CESPA

Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina

FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA: INSTITUCIONES, FUNCIONES Y DESEMPEÑO

Alberto Müller

Diciembre 2010

Av. Córdoba 2122
2do. Piso, Departamentos Pedagógicos
(C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel.: 54-11-4370-6183 – E-mail: dircespa@econ.uba.ar
http://www.econ.uba.ar/cespa
www.blogdelcespa.blogspot.com

FEDERALISMO FISCAL EN UN PAÍS FEDERAL Y CONFLICTIVO: EL CASO ARGENTINO

Alberto Müller
CESPA-FCE-UBA

Coloquio Federativo
"Arranjos Federativos e Relações Intergovernamentais – um panorama das Américas"
Instituto de Pesquisa Económica Aplicada
Brasília – 29 y 30 de Noviembre de 2010
Palácio do Itamaraty.

Marco conceptual

Disparidades en el desarrollo territorial, inherentes al capitalismo

Disparidades y tradición histórica => Regionalismo: reivindicación política fundada en lo territorial

Constitución de Estados modernos, con desdoblamiento de funciones en distintos niveles

Este desdoblamiento responde tanto a racionalidad instrumental como a lógica política de la constitución de los Estados

Dos tipos básicos de regímenes constitutivos:

Organización Federal – Organización Unitaria

Marco conceptual

Tres niveles característicos de organización:

Nación-Estado/Provincia/Departamento - Municipio

Federalismo fiscal: Distribución de funciones entre distintos niveles de Gobierno

Una cuestión que cruza la racionalidad y el regionalismo => gran variedad de soluciones

Contenido de esta presentación:

1. Mención histórica sobre la cuestión federal en Argentina
2. Funciones y atribuciones de Nación, Provincias y Municipios, desde el ángulo institucional
3. Correspondencia fiscal y atribuciones efectivas de Nación, Provincias y Municipios
4. Mecanismos de transferencia: Coparticipación Federal de Impuestos y otras instancias
5. Impactos territoriales de las transacciones del Gobierno Nacional
6. Conclusiones

“El país de los cuatro climas”

Superficie continental: 2,7 mill km^2

Población: 40,5 millones (est. 2010)

PIB: us $400.000 millones

PIBpc: us$ 10.000

La cuestión federal en Argentina: mención histórica

- Guerra civil intermitente entre 1810 y 1860, producida por disputa constituyente (unitarismo-federalismo)
- 14 Provincias constituyen en 1853 la Nación, bajo un régimen federal (Buenos Aires se incorpora en 1860)
- Cambio del centro de gravedad demográfico y económico, desde el Noroeste a la Región Pampeana
- Fuertes disparidades territoriales, en términos de escala, densidad y dinámica
    - 7 Provincias fundantes de la Argentina no alcanzan 1 millón de habitantes en 2001
    - Sólo Buenos Aires supera los 10 millones de habitantes en 2001
    - 4 Provincias comprenden el 61% de la población y el 75% del PBG
- Vigencia y rentabilidad política del reclamo regionalista (Capital Federal vs. Interior – Región Pampeana vs. Resto de la Argentina)
- Sobre-representación política en el Congreso de las Provincias de menor escala

Atribuciones de Nación-Provincias-Municipios : el ángulo legal

- Fórmula constitucional de 1853 (ratificada en 1994): las Provincias preexistenes constituyen la Nación, delegando facultades y atribuciones
- Las Provincias dictan su propia Constituciones, concordante con los principios de la Constitución Nacional
- El régimen municipal es fijado por cada Provincia; se establece (en 1994) el principio de autonomía municipal
- La Nación dicta los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería.
- Tributación
  - ✓ Aduanera: Nacional
  - ✓ Indirecta: concurrente
  - ✓ Directa: provincial; la Nación puede aplicarla por tiempo determinado
- Copartipación: todos los tributos que no tengan asignación específica deben ser coparticipados entre Nación y Provincias, excepto las rentas de aduana. Constitución de 1994 establece la sanción de una ley convenio en plazo de dos años.

