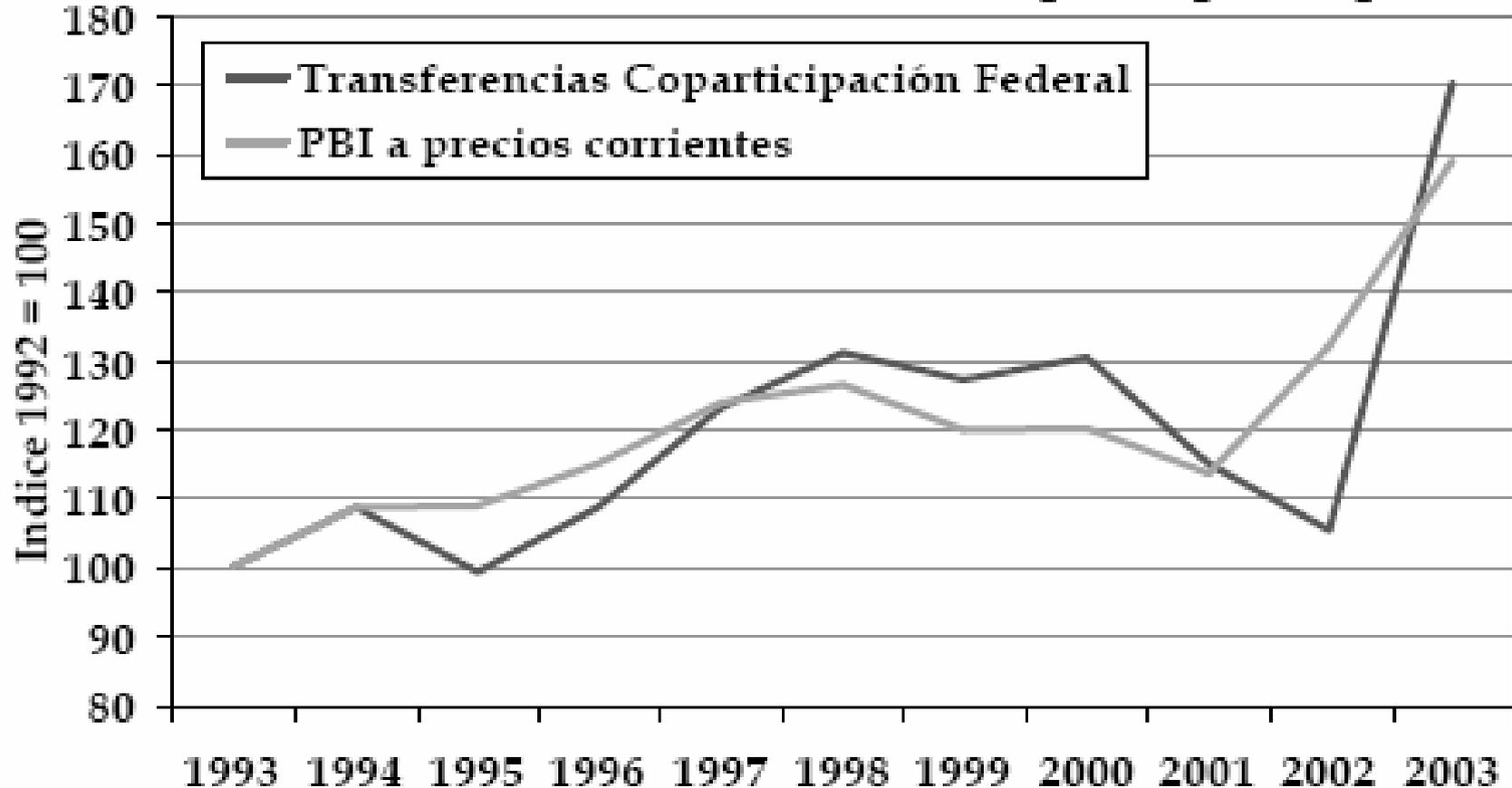
<u>Nivel de gobierno</u>	<u>Recursos</u>	<u>Gastos</u>
<u>Nación</u>	<u>74.97%</u>	<u>52.52%</u>
<u>Provincias</u>	<u>19.40%</u>	<u>38.13%</u>
<u>Municipios</u>	<u>5.63%</u>	<u>9.36%</u>
<u>TOTAL</u>	<u>100.00%</u>	<u>100.00%</u>

2004

<b>S.P</b>	<b>Ingresos</b>	<b>%</b>	<b>Gastos</b>	<b>%</b>
Nación	102.878	85,1%	55.074	51,0%
Provincias	18.063	14,9%	52.986	49,0%
	120.941		108.060	

