



# FUEF

**FORO** UNIVERSITARIO  
DE ESTUDIOS FISCALES

PRESENTACIÓN

## LA CUESTIÓN INTER-JURISDICCIONAL. SITUACIÓN Y DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA FISCAL

Autor:  
Carlos Martínez (UNGS)

2016

El FUEF alienta el debate y la producción académica en torno a la cuestión fiscal invitando a publicar en su sitio a especialistas, docentes o estudiantes sin distinción, formen o no, parte de la comunidad universitaria o del Foro, bajo la premisa de la libertad de pensamiento, la pluralidad de ideas y la rigurosidad científica; siendo que los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores.

La publicación de trabajos por medio del sitio web del FUEF no implica que el Foro comparta necesariamente los conceptos vertidos en ellos, quedando autorizada la reproducción total o parcial de los contenidos publicados, a condición de mencionar expresamente la fuente, incluyendo el título completo del artículo correspondiente y el nombre de sus autores.

Los trabajos y colaboraciones que deseen enviarse, deben remitirse a:

FORO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS FISCALES

Universidad Nacional de Moreno

Oficina: A101

Av. Bartolomé Mitre 1891 (B1744OHC)

Moreno - Buenos Aires - Argentina

Correo electrónico: [fuef@unm.edu.ar](mailto:fuef@unm.edu.ar)

**Jornada acerca de la cuestión fiscal:  
“Ingresos, Gastos, Federalismo Fiscal y Deuda  
Pública”**

**La cuestión inter-jurisdiccional.  
Situación y desafíos para la política  
fiscal**

**Los Polvorines, 1º de Julio de 2016**

# Hoja de ruta

- Diagnostico general
  - Recursos y Gastos por niveles de gobierno
  - Masa coparticipable y laberinto de la coparticipación
  - Distribución primaria y distribución secundaria
- Temas de debate
  - Descentralización de funciones y heterogeneidad
  - Transferencias financieras entre niveles de gobierno
  - Autonomía municipal y financiamiento del gasto local
- Cierre
  - Estructura y Coyuntura

# Diagnóstico General: Recursos y gastos por niveles de gobierno

1) La distribución de los gastos y recursos por niveles de gobierno ha permanecido bastante estable en los últimos veinte años.

2) La recaudación provincial, si bien ha crecido fuertemente, se basa cada vez más en tributos muy regresivos.

3) El principal recurso propio municipal siguen siendo las “tasas”, cada vez más regresivas y cada vez más parecidas a impuestos.

4) La estructura impositiva no varió significativamente desde 2003, aunque si ha cambiado la composición de lo recaudado.

5) Tributos al patrimonio en peligro de extinción, por derrumbe del inmobiliario (y la TSG) y cuasi eliminación de los nacionales.

## Composición recursos y gastos por niveles de gobierno. Años Seleccionados.

NIVEL	CONCEPTO	AÑOS			
		1961	1993	2003	2013
<b>NACIONAL</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>69%</b>	<b>78%</b>	<b>80%</b>	<b>80%</b>
	<b>GASTOS</b>	<b>72%</b>	<b>52%</b>	<b>53%</b>	<b>56%</b>
PROVINCIAL	INGRESOS	25%	16%	15%	16%
	GASTOS	21%	39%	39%	36%
<b>MUNICIPAL</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>
	<b>GASTOS</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>

Nota: No incluye datos de las Instituciones de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del MECON.

# Diagnóstico General: Masa Coparticipable y laberinto de la Coparticipación

1) Tras la generación del laberinto de la coparticipación, en los noventa, la situación se ha estabilizado en los últimos años.