Atribuciones de Nación-Provincias-Municipios : la práctica

- Cumplimiento del régimen de autonomía provincial (excepto bajo los regímenes militares)
- Intervenciones federales a Provincias con alguna frecuencia – 6 intervenciones desde la restitución de la democracia
- Concentración considerable de la tributación en el nivel nacional
- Coparticipación federal de impuestos sin sanción (rige ley de 1988)
- Concurrencia de los niveles nacional y provincial en numerosos sectores: Salud, Educación, Red Caminera, Agua Potable y Saneamiento, Generación Eléctrica, Vivienda Social), con tendencia a la descentralización, desde 1970

Atribuciones de Nación-Provincias-Municipios : la práctica

- Ordenamiento municipal
  - Fórmula delegativa desde la Constitución Provincial => Disparidad de situaciones, según arreglos constitucionales.
  - En varios casos, no todo el territorio provincial es cubierto por la autoridad municipal
  - En varios casos, existen diferentes niveles de autoridad municipal, según la escala poblacional
  - Los criterios de subdivisión difieren dando lugar a diferentes tamaños relativos (promedio entre 4.400 habitantes y 102.000, según Provincia)
  - Limitaciones fuertes para el cobro de impuestos (aunque nominalmente existe la facultad), por doble tributación

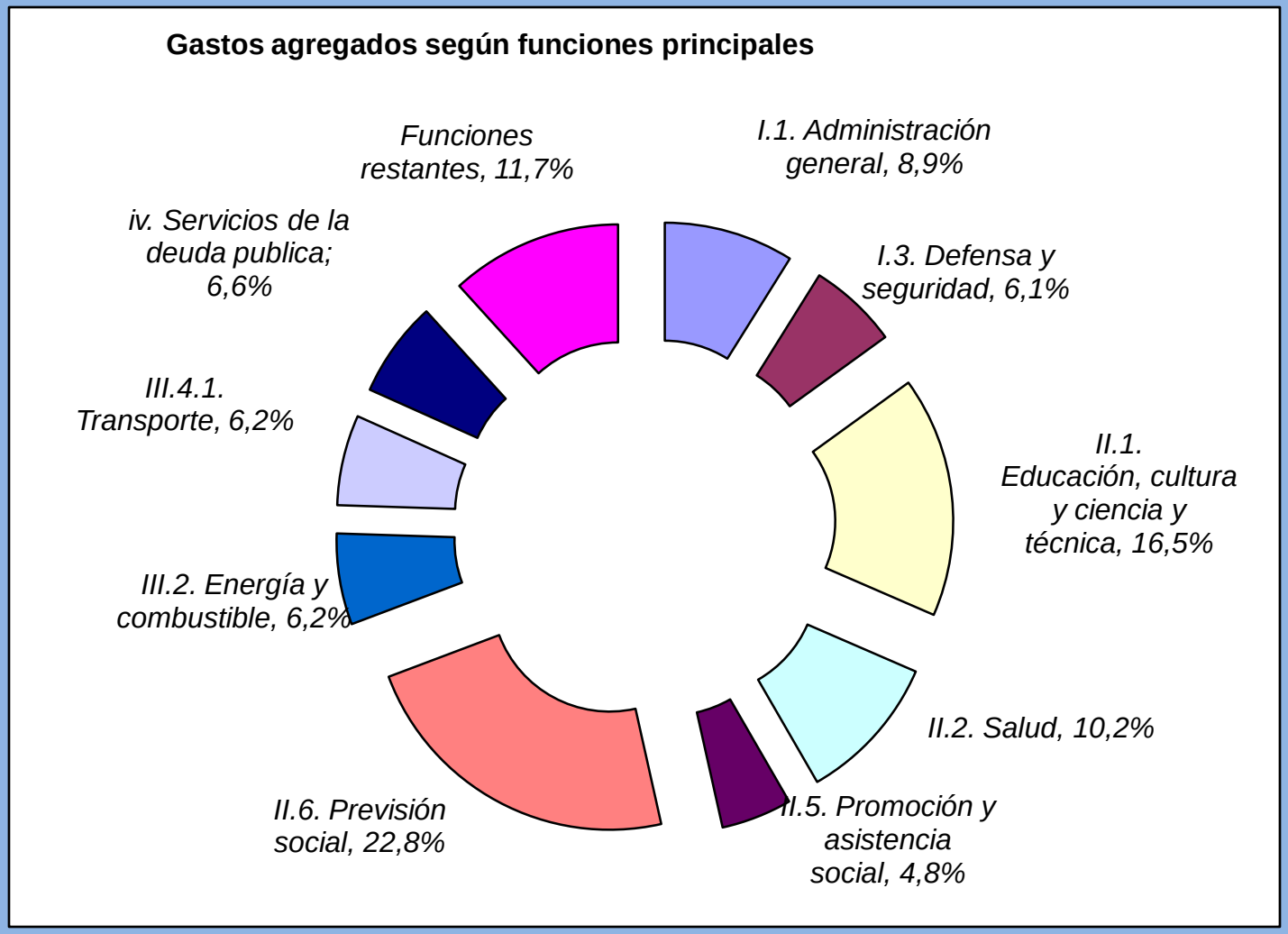
Muestra de cuatro provincias

Facultades de Municipios – Cuatro Provincias

	Buenos Aires	Chubut	Santa Fe	Tucumán
Tipos de unidades unicipales y criterios de stratificación	Partido (nivel único)	Municipio - urbano(> 500 electores) Comisión de Fomento- urbano (>200 electores) Comuna Rural	Municipios: > 10.000 habitantes Comunas: < 10.000 habitantes	Municipios: sólo podrán establecerse en los centros urbanos, aunque podrá incluirse un área de proyección rural. Comunas: se podrán establecer en el área de proyección rural y en el resto de la Provincia, en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipio.