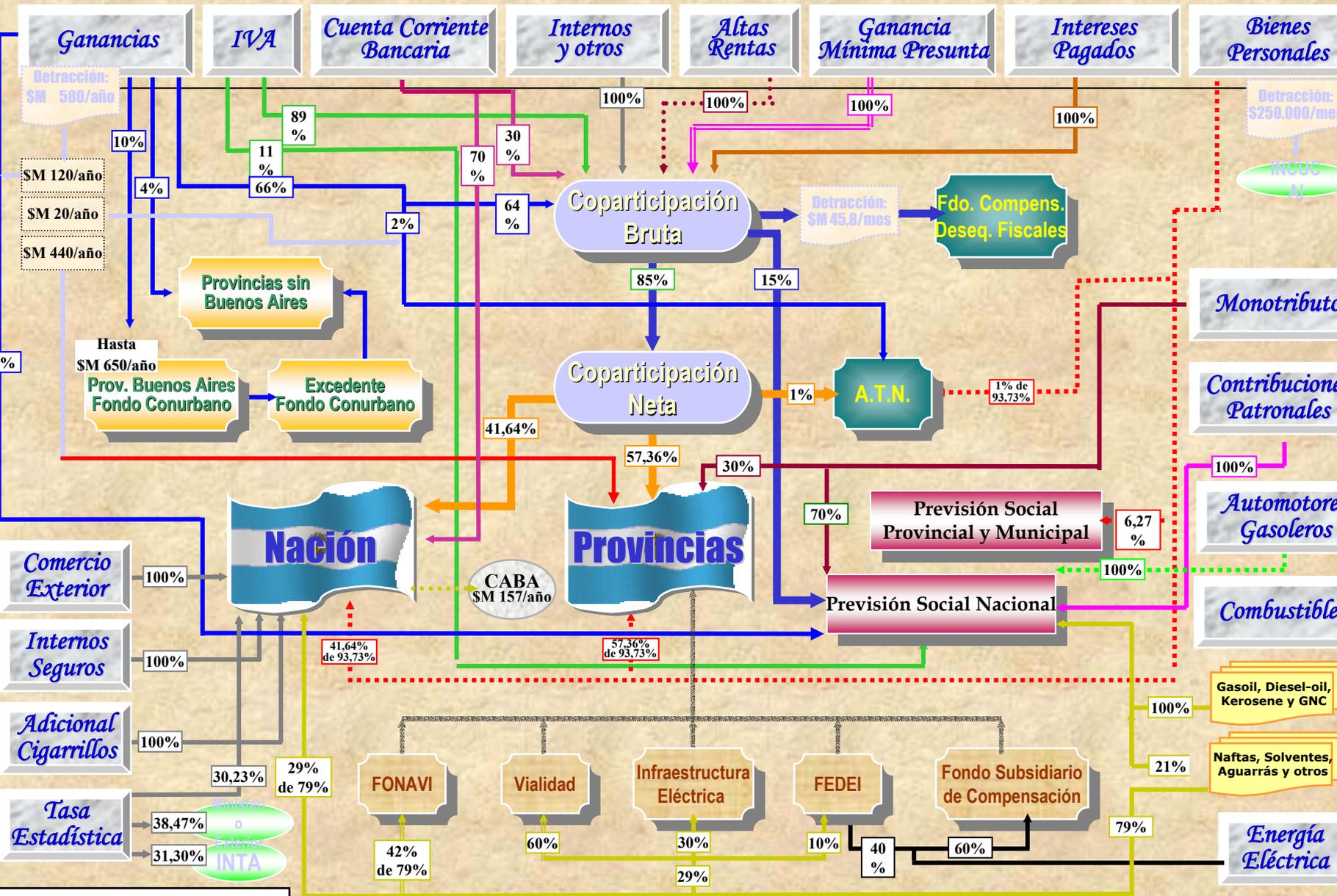
# CARACTER PROCICLICO DE LOS RECURSOS

## 2- Prociclicidad de las transferencias por coparticipación

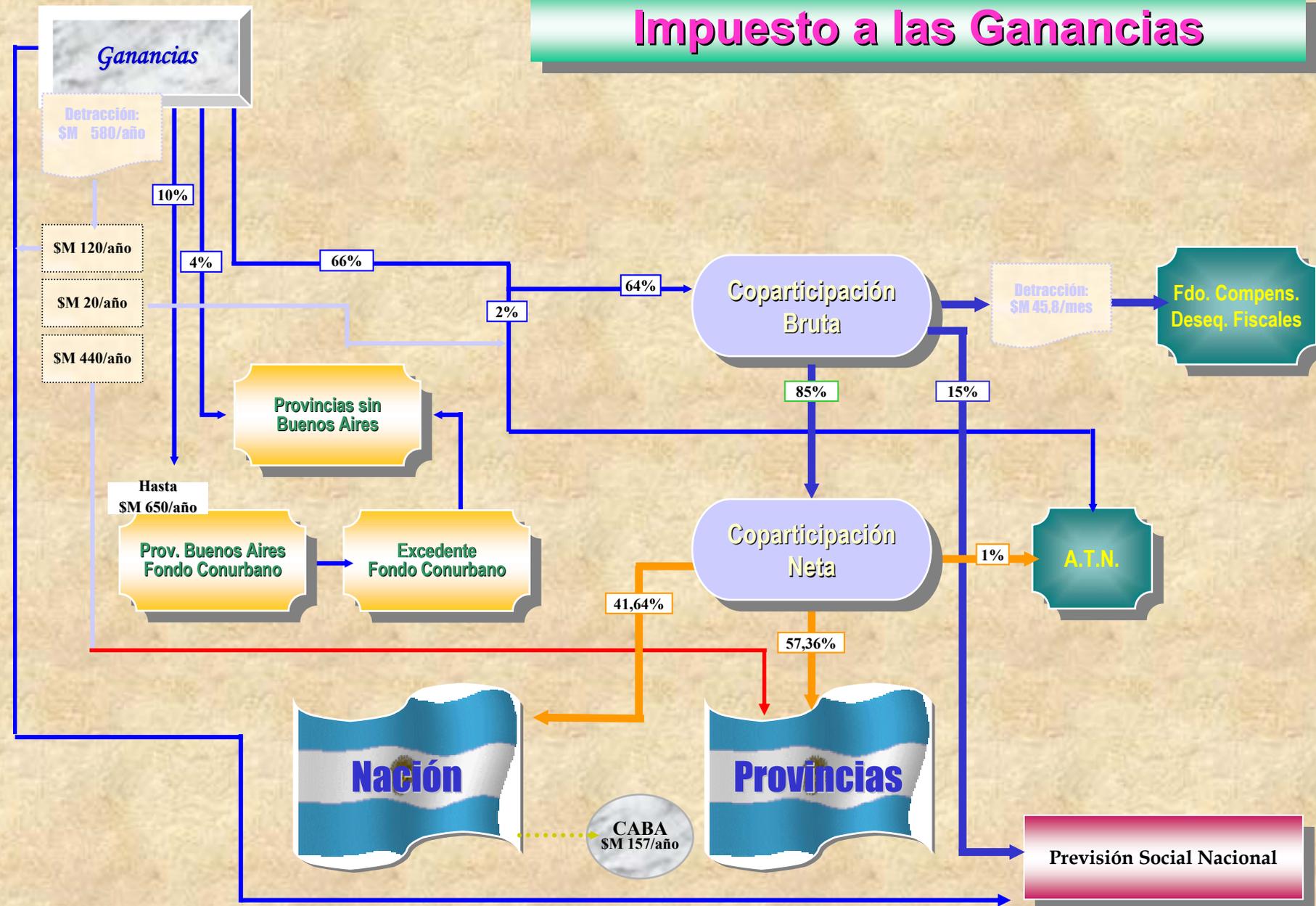


Fuente: Ministerio de Economía

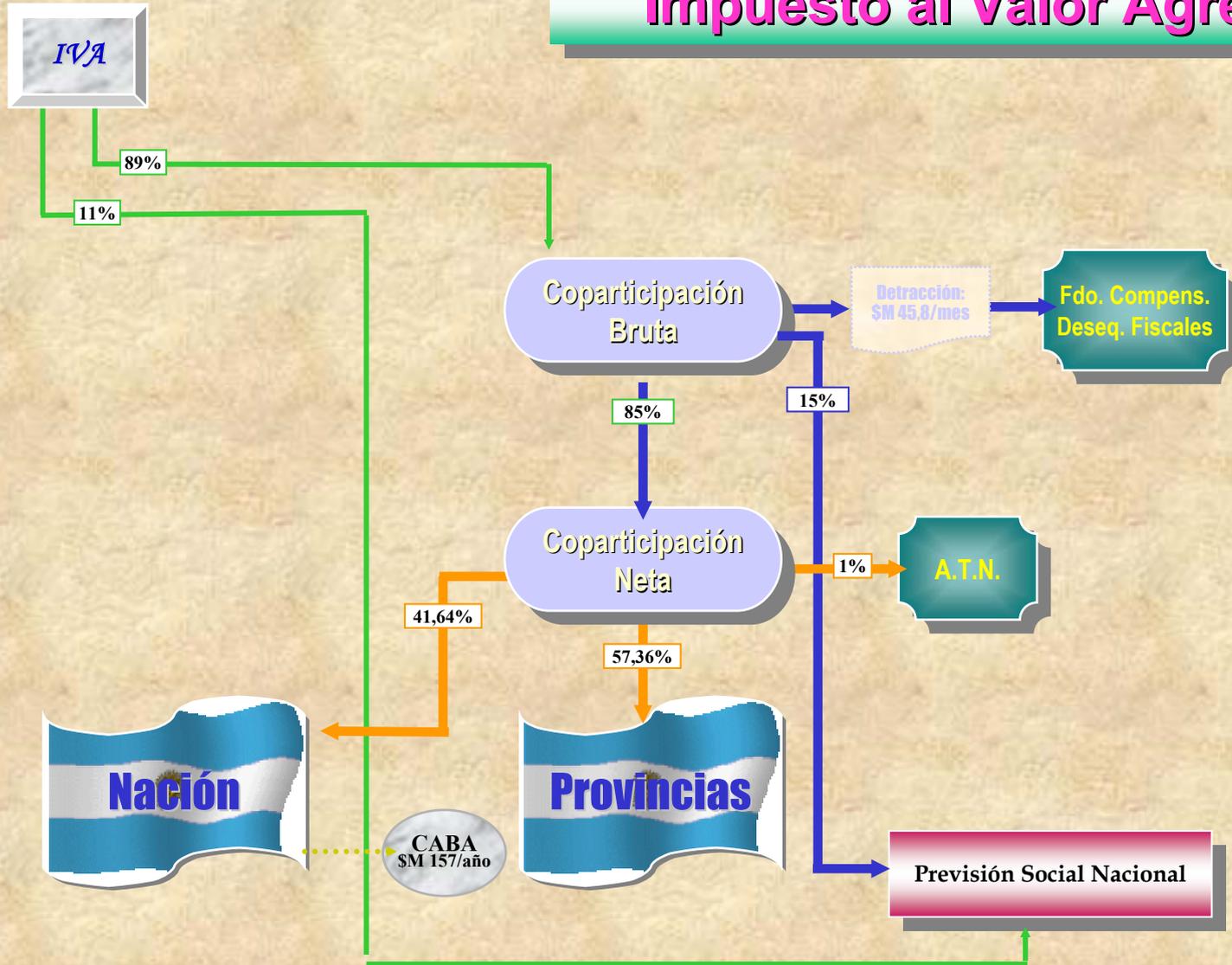
# LABERINTO DE LA COPARTICIPACION (Marzo, 2002)