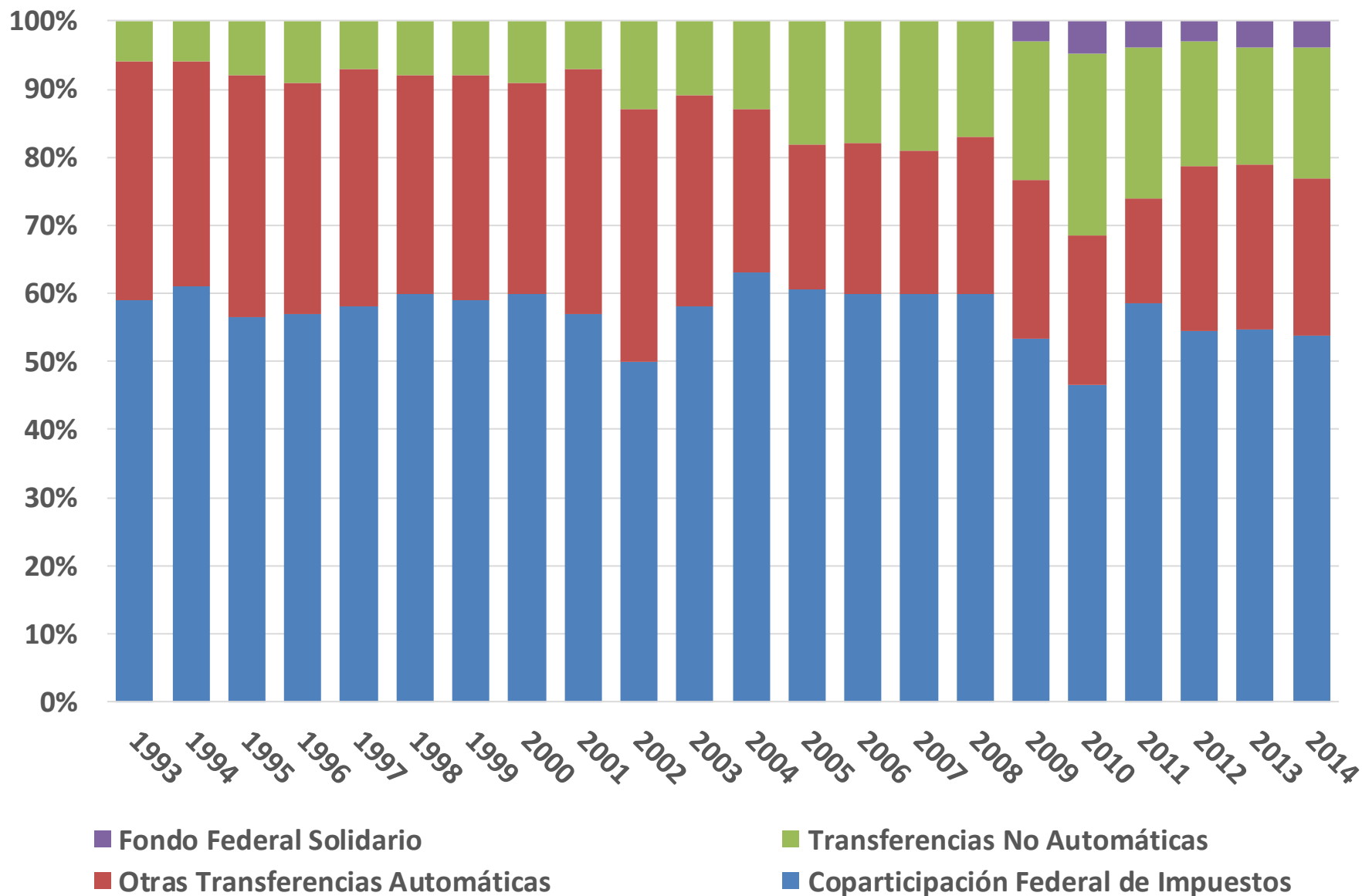
2) Crecen las transferencias no automáticas en las transferencias totales a gobiernos de nivel provincial.

3) Tendencia a generar, en vez de un laberinto, distintos esquemas de transferencias no automáticas.

4) El Fondo Federal Solidario cambia lógica de transferencias automáticas (afectadas y de Tributos al Comercio Internacional).

5) Surgen transferencias (no automáticas y de capital) nación-municipios (47% de inversión pública municipal en PBA en 2013).

# Composición de las transferencias a Provincias.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del MECON.



# Diagnóstico General: Distribución primaria y distribución secundaria

1) Distribución primaria disminuida en la década de 1990 por surgimiento de ANSES como tercer actor no se recuperó.

2) Distribución secundaria por coeficientes fijos con casi 30 años de antigüedad.