Nivel de cobertura rritorial	Completa	Completa	Completa	Parcial
Posibilidad de régimen utonómico, en términos e acceso a una Carta rgánica propia	Excluida	Reservada a Municipios de > 2000 electores	Excluida (reforma constitucional pendiente)	Contemplada, pero sin legislación de implementación
Áreas específicas y oncurrentes de ompetencia	Ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.	Entender en todo lo relativo a edificación, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, servicios públicos urbanos, reglamentación y administración de las vías públicas, paseos, cementerios y demás lugares de su dominio y juzgamiento de las contravenciones a disposiciones municipales	No hay mención	Salubridad. Asistencia social, salud y centros asistenciales. Higiene y moralidad pública. Ancianidad, discapacidad y desamparo. Cementerio y servicios fúnebres. Planes edilicios, apertura y construcciones de calles, plazas y paseos. Orden y seguridad en el tránsito, transporte urbano, público y privado. Control de la construcción, debiendo reglamentar y respetar los aspectos urbanísticos de desarrollo urbano.
Facultades referidas la disponibilidad de erras fiscales y su uso o najenación	No hay mención	Entender en todo lo relativo a tierras fiscales	No hay mención	No hay mención
Facultades y stricciones, referidas a generación de cursos corrientes npuestos, tasas, ontribuciones).	Aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras: sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes	Establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos	Pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción	Tributos, en armonía con el régimen impositivo provincial y federal. Tasas (listado pre-fijado) y contribuciones. Impuesto sobre automotores (recaudado por la Provincia).