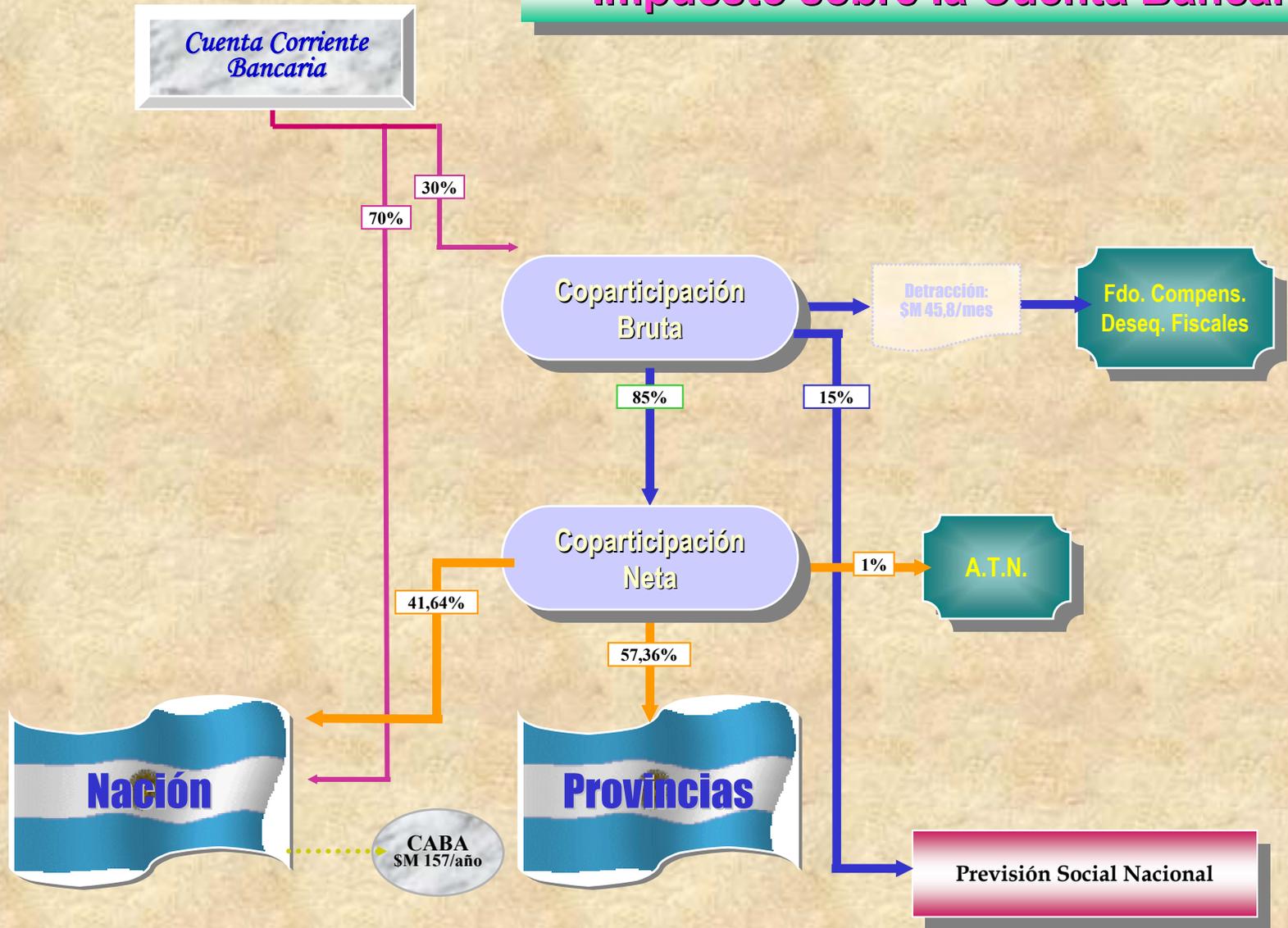
# Impuesto a las Ganancias



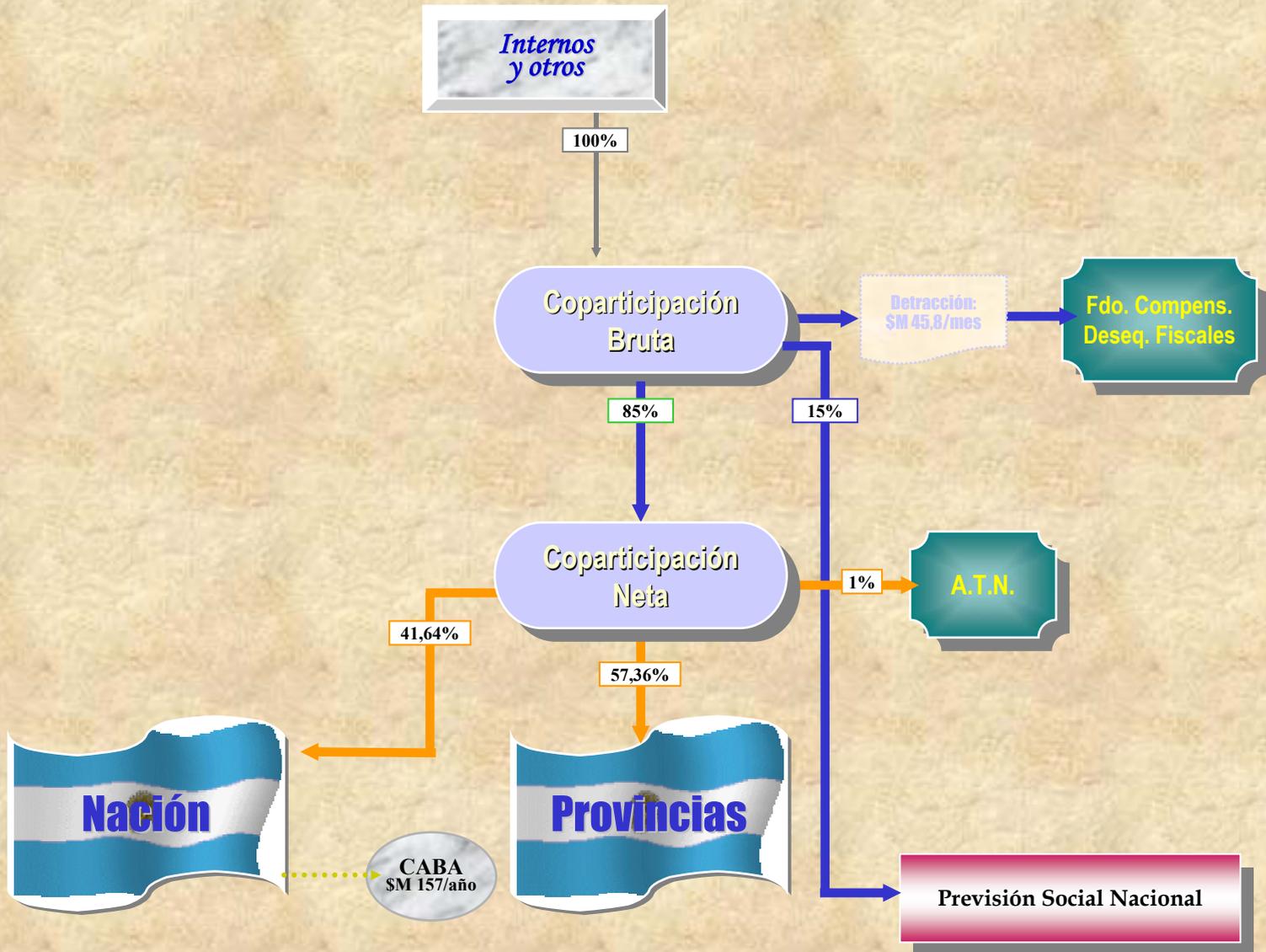
# Impuesto al Valor Agregado



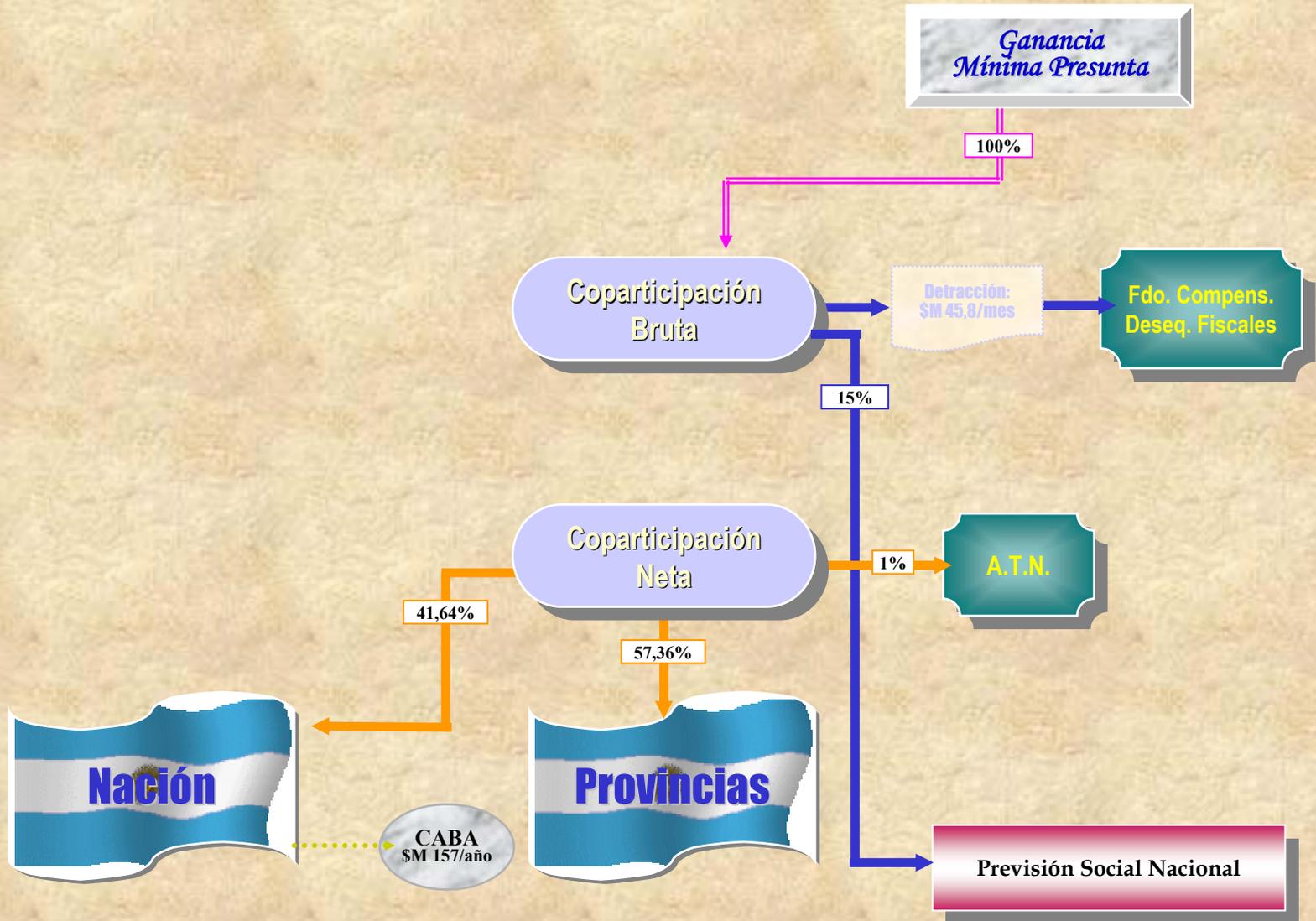