3) Fondo de Reparación Histórica del Conurbano tan desvirtuado que, en 2015, Buenos Aires es la provincia que menos cobró.

4) Crecimiento del gasto provincial, acorde al aumento de la presión fiscal, basado en IIBB y transferencias no automáticas.

5) Crecimiento del gasto municipal, en especial de capital, basado en transferencias no automáticas.

# Temas de Debate: Descentralización de funciones y heterogeneidad

1) ¿Cómo garantizar bienes y servicios públicos en similar cantidad, calidad y accesibilidad en todo el país?

2) ¿Cómo asegurar el financiamiento de la seguridad social en un esquema federal?

# ¿Cómo garantizar bienes y servicios públicos en similar cantidad, calidad y accesibilidad en todo el país?

1) Con un mejor rol del Estado Nacional en materia de coordinación y monitoreo de políticas sociales a nivel federal

2) Con una masa de recursos que se transfieren a las provincias y modificando su sesgo, cambiando el sistema de CFI

3) Con un aumento grande de la presión fiscal provincial (debería llegar al 10% del PBI), que la dote de un sesgo progresivo

4) Con la prestación directa de servicios (en educación y salud) del gobierno nacional en todo el territorio del país

5) Con modificaciones similares en los sistemas provinciales de coparticipación y con Comunas porteñas que estén operativas

# ¿Cómo financiar la seguridad social en un esquema federal?

- 1) Con la asignación específica de un porcentaje significativo de la parte que corresponde al Estado Nacional de la CFI.

Para ello es clave partir de un esquema en que, definida la distribución de potestades tributarias y funciones de gasto, la nación conserve para sí, lo necesario para llevar adelante sus funciones, correspondiendo todo lo demás al nivel provincial de gobierno (que a su vez debe distribuir una parte con el nivel municipal).

Así, de la parte nacional, el dinero necesario para el desarrollo y sostenimiento de un sistema de seguridad social universal, comprensivo y suficiente, debería asegurarse directamente en el esquema de coparticipación federal de impuestos.

# Temas de Debate: Transferencias financieras entre niveles de gobierno

**1) ¿Cómo lidiar con una brecha vertical creciente, por una mayor centralización de la recaudación y descentralización del gasto?**

**2) ¿Cómo atenuar, con transferencias a gobiernos subnacionales y gasto público en el territorio la tremenda brecha horizontal?**

**3) ¿Cómo diseñar e implementar un sistema de coparticipación federal de impuestos basado en criterios distributivos?**

# ¿Cómo lidiar con una brecha vertical creciente, por una mayor centralización de la recaudación y descentralización del gasto?

**1) Renunciar a la idea de la correspondencia fiscal reconociendo las particularidades de la rica historia federal de nuestro país**

**2) Incrementar la recaudación subnacional, en especial a partir de impuestos progresivos, como el inmobiliario rural y urbano**

**3) Aumentar el peso del Estado Nacional en el Gasto, ampliando sus funciones directas en materia de salud y educación**

**4) Establecer un sistema de coparticipación federal lo más unificado posible, basado en criterios objetivos y distributivos**

**5) Minimizar el rol de las transferencias no automáticas y reemplazarlas por gasto del Estado Nacional en el territorio**

# ¿Cómo atenuar, con transferencias a gobiernos subnacionales y gasto público en el territorio la tremenda brecha horizontal?

**1) Con una seguridad social de alcance universal y programas de transferencias condicionadas que la complementen**

**2) Con un Plan Federal de Desarrollo Productivo, dotado de recursos y que modifique la matriz productiva del país**

**3) Con sistemas federales de educación y salud que garanticen la cantidad, calidad y accesibilidad de las prestaciones para todos**

**4) Con sistemas de coparticipación (CFI y provinciales) que disminuyan la brecha de desarrollo entre los distintos territorios**

**5) Con fomento, en todo el país, al desarrollo local, a la economía social y solidaria y al Trabajo Decente**

# ¿Cómo diseñar e implementar un sistema de coparticipación federal de impuestos basado en criterios distributivos?

1) Reformando la Constitución Nacional para hacer posible la reforma de la CFI y sus ulteriores revisiones cada tantos años

2) Unificando la masa coparticipable, dejando fuera solamente los recursos provenientes del comercio exterior (como el FFS)

3) Aplicando el principio de deslinde: nivel de financiamiento nacional imprescindible y el resto a los gobiernos provinciales

4) Generando un nuevo régimen de distribución secundaria, basado en un esquema de transición

5) Incorporando solamente criterios proporcionales (población) y distributivos (NBI, brecha de desarrollo, Inversa de PBG, etc.)