Actividades por nivel jurisdiccional y correspondencia fiscal

Gasto público agregado: us$ 118.036 mill. – 36,1% PIB - 2008

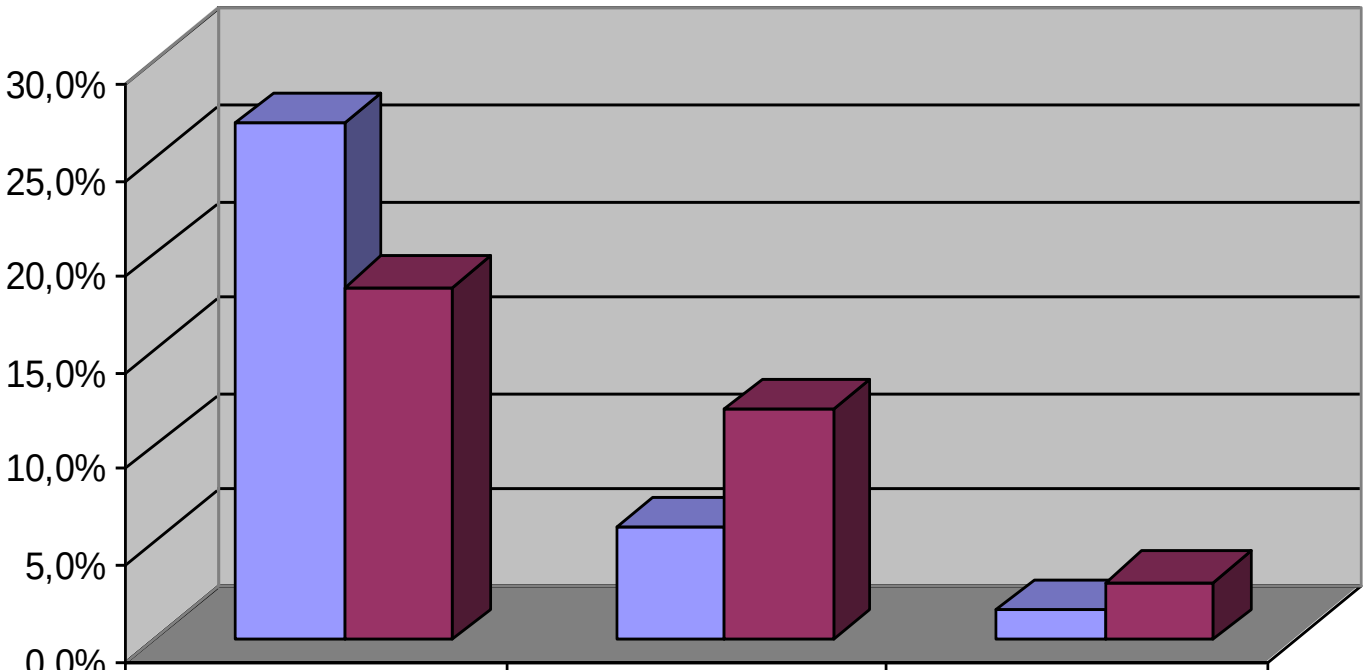


Actividades por nivel jurisdiccional y correspondencia fiscal

Nación	Provincias	Municipios	Finalidad-Función
Preponderante	Marginal	*Ausente*	III.2. Energía y combustible
			IV. Servicios de la deuda pública
Preponderante	Concurrente	Marginal	III.4.1. Transporte
Preponderante	Concurrente	*Ausente*	II.6. Previsión social
			II.7. Trabajo
			III.1. Producción primaria
Concurrente	**Preponderante**	Marginal	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica
Concurrente	**Preponderante**	*Ausente*	I.2. Justicia
Concurrente	Concurrente	Concurrente	I.1. Administración general
			II.5. Promoción y asistencia social
Concurrente	Concurrente	Marginal	II.2. Salud
			III.3. Industria
Concurrente	Concurrente	*Ausente*	I.3. Defensa y seguridad
			II.3. Agua potable y alcantarillado
Concurrente	Concurrente	*Ausente*	*III.4.2. Comunicaciones*
Marginal	**Preponderante**	Marginal	*III.5. Otros gastos en servicios económicos*
Ausente	**Preponderante**	*Ausente*	II.4. Vivienda y urbanismo
Ausente	Concurrente	**Preponderante**	II.8. Otros servicios urbanos

Detalle

Actividades por nivel jurisdiccional y correspondencia fiscal



	Nación	Provincias	Municipios
Recursos	26,8%	5,8%	1,5%
Gastos	18,3%	12,0%	3,0%

Detalle

Actividades por nivel jurisdiccional y correspondencia fiscal

us$	Recursos corrientes	Recursos de capital	Recursos totales	Gastos corrientes	Gasto de Capital	Gastos totales
Nación	87.454	213	**87.667**	54.863	5.001	**59.864**
Provincias	18.221	679	**18.899**	32.750	6.366	**39.117**
Municipios	4.823	-	**4.823**	9.672	(incl.corr.)	**9.672**
	110.498	**892**	**111.390**	**97.285**	**11.368**	**108.653**
% PIB						
Nación	26,8%	0,1%	**26,8%**	16,8%	1,5%	**18,3%**
Provincias	5,6%	0,2%	**5,8%**	10,0%	1,9%	**12,0%**
Municipios	1,5%	0,0%	**1,5%**	3,0%	(incl.corr.)	**3,0%**
	33,8%	**0,3%**	**34,1%**	**29,8%**	**3,5%**	**33,2%**

Volver

Coparticipación Federal de Impuestos y otras transferencias

Coparticipación Federal: mecanismo constitucional

- Reglas por ley 23548 (1988) para impuestos coparticipables (total o parcialmente)
  - 42,34% de recaudación para la Nación
  - 54,66% para las Provincias
  - 2% a 4 provincias, como adicional
  - 1% como aportes a distribuir a discreción del Gobierno Nacional