# Impuesto sobre la Cuenta Bancaria



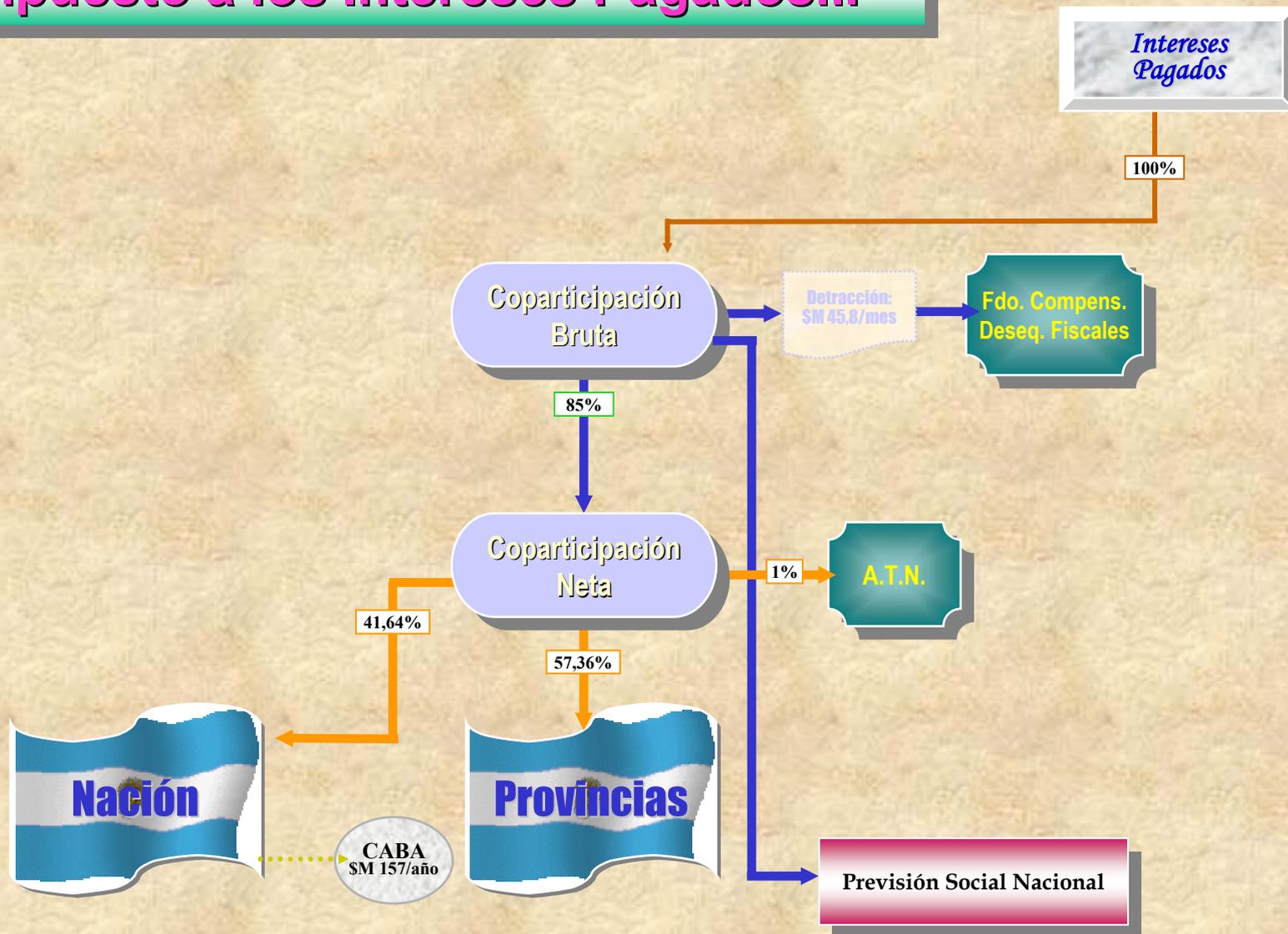
# Impuestos Internos



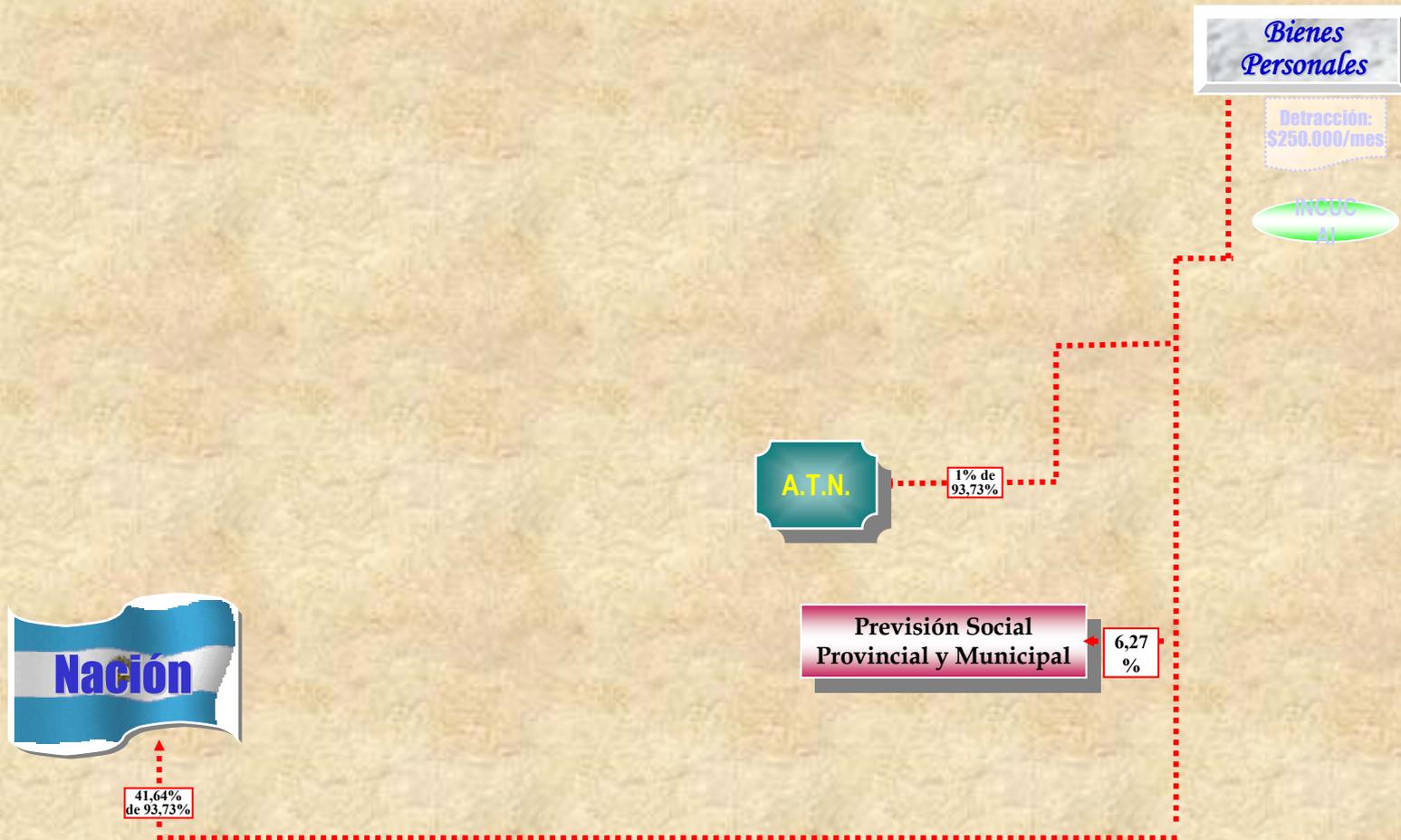
# Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta



