



**PROGRAMA PARA LA
TRANSFORMACIÓN DEL FISCO
DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES**

Documento de Trabajo N° 24
Noviembre de 2006

Autoridades de Fundación para el Cambio

Presidente	<i>Carlos Melconian</i>
Vicepresidente	<i>Rodolfo Santangelo</i>
Secretario	<i>Claudio Mauro</i>
Tesorera	<i>Verónica Sánchez Quintana</i>
Director Ejecutivo	<i>Edgardo Cenzone</i>

Leandro N. Alem 690, Piso 15 Of. B, (C1001AAO) Buenos Aires - Tel. 4313-3825 -
cambio@iplanmail.com.ar □

Introducción

Los objetivos son:

- a) Reducir la presión fiscal en los sectores más humildes
- b) Dar previsibilidad fiscal para la actividad productiva
- c) Eficientizar la administración tributaria y combatir, en serio, la informalidad y la evasión
- d) Facilitar y estimular la recuperación de la infraestructura bonaerense
- e) Mejorar la eficiencia del gasto público
- f) Normalizar la situación salarial
- g) Recuperar la posición perdida en el reparto nacional de impuesto

1. Plan de inclusión social “SOMOS TODOS BONAERENSES” a instrumentarse mediante tarjetas de débito

La tarjeta debería ser una herramienta que sirviera para uniformar y transparentar la asignación de subsidios directos, permitiendo la “carga” por la Provincia del importe que se estableciera como necesario para afrontar la canasta básica alimentaria de los hogares que se encuentren hasta el 25% por encima de la línea de indigencia (\$ 328 por grupo familiar, con costo total bruto de \$ 3.702 millones).

Para potenciar su alcance (y permitir, implícitamente, parte de su financiación) debería además implementarse un sistema de devolución de impuestos a los consumos asociados al uso de estas tarjetas, que reintegre a estos sectores de más bajos recursos los impuestos que recaen sobre los bienes y montos adquiribles con las tarjetas. Podría apalancarse a partir de las actuales tarjetas de débito, de modo de no tener que crear una nueva herramienta que pudiera verse discriminatoria. Los impuestos a ser reintegrados deberían incluir no sólo los provinciales y municipales, sino también los gravámenes al consumo de origen nacional. En este último caso la devolución del IVA, Internos y otros tributos nacionales actuaría como compensación indirecta para la provincia (pero directas para los humildes bonaerenses) de la pérdida de coparticipación provincial. Se trataría de una ampliación de la actual devolución del IVA pero focalizada a un determinado sector por motivos sociales. ¿Podría la Nación negarse a contribuir a la eliminación de la indigencia en la Provincia?

Una estimación conservadora del impacto de la devolución de impuestos en el plan, considerando el tipo de bienes que podrían ser adquiridos con la tarjeta y su actual tratamiento tributario, indicaría una devolución de impuestos no menor a \$ 500-550 millones-año, lo que supone la financiación del 15% aproximadamente del plan. Más de dos terceras partes de esa cifra la aportaría

–implícitamente- la Nación (devolución de impuestos nacionales). Es de hacer notar que, dado que la utilización de la tarjeta impone la bancarización de operaciones hoy usualmente hechas en efectivo y mayormente no declaradas (considerando además los segmentos en que esas operaciones se concretan), es altamente probable que el costo fiscal final sea prácticamente nulo, ya que se trata de operaciones sobre las que hoy se tributa muy marginalmente y su “blanqueo” impactará incluso en otros tributos no reintegrables (ganancias y tributación provisional, por caso).

2. Acuerdo para el desarrollo productivo bonaerense

Se trata de una ley marco provincia-municipios que debe ser adoptada por la Legislatura y ratificada por los municipios adherentes. Su objetivo central es producir un reordenamiento de los tributos (provinciales y municipales) que recaen sobre las actividades empresarias, asegurando la previsibilidad del sistema fiscal provincial. Dividirá el esquema fiscal, crediticio y de subsidios a la inversión en dos: jurisdicciones adheridas al acuerdo y jurisdicciones no adheridas. La provincia elimina todas las exenciones a la actividad productiva hoy vigentes, en lo sucesivo sólo habrá subsidios impositivos y exenciones para las actividades desarrolladas en municipios adheridos¹.

Efectos

2.1.- Para los Municipios

Los municipios obtienen: participación (cobro) de un fondo que se arme con una parte de la recaudación de IIBB (una sobretasa especial) como una suerte de segunda coparticipación, asimilación de su deuda en tratamiento a la deuda de la provincia, participación en los programas de organismos multilaterales de crédito a los que acceda la Provincia.