Criterios de asignación decididos políticamente, no revisados

La sanción de una nueva ley está pendiente

Coparticipación de Fondos Educativos-Ciencia y Técnica

- Meta para 2010: gasto educativo=6% PIB
  - La meta deben cumplirla Nación y Provincias, sobre la base de ajustar el nivel de 2005 por variación del PIB e incremento de participación
  - El Estado Nacional asegura que el financiamiento global del 36% del incremento de recursos que requieren las Provincias por encima de la variación del PIB
  - Este monto se distribuye según matrícula (80%), incidencia de población rural (10%) y de población no escolarizada (10%)

Detalle

Otros mecanismos:

- Fondo Nacional de la Vivienda
  - 33,2% sobre el impuesto a las naftas – distribuido por índice estipulado en la ley, no revisado
- Fondo vial
  - 17,4% sobre el impuesto a las naftas – distribuido por índice estipulado por el Consejo Vial Federal (en función de redes y de ejecución de gasto provincial
- Fondo Para el Desarrollo Eléctrico del Interior
  - Administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica – distribución no predeterminada

Otros mecanismos:

- Fondo para Obras de Infraestructura Básica Social
  - Fondo del Conurbano Bonaerense
    - 10% sobre el impuesto a las ganancias – distribuido por índice estipulado en la ley, no revisado
    - Monto fijo asignado a la Provincia de Buenos Aires ($ 650 millones)
    - Resto distribuido de acuerdo a Coparticipación e Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

Ingresos, gastos y coparticipación: impactos territoriales

Marco metodológico:

Estimar la ecuación siguiente:

$$Impacto\ Neto_r = -\ Ingresos\ tributarios_r + Gastos\ directos_r + Transferencias_r$$

Ingresos, gastos y coparticipación: impactos territoriales

Incidencia de impuestos:

- Impuestos directos: recaen sobre quiénes los erogan
  - *Ganancias, Cargas Sociales, Bienes personales*

- Impuestos indirectos: recaen sobre los consumidores o perceptores de renta primaria
  - *Valor Agregado, Internos, Combustibles, Débitos y Créditos Bancarios, Comercio exterior*

Detalle

Metodología
Incidencia de impuestos

Criterios de asignación:

- **Impuestos indirectos**: erogados según consumo u origen de renta primaria:
  - *Valor Agregado, Internos, Débitos y Créditos: según consumo, estimado a partir del PBG*
  - *Combustibles:*
    - *Consumo familiar: según localización de consumo (saldo)*
    - *Uso productivo no agrícola: según consumo, estimado a partir del PBG*
    - *Uso agrícola: según origen de producción agrícola*
  - *Comercio exterior:*
    - *Importación: según consumo geográfico*
    - *Exportación: según origen de producción primaria (granos-hidrocarburos)*