# Impuesto a los Intereses Pagados...

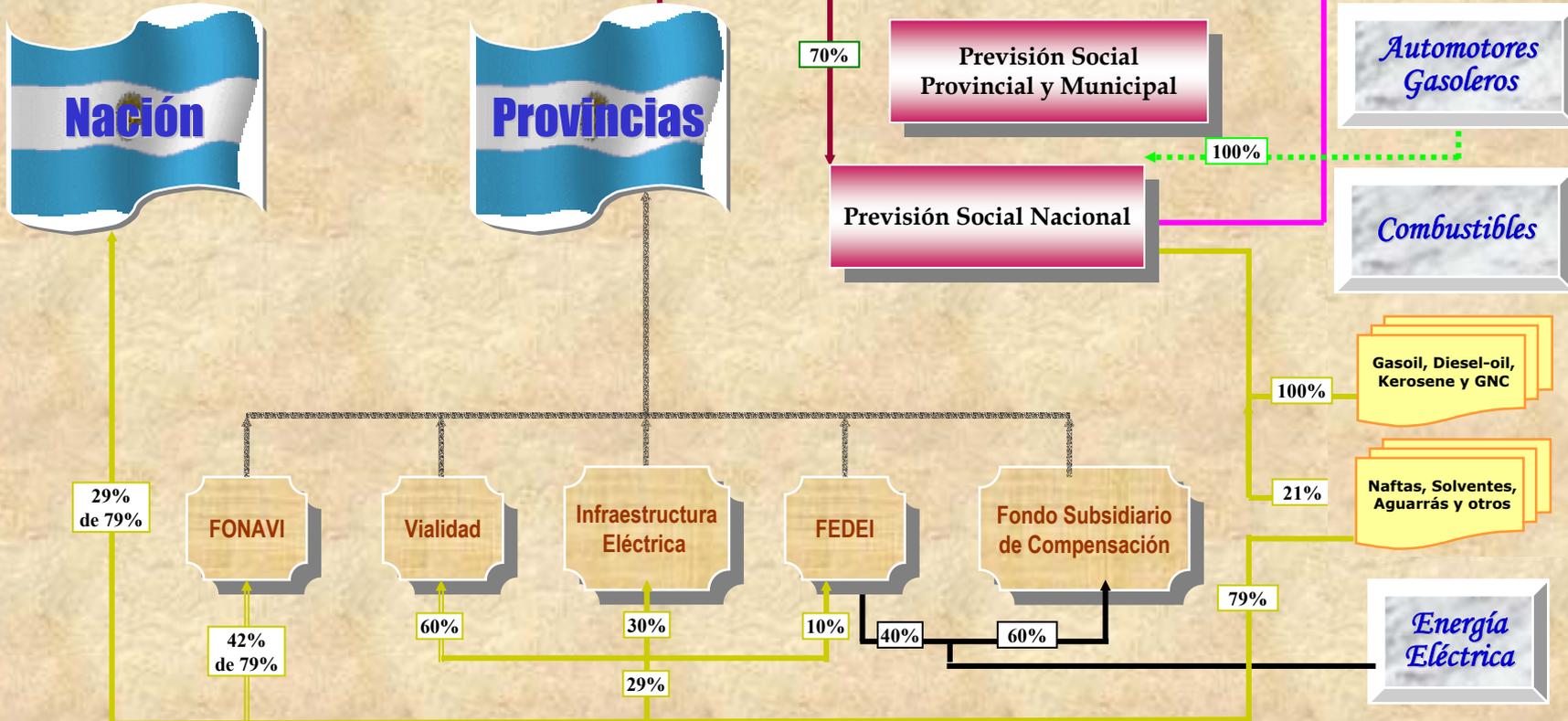


# Impuesto sobre los Bienes Personales

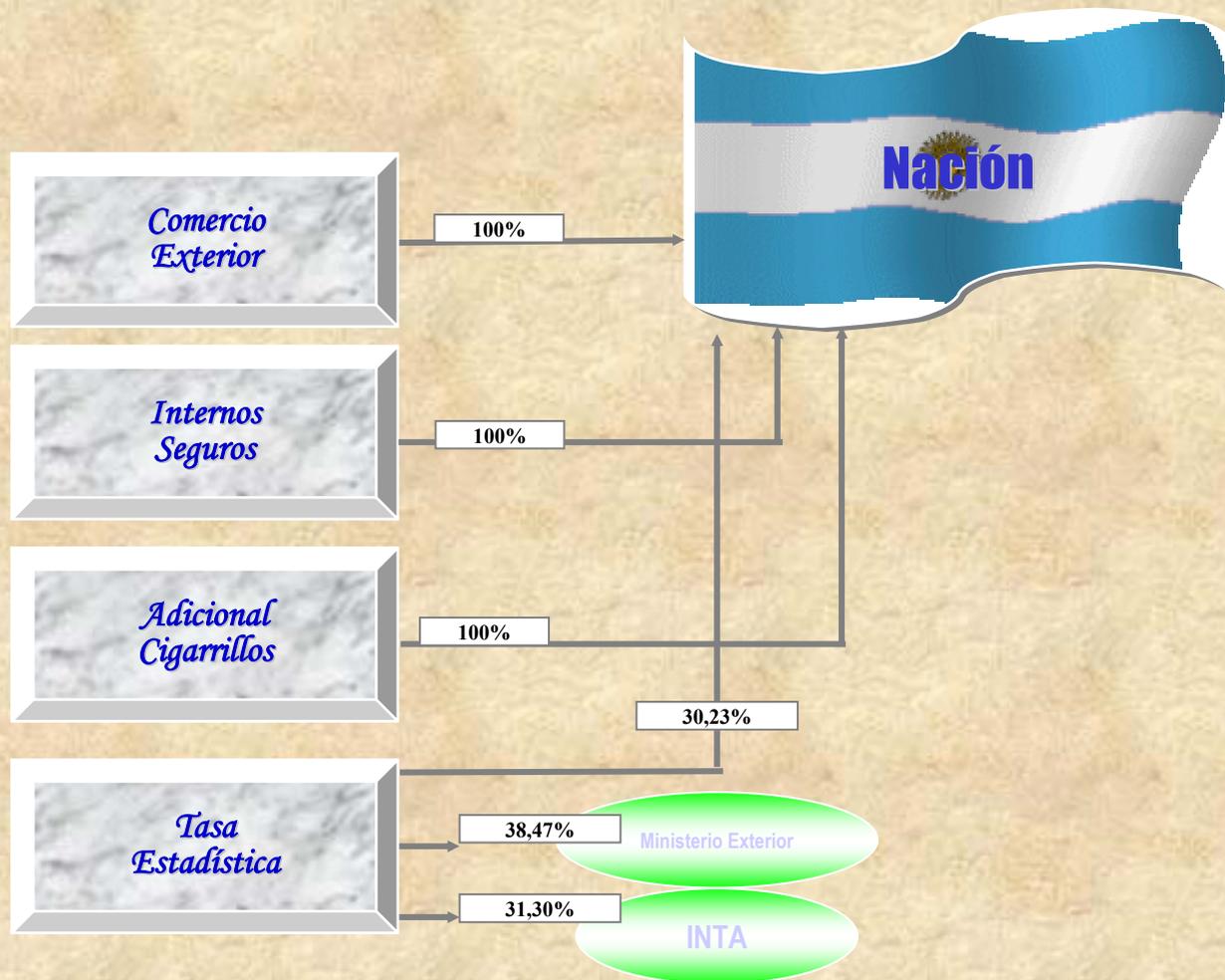


# Regímenes Especiales

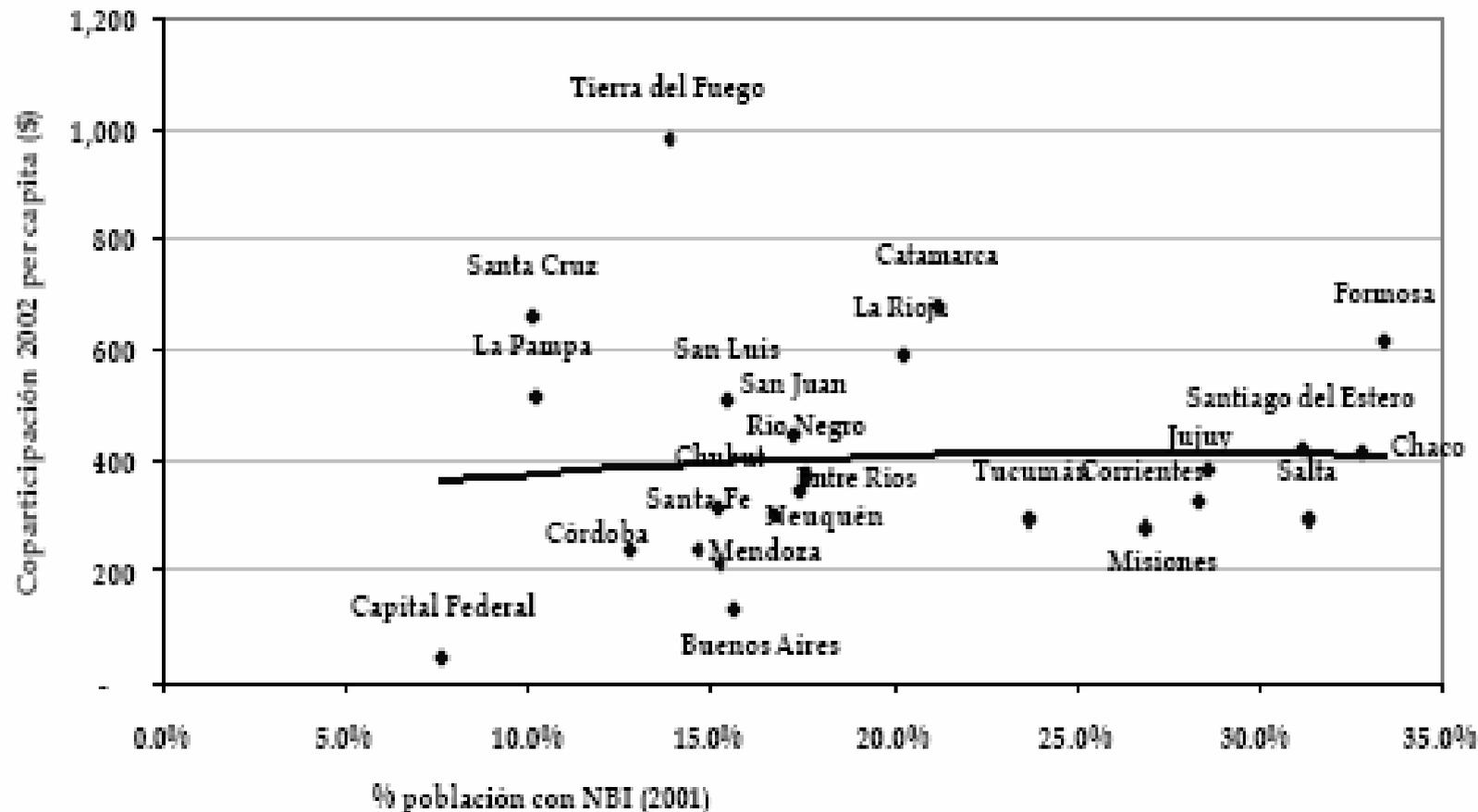
## Asignaciones Específicas



# Tesoro Nacional

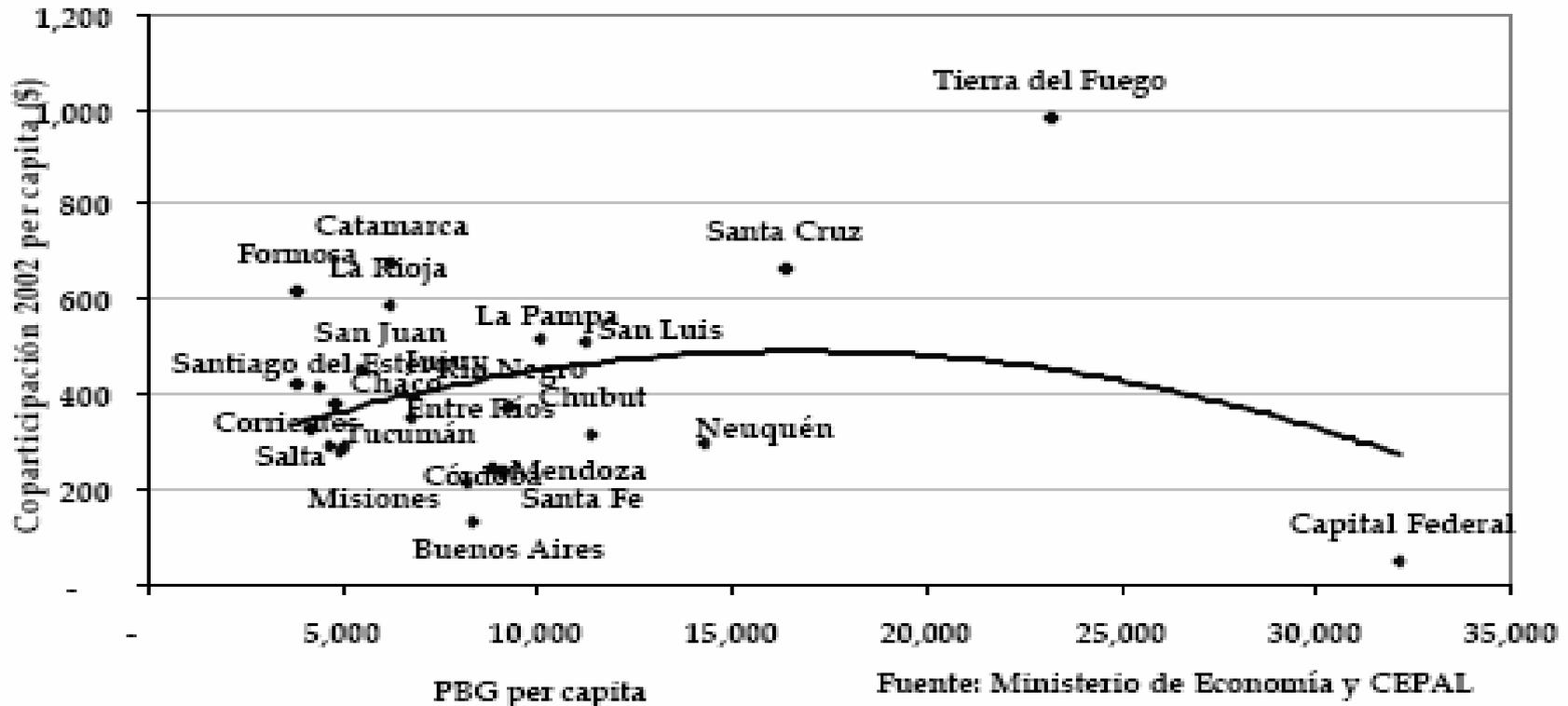