# Temas de Debate: Autonomía municipal y financiamiento del gasto local

**1) ¿Cómo asegurar, en el esquema federal, la plena autonomía municipal en todo el país, con un piso de coparticipación?**

**2) ¿Cómo resolver la cuestión municipal, con tasas que suelen operar como impuestos y escasas potestades tributarias?**

**3) ¿Cómo incrementar la autonomía y capacidad municipales para dar cuenta de funciones mayores y más complejas?**

# ¿Cómo asegurar, en el esquema federal, la plena autonomía municipal en todo el país, con un piso de coparticipación?

1) Estableciendo por Ley Nacional pisos de coparticipación primaria y criterios para la secundaria, de lo que se recibe por CFI

2) Garantizando un mínimo de potestades tributarias a los municipios de todo el país, acorde a la autonomía municipal (CN)

3) Legislando la obligatoriedad, para las provincias, de coparticipar un piso porcentual de la recaudación de IIBB

4) Incorporando a los municipios en el financiamiento de la inversión pública con recursos del comercio exterior (Ej. FFS)

5) Bajando transferencias no automáticas (nacionales de capital, provinciales corrientes) y subiendo gasto en el territorio

# ¿Cómo resolver la cuestión municipal, con tasas que suelen operar como impuestos y escasas potestades tributarias?

**1) Establecimiento, en todo el país, acorde a la Constitución Nacional, de la plena autonomía municipal**

**2) Reemplazo de la TISH por una sobre alícuota de IIBB de potestad municipal y recaudación provincial**

**3) Reemplazo de la TSG (en los municipios de mayor tamaño) por una sobre alícuota del impuesto inmobiliario urbano (como TISH)**

**4) Creación de impuestos municipales, vinculados con los cambios en el valor del suelo (plusvalías) y la cuestión ambiental**

**5) Simplificación de estructura de tasas y más articulación (intra e inter nivel) en materia de política y administración tributaria**

# ¿Cómo incrementar la autonomía y capacidad municipales para dar cuenta de funciones mayores y más complejas?

**1) Crear un ministerio nacional específicamente dedicado a la cuestión de las ciudades y los gobiernos locales**

**2) Incrementar y articular programas de fortalecimiento de gestión municipal, entre Estado Nacional, Provinciales y UUNN**

**3) Disminuir dependencia de municipios de provincias, con plena autonomía política, ingresos propios y transferencias automáticas**

**4) Establecer mecanismos y organismos interjurisdiccionales para cuestiones metropolitanas (transporte, basura, etc.)**

**5) Generar, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un sistema de Coparticipación con sus Comunas, para financiar sus funciones**

# Cierre: Estructura y Coyuntura

**1) Una reforma fiscal integral, de impuestos, gastos y federalismo fiscal, en una urgencia que no se puede seguir postergando**

**2) Esa reforma tiene que contribuir al desarrollo nacional y federal y a la justicia social.**

**Los cambios recientes y en ciernes van en la dirección perfectamente opuesta:**

- Desfinanciamiento de la Seguridad Social por las dos vías, destrucción del Estado, Megaendeudamiento, regresividad**
- Desempleo y precarización laboral, subordinación a los intereses de las potencias, reprimarización y financierización**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO  
FORO DE ESTUDIOS FISCALES / DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Oficina: A101

Interno: 133

Correo electrónico: [fuef@unm.edu.ar](mailto:fuef@unm.edu.ar)  
Av. Bartolomé Mitre 1891 (B1744OHC)  
Moreno - Buenos Aires - Argentina

Teléfonos:

(+54 237) 466-7186 / 1529 / 4530

(+54 237) 462-8629

(+54 237) 460-1309

(+54 237) 425-1786

(+54 237) 488-3147