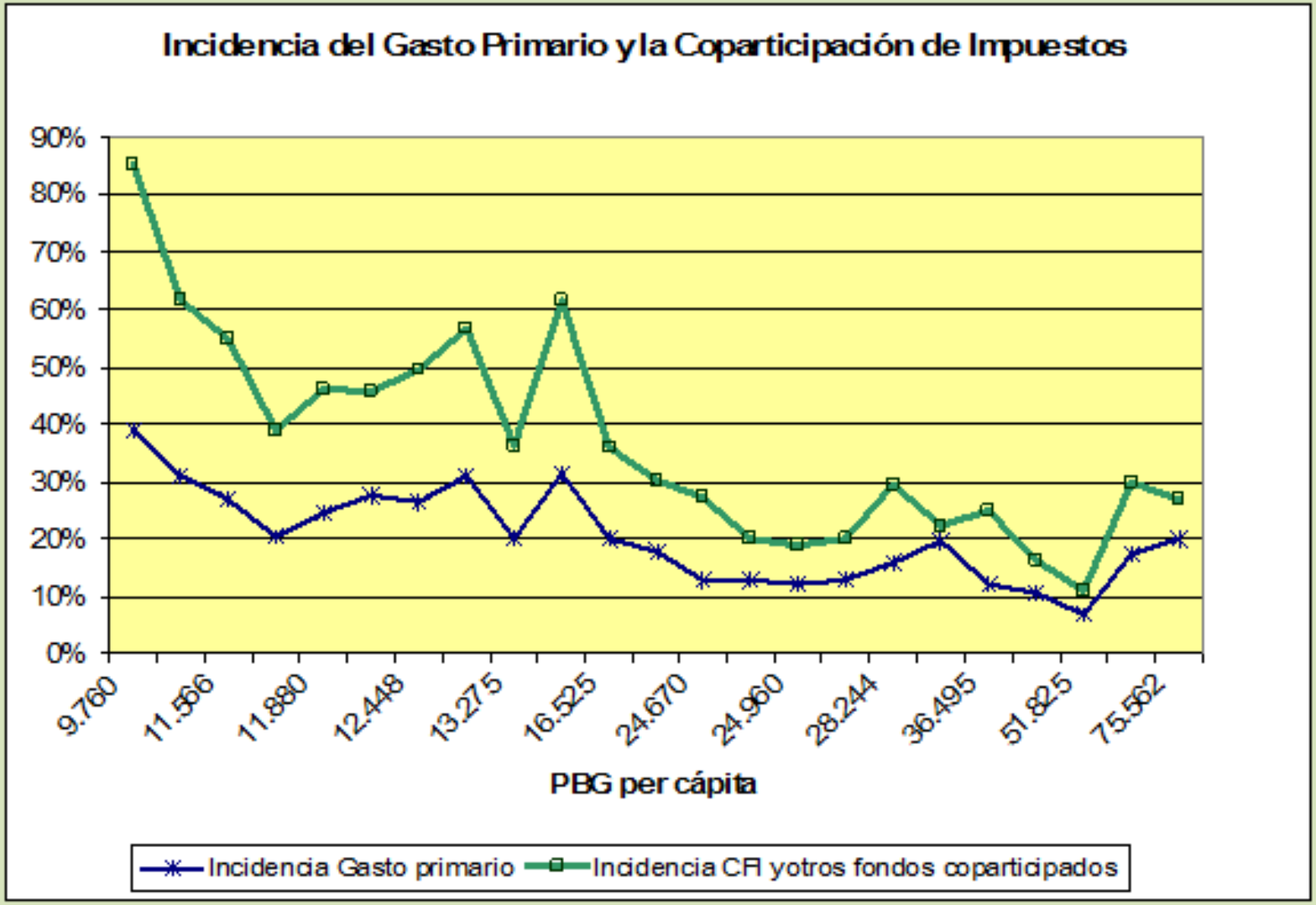
Volver

Ingresos, gastos y coparticipación: impactos territoriales

Criterio de asignación de gastos:

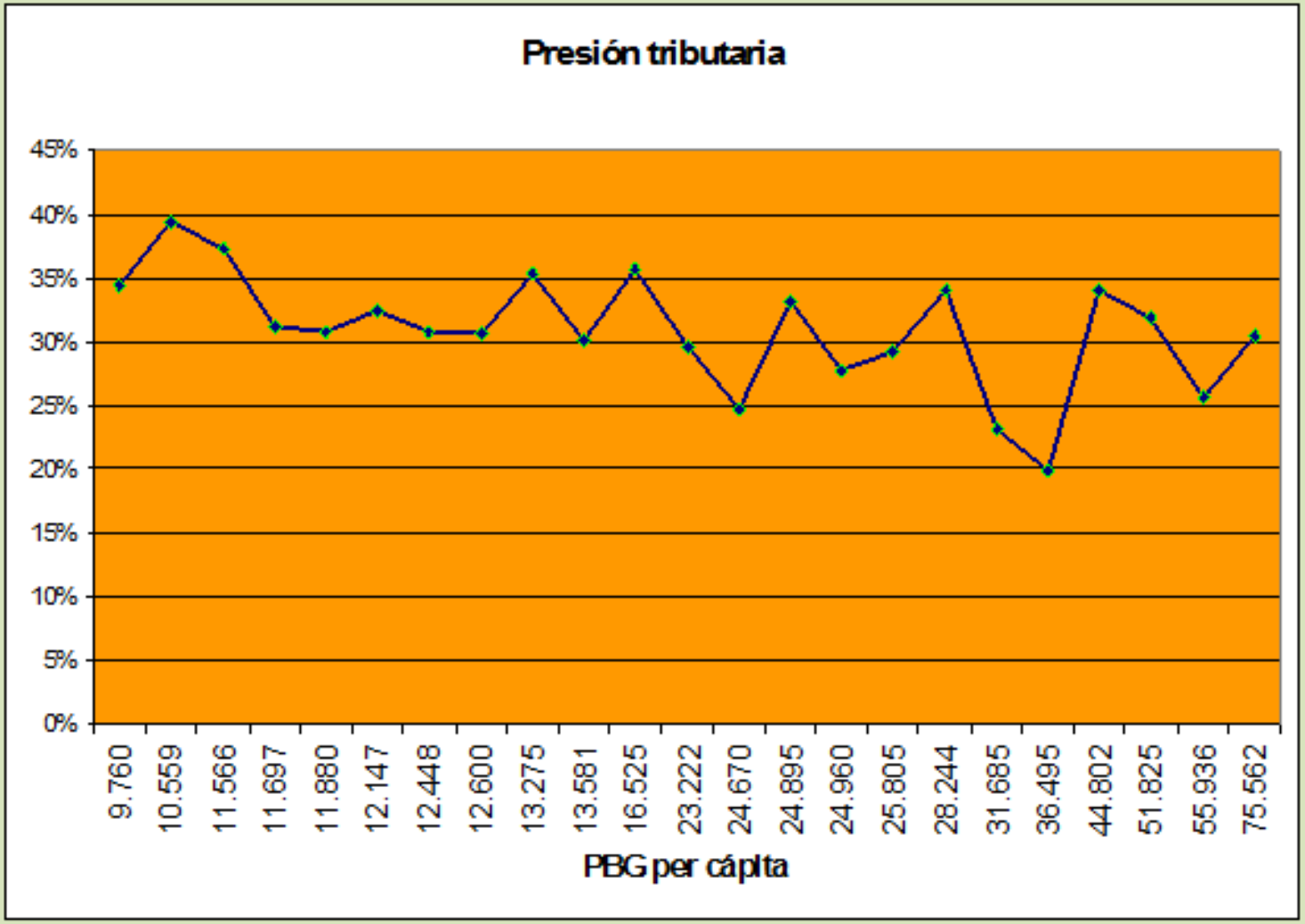
- Localización del gasto según registros presupuestarios + coparticipación federal
- Se imputan los gastos por funciones básicas del Estado según Ingreso (=PBG)
- Los gastos no localizables (vgr. intereses de la deuda pública) son imputados territorialmente de acuerdo a los gastos localizados (incluyendo coparticipación federal)