# ARBITRARIEDAD DEL REPARTO (I): coparticipación per capita vs. población NBI (%)



Fuente: Ministerio de Economía e INDEC

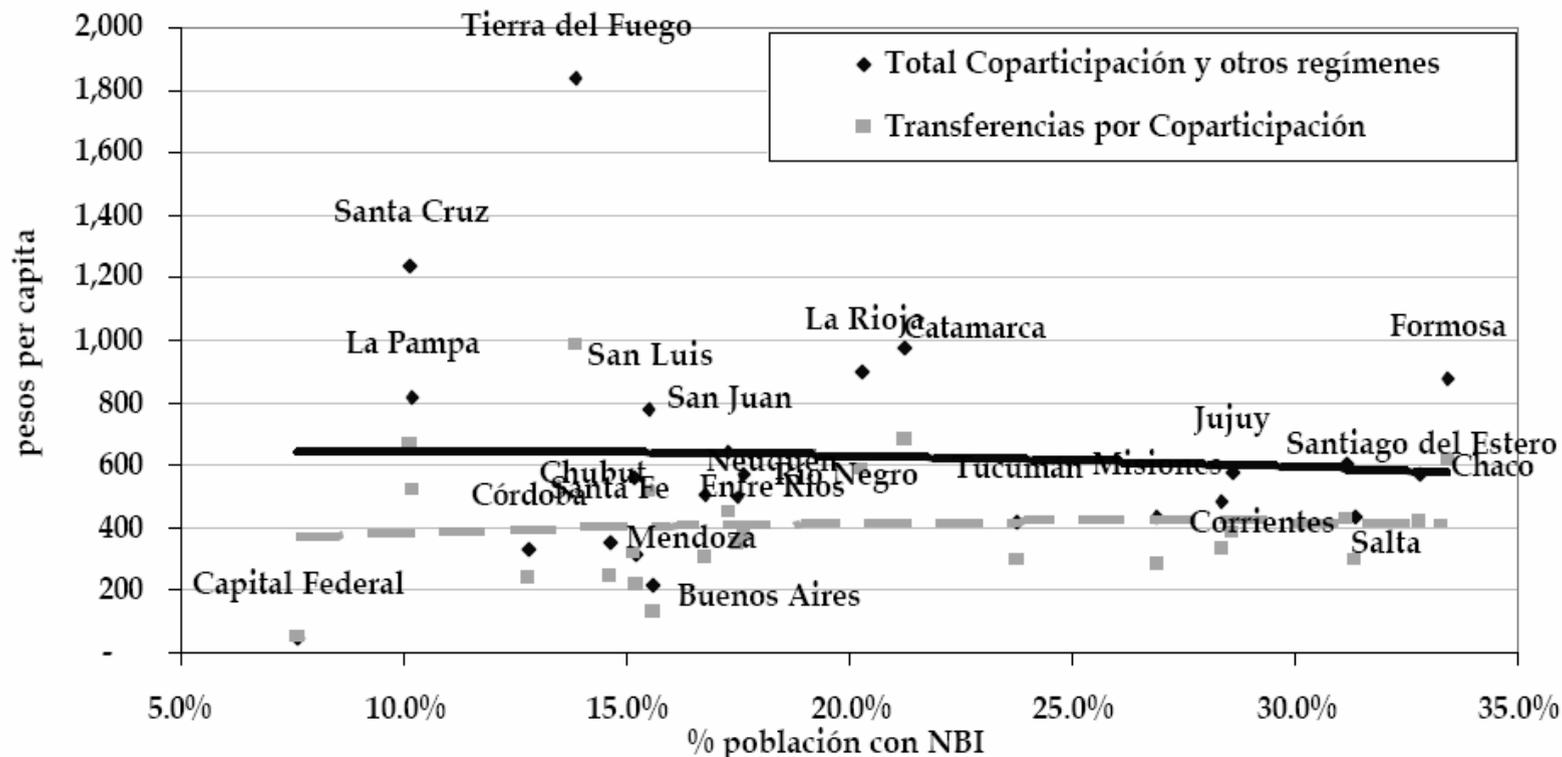
# ARBITRARIEDAD DEL REPARTO (II): coparticipación per capita Vs. PIB per capita



Fuente: Ministerio de Economía y CEPAL

# ARBITRAREIDAD DEL REPARTO (III): (I) Con fondos complementarios

4b- Los fondos complementarios no mejoran la distribución



Fuente: Ministerio de Economía e INDEC

# LA MESA DE LA COPARTICIPACION: GRUPOS DE PROVINCIAS

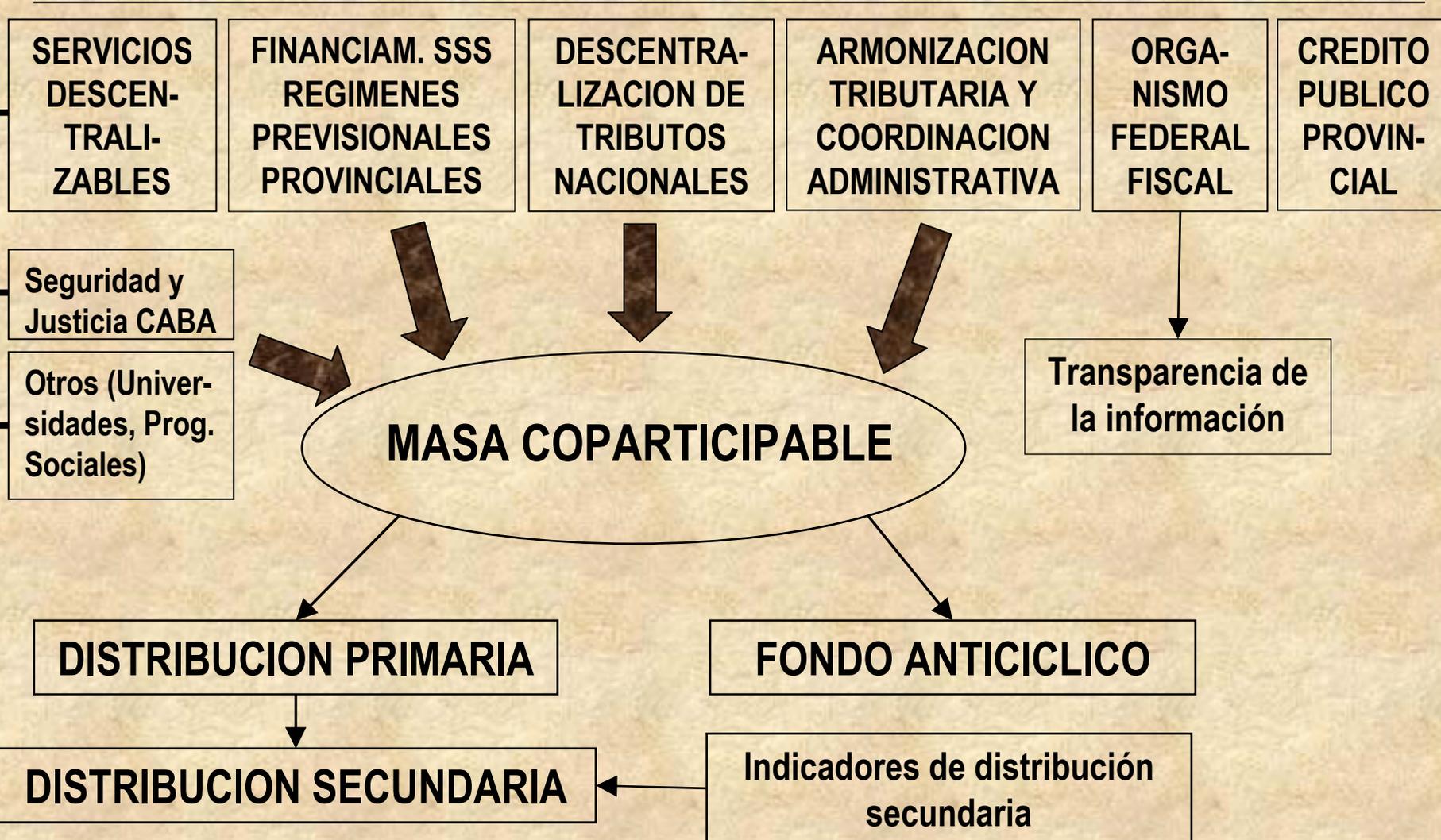
---

- Buenos Aires
- Santa Fe + Córdoba + Mendoza + E. Ríos (?)
- Las provincias chicas que hoy reciben menos en promedio
- Las provincias chicas que hoy reciben más en promedio
- CABA

**TODAS LAS PROVINCIAS VS.  
NACION**



# COMPLEJIDAD DE TEMAS QUE INTEGRAN EL DEBATE



# CONTEXTO

## Con o sin reforma tributaria

---

- **CONFORMACION MASA COPARTICIPABLE**

- ✓ Contribuciones Patronales
  - ✓ Regímenes Especiales
  - ✓ Tributos con asignación específica
- 
- Fexibilidad  
Política  
Tributaria***

- ✓ Coincidencia en exclusión recursos comercio exterior

# CON REFORMA TRIBUTARIA: DESCENTRALIZACION TRIBUTOS NACIONALES

---

## VENTAJAS

---

- \* Aumenta la correspondencia fiscal.
- \* Posibilita la transferencia de servicios desde la Nación.
- \* Según impuesto puede asociarse con armonización.
- \* Permite llevar a cabo una política regional más específica.

## DESVENTAJAS

---

- \* Pérdida de economías de escala en la Administración tributaria.
- \* Limitadas capacidades de las administraciones tributarias provinciales.
- \* Guerras tributarias entre provincias.
- \* Según el impuesto aumento de complejidad en la administración tributaria (IVA)

## CARACTERÍSTICAS DE IMPUESTOS A DESCENTRALIZAR

- Bases imponibles fijas o poco móviles
- No sea exportable a los sujetos no residentes
- Fácil administración tributaria
- Producido sea compatible con la responsabilidad del gasto

# RECAUDACION DE IMPUESTOS POSIBLES DE DESCENTRALIZAR

- en millones de pesos -

IMPUESTO	CALCULO RECURSOS 2002	GOBIERNO NACIONAL	SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL	PROVINCIAS (2)
GANANCIAS DE LAS PERSONAS FISICAS (1)	2.274	508	659	1.107
BIENES PERSONALES	592	231	-	361
IMPUESTOS INTERNOS	1.627	571	244	812
COMBUSTIBLES	3.636	366	2.374	896
TRANSFERENCIAS DE INMUEBLES	42	14	6	21
INTERNOS SEGUROS	71	71	-	-
SELLOS CABA	39	39	-	-

(1) Estimado sobre la base de la recaudación total.

(2) Incluye CABA

# **PROPUESTAS SIN MODIFICAR SISTEMA TRIBUTARIO**

**(continuación)**

---

## **DISTRIBUCION PRIMARIA**

- ✓ Tercer Socio (Sistema Seguridad Social) o precoparticipación
- ✓ Participación Provincias / Nación
- ✓ Fondos Específicos

# CONFORMACION ACTUAL MASA COPARTICIPABLE

---

## TODOS MENOS

- ✓ Regímenes Especiales
- ✓ Tributos con asignación específica
- ✓ Contribuciones Patronales y Aportes Personales
- ✓ Recursos del comercio exterior

**diversidad**

- FONDOS DE INFRAESTRUCTURA
- FONDO APORTE TESORO NACIONAL
- FONDOS DESARROLLO
- FONDOS SOCIALES
- FONDO ANTICICLICO

# AFECTACIONES ESPECIFICAS VIGENTES

---

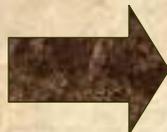
IMPUESTO	CALCULO RECURSOS 2002	AFECTACION
Impuestos Internos Seguros	71.0	Tesoro Nacional
Impuestos sobre los Videogramas Gravados y espectáculos cinematográficos	16.3	Fondo Fomento Cinematográfico
Fondo Especial del Tabaco	178.0	Subsidio productores tabacaleros
Impuesto pasajes aéreos	70.0	Secretaría de Turismo
Impuesto a los servicios de radiodifusión	75.0	67 % COMFER, 25 % INCAA y 8 % Inst. Nac. Teatro
Adicional Cigarrillos	195.6	ANSES
Tasa sobre el gasoil	240.8	Proyectos de infraestructura

# SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DE TODOS LOS NIVELES

---

## 1- Nación y Provincias

- SUSTITUCIÓN PARTE IIB
- SUSTITUCION PARTE SELLOS



- IVA (COMPARTIDO)
- IVM
- BIETAPICO
- Pago a cuenta IVA

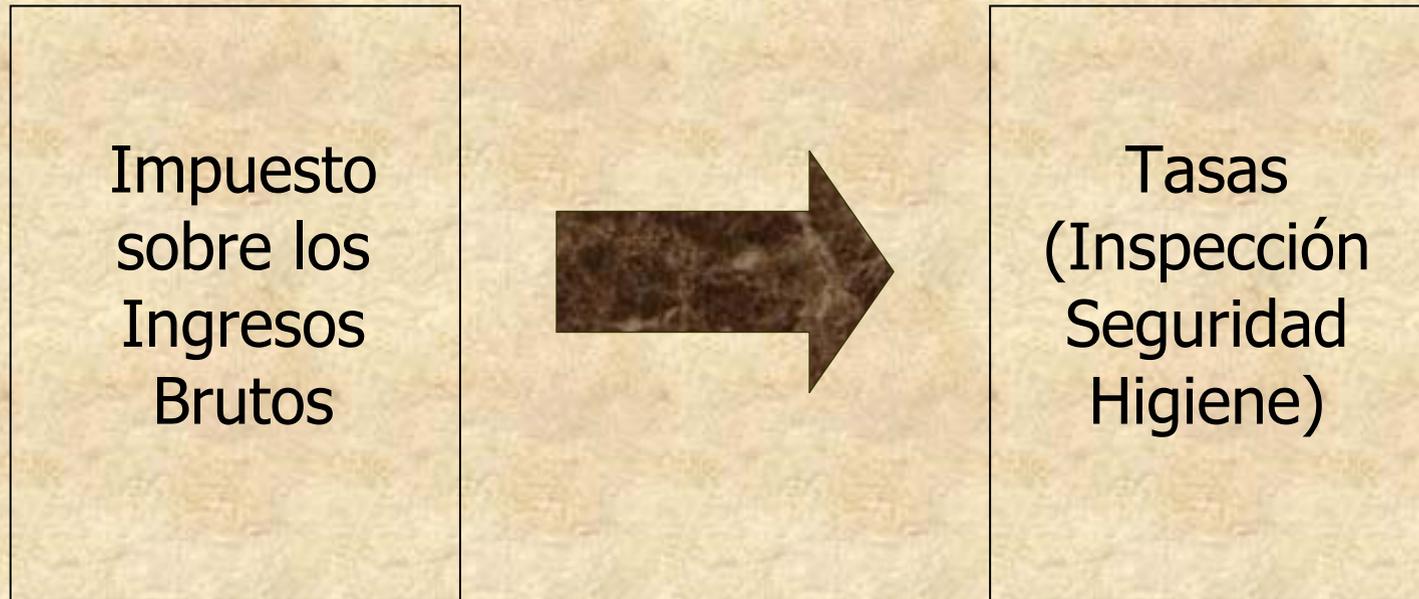
Recaudación estimada 2001 (65% de rec. prov):