Ingresos, gastos y coparticipación: impactos territoriales



Detalle

Ingresos, gastos y coparticipación: impactos territoriales

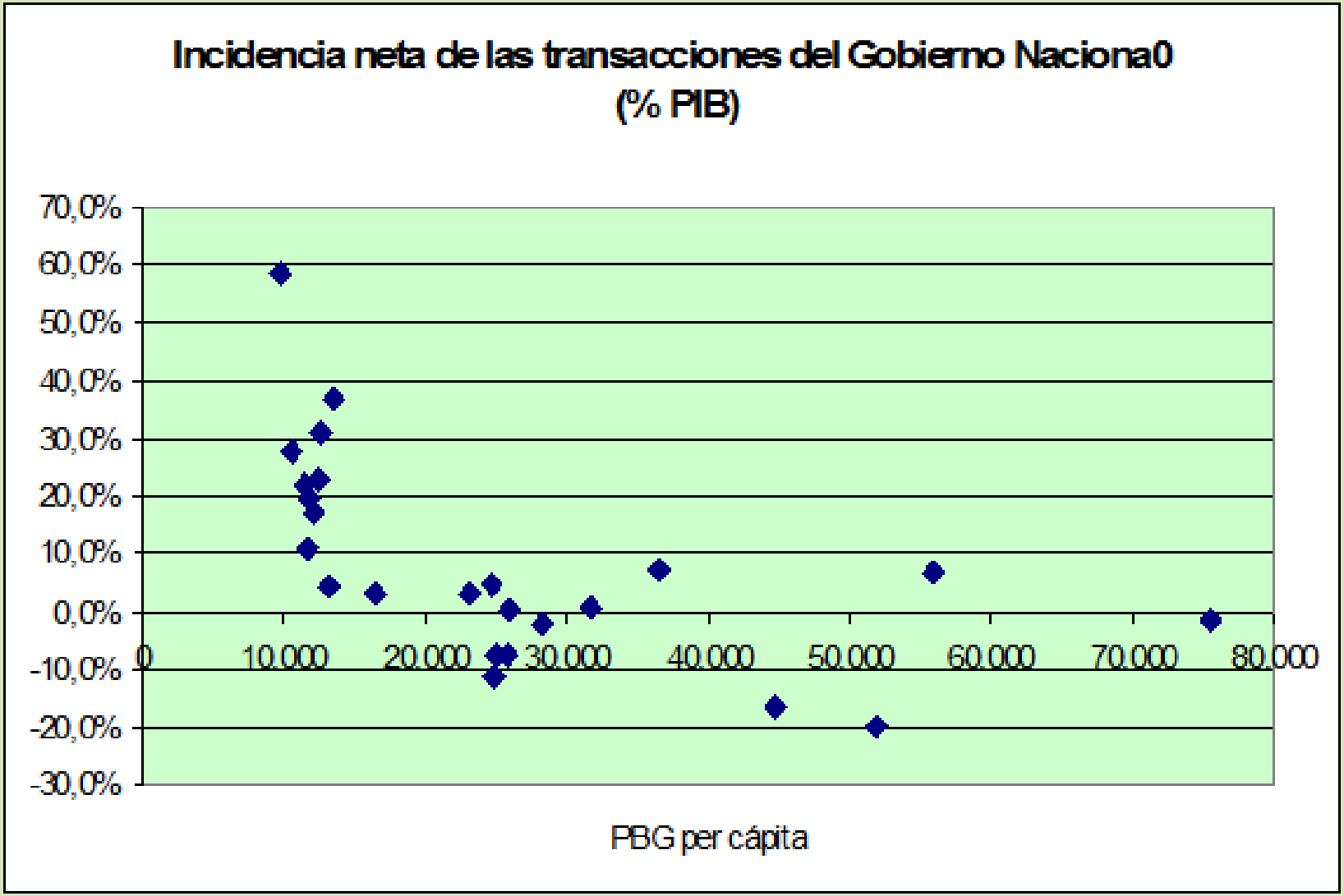


Detalle

Provincia	Tributación Total	PBG	Presión tributaria	PBG per cap
CABA+Pcia. Bs. Aires	132.947	573.329	23,2%	31.685
Catamarca	2.813	14.175	19,8%	36.495
Chaco	4.540	12.169	37,3%	11.566
Chubut	7.033	20.640	34,1%	44.802
Córdoba	27.545	83.149	33,1%	24.895
Corrientes	3.708	12.039	30,8%	11.880
Entre Ríos	7.421	20.752	35,8%	16.525
Formosa	1.818	5.269	34,5%	9.760
Jujuy	2.613	8.465	30,9%	12.448
La Pampa	3.205	9.421	34,0%	28.244
La Rioja	1.396	4.634	30,1%	13.581
Mendoza	12.027	43.173	27,9%	24.960
Misiones	3.943	12.609	31,3%	11.697
Neuquén	9.038	28.387	31,8%	51.825
Río Negro	4.114	13.875	29,7%	23.222
Salta	5.729	16.249	35,3%	13.275
San Juan	2.694	8.765	30,7%	12.600
San Luis	2.663	10.794	24,7%	24.670
Santa Cruz	5.217	17.071	30,6%	75.562
Santa Fe	24.441	83.673	29,2%	25.805
Stgo. Del Estero	3.610	9.140	39,5%	10.559
Tierra del Fuego	1.809	7.060	25,6%	55.936
Tucumán	5.810	17.921	32,4%	12.147
Total	**276.134**	**1.032.759**	**26,7%**	**25.984**

Volver

Ingresos, gastos y coparticipación: impactos territoriales



Detalle

Conclusiones

- Contraste entre federalismo de derecho y concentración de hecho
- El nivel municipal es el eslabón más débil
- Movimiento de descentralización desde la Nación a las Provincias, originado en urgencias fiscales: irreversible, pero acentúa la des-correspondencia fiscal
- Reticencia a la tributación en provincias de menor escala y menor desarrollo relativo
- Se requiere compensar los diferenciales de desarrollo y de calidad de los servicios gubernamentales a nivel provincial – esto conspira contra la correspondencia fiscal
- Mecanismos de coparticipación fragmentados y con fatiga; pero es improbable que esto pueda corregirse en el corto-mediano plazo
- Impacto conjunto de ingresos y gastos del gobierno federal favorable a las provincias menos desarrolladas (sobre todo por la CFI), pero con fuertes inequidades horizontales
- Incorporar dimensión territorial en la formulación del presupuesto
- Fortalecimiento municipal, como pre-condición para avanzar en la descentralización; conflicto con escala de municipios

Obrigado!

Alberto Müller