IIB	\$ 5.600 millones
IS	\$ 755 millones

# **SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DE TODOS LOS NIVELES**

---

## **2- Provincias y Municipios**



# **Coordinación y Cooperación entre organismos de recaudación**

---

## **Avances con relación a un Pacto 2001 con las Provincias más relevantes.**

- Aumentar contribuyentes del C. M. en SICOM.
- Régimen general y unificado de percepciones en importaciones por parte de la DNA.
- Base datos de fiscalizaciones en C. Arbitral.
- Acceso a los Gobiernos Provinciales a bases de datos del Gobierno Nacional.
- Implementación OSIRIS y SINTyS
- Plazos para la armonización impositiva

# Responsabilidades del Gasto

---

- Financiamiento de la AFIP (\$ 1.041 millones)
- Transferencia a CABA servicios de Justicia y Seguridad
- Servicios que presta el Gobierno Nacional (ejemplo Universidades, Gasto Social)
- Transferencias gastos presupuestarias del Gobierno Nacional

# Descentralización funciones/servicios

---

- Propuestas con separación de fuentes se eliminan las transferencias por Coparticipación Federal y otras (ejemplo FET, Subsidio al Gas)
- Coincidencia en traspaso servicios de Seguridad y Justicia a GCBA
- Adicionalmente hay otros servicios relevantes:
  - { Universidades
  - { Gastos Sociales

# Financiamiento del Sistema Seguridad Social

---

## ALTERNATIVAS

## INCIDENCIA EN LA MASA

1. Afectación de un impuesto



Se excluye el impuesto

2. Se pre-coparticipa el déficit del Sistema



Se excluyen las contribuciones patronales en la masa

3. Se distribuye según los recursos (nadie recibe menos)



Se incluyen las contribuciones patronales en la masa

# FINANCIAMIENTO SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL

-en millones de pesos-

CONCEPTO	Ejecucion 2001	Credito 2002
RECURSOS	15,308	16,107
Contribuciones	9,528	10,283
Tributarios	5,721	5,771
Otros	59	54
EROGACIONES	21,999	23,121
Gastos Consumo	210	241
Prestaciones	16,741	17,226
Transferencias	5,043	5,648
Inversion Real	5	6
RESULTADO SIN CONTRIBUCIONES	-6,691	-7,014
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	8,766	9,441
GASTOS FIGURATIVOS	2,286	2,306
RESULTADO FINANCIERO	-211	121

Las contribuciones figurativas incluye el 15% proveniente de los recursos coparticipados

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto

# Armonización y Financiamiento de Regímenes previsionales provinciales

---

- Diez Cajas Provinciales transferidas y las de la CABA y la Ciudad de S. M. de Tucumán.
- Cuatro Cajas Provinciales con financiamiento parcial vía presupuesto 2002 (\$ 148 millones).
- Resto pendiente de armonización y financiamiento

# FINANCIAMIENTO DEL TESORO NACIONAL DE CAJAS TRANSFERIDAS

- en millones de \$ -

---

PROVINCIA	FECHA DE TRANFERENCIA	DEFICIT FINANCIADO	DEFICIT AÑO 2001
CATAMARCA	01/07/1994	678,16	139,25
JUJUY	01/06/1996	358,28	90,85
LA RIOJA	01/04/1996	599,28	131,42
MENDOZA	01/01/1996	610,35	104,54
RIO NEGRO	01/05/1996	451,53	103,11
SALTA	01/01/1996	411,92	97,03
SAN JUAN	01/01/1996	709,77	130,05
SAN LUIS	01/10/1996	137,60	31,25
SGO.ESTERO	01/07/1994	785,60	141,40
TUCUMAN	01/08/1996	582,75	168,68
<b>TOTAL</b>		<b>5.325,23</b>	<b>1.137,58</b>

**CABA:** déficit de \$ 240 millones en 1998.

# PARTICIPACION EN LOS RECURSOS COPARTICIPADOS

- en porcentajes -

---

PARTICIPACION DE	En millones de \$	En porcentaje
Provincias (1)	13.198	39,2
CABA (2)	164	0,5
<b>Subtotal</b>	<b>13.362</b>	<b>39,7</b>
Fondo Aporte Tesoro Nacional	335	1,0
AFIP	1.040	3,1
Tesoro Nacional	10.393	30,9
Seguridad Social	8.508	25,3
<b>TOTAL</b>	<b>33.638</b>	<b>100,0</b>

(1) Incluye 0,9 % de fondos específicos energía eléctrica y fiduciario vial.

(2) Asignación probable.

# PARTICIPACION EN EL TOTAL DE RECURSOS

---

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Variac</b>	
Provincias	16.220	23.144	42,69%	23,5%
Tesoro Nacional	48.824	58.143	19,09%	59,2%
Seguridad Social	9.441	12.234	29,58%	12,4%
No presupuestarios	3.758	4.763	26,75%	4,8%
	78.243	98.284		

# FONDO ANTICICLICO

---

Requisito previo: recaudación creciente

- Constitución del Fondo
  - Distribuir promedios móviles, ahorrando la diferencia con recaudación (JAZ)
  - Afectar porcentaje recaudación incremental (Llach)
- Hasta qué proporción se retiene?
- Donde se depositan los fondos ?
- Organismo Administrador
  - Provincias
  - Gob. Nacional
  - Organismo Fiscal Federal

# Distribución Secundaria de Recaudación incremental

---

- Criterios:
  - ✓ igualdad de oportunidades
  - ✓ esfuerzo recaudatorio propio en relación a la recaudación potencial.
  - ✓ análisis de calidad y eficiencia del gasto provincial.
- Quien los establece? ORGANISMO FEDERAL FISCAL
- Que se especifique quiénes resignan fondos y a favor de quiénes.

# Coordinación del crédito público

---

- Límites al endeudamiento
- Qué organismo Coordina?  
ORGANISMO FEDERAL FISCAL
- Cómo participa el Gobierno Nacional?

# ORGANISMO FEDERAL FISCAL

---

- Transparencia de información.
- Distribución secundaria de recaudación incremental.
- Coordinación del crédito público.

# ORGANISMO FEDERAL FISCAL

---

**ROL DEL GOBIERNO NACIONAL:** Ausente, participe o árbitro?

**CONFORMACION:** Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal. Comité de Análisis Técnico. Consejo Federal de Administración Tributaria. Tribunal de Asuntos Interfederales. Comisión Bicameral. Consejo Regional de Desarrollo.

# ORGANISMO FISCAL FEDERAL

(continuación)

---

**ATRIBUCIONES:** Fiscalización del Régimen - Límites al endeudamiento - Coordinación administraciones tributarias - Establecimiento de criterios o cálculo de coeficientes de distribución secundaria. Publicación y análisis de información fiscal. Armonización tributaria.

## **PROCESO DECISORIO:**

- ✓ Voto proporcional a la participación en los recursos en algunos temas.
- ✓ Posibilidades de veto del PEN

# **SISTEMA FEDERAL INTEGRADO**

**Unicidad del contribuyente**

**Federalismo de concertación**

**Reglas macrofiscales predecibles**

**Sistema  
Tributario**

**Respon-  
sabilidad  
Gasto  
Público**

**Transpa-  
rencia  
Informa-  
ción**

**Coordi-  
nación  
Crédito  
Público**

**Régimen  
Copartici-  
pación  
Federal**

**Organismo  
Federal  
Fiscal**

# **ACUERDO NACION - PROVINCIAS (Febrero 2002)**

---

- a- Creación Organismo Federal Fiscal
- b- Constitución Fondo Anticíclico
- c- Régimen transparencia de información
- d- Mecanismos coordinación del crédito público
- e- Evaluar descentralización de funciones/ servicios
- f- Armonización y financiamiento regímenes previsionales
- g- Simplificación y armonización impositiva
- h- Coordinación organismos de recaudación
- i- Indicadores de distribución sobre recaudación incremental
- j- Descentralización de tributos nacionales

# INSTRUMENTOS

---

- Programas de financiamiento ordenado (PFO) – Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.
- Incorporación de deuda provincial en el Canje de Deuda Pública (Fase I).
- Rescate de cuasimonedas en la política monetaria.
- Prohibición a instituciones del sistema financiero de financiar a Provincias.
- Ley de responsabilidad fiscal (REGLA PRESUPUESTARIA, REGLA DEUDA, CONSEJO FEDERAL)