Los municipios se comprometen a:

- a.- no cobrar tasas que no sean retributivas de servicios,
- b.- eliminar la tasa de abasto,
- c.- no tener tasas por publicidad que no sea en vía pública,
- d.- no cobrar tasas de seguridad e higiene sino existe asentamiento del contribuyente en el ejido municipal, ni aplicarle una alícuota que exceda de un determinado porcentaje (por caso 1/3) de la que se cobre en ingresos brutos para esa actividad.

2.2.- Para las empresas:

¹ Si un intendente no quiere entrar al “acuerdo”, tendrá que dar incentivos propios a las empresas para que se instalen en su ejido, puesto que estará en clara desventaja con los restantes municipios.

Los contribuyentes se aseguran: tributación uniforme y previsible en las jurisdicciones adheridas. El costo fiscal de una operación empresaria se conoce desde su planificación y no está expuesta a “sorpresas”. Se eliminan los tributos municipales más distorsivos y se limitan los restantes.

En este esquema los contribuyentes también hacen un aporte para asegurarse el beneficio buscado, que es el mayor impuesto sobre los ingresos brutos a pagar, aporte que, con el esquema de coparticipación que se tiene pensado (y que se desarrolla más adelante) va a estar direccionado a ciertos gastos de los municipios, con lo que se permite asegurar la financiación de esas actividades de éstos y se garantiza también la previsibilidad de sus cuentas fiscales. A cambio de ese diferencial (único y previsible) eliminan toda incertidumbre o mayor carga fiscal futura para sus actividades.

2.3.- Para la Provincia:

La provincia obtiene: además de los beneficios para potenciar la actividad de las empresas, una herramienta para el ordenamiento municipal y las pautas de distribución de la segunda coparticipación le pueden permitir inducir determinadas conductas en los municipios (por ejemplo sujetarla parcialmente a standards de finanzas del municipio –responsabilidad fiscal municipal-, mejoras en el nivel educativo, reducción de pobreza, calidad ambiental, etc.). Recordemos que el fondo a ser coparticipado en este esquema (que podría rondar los \$1.500 millones) representa la mitad de la coparticipación municipal y otras transferencias actuales a los municipios, con lo que se trata de una herramienta potente.

Se propone que el 50% de ese fondo se asigne siguiendo los criterios de la coparticipación interna actual² y el resto podría resultar asignable en función de los standards o criterios de calidad de administración municipal que se definan.

Además, puede instaurarse un régimen de estabilidad fiscal provincial asociado al acuerdo que, a partir de las actividades que se determinen como a estimular, suponga la no modificación de su tratamiento tributario (tanto por la provincia como por los municipios adheridos) por largos períodos temporales, de modo de constituirse en un aliciente efectivo y previsible para el desarrollo de esas actividades. Hoy no hay herramienta que garantice que cualquier incentivo provincial no se diluya por mayor presión fiscal municipal frente a la actividad promovida.

A su vez, y a efectos del mejoramiento de la administración fiscal provincial y municipal, los municipios adheridos (sus secretarías de hacienda) ingresarán en un programa de coordinación con la Dirección Provincial de Rentas mediante el cual accederán a: capacitación profesional de sus cuerpos de inspección, manejo de información de control provincial para la colaboración en la lucha contra la evasión, sistema de incentivos (premios) por la mayor recaudación provincial que se logre sobre contribuyentes asentados en el

² Es importante dar a los municipios una pauta concreta de cuanto cobrarán como mínimo al sumarse al esquema.

ámbito municipal. Este último factor también podría incidir directamente en el reparto de la segunda coparticipación planteada, pues se impone que los municipios, con su conocimiento más directo y cercano de las actividades empresarias, tengan incentivos claros para la erradicación de la evasión y no sean, como muchas veces ocurre hoy, silenciosos cómplices de la informalidad.

3. Reforma en los Impuestos Patrimoniales: “IMPUESTO PATRIMONIAL PRODUCTIVO”:

Si bien se impone una reforma que afecte la tributación sobre bienes en la Provincia (que es hoy magra), hay que dividirla en etapas.

En una primera etapa ésta debería alcanzar únicamente a los activos productivos (entendiéndose por tales, a los comerciales, fabriles o rurales).

Esto es, hay que ir a la capacidad contributiva real que hay detrás de inmuebles y otros bienes en términos de su potencialidad empresarial y de generación de resultados (productividad) y no basado en el viejo concepto de las “valuaciones fiscales” que ha perdido todo sentido. Este concepto no debe aplicarse sólo a los campos (aspecto sobre el que la Legislatura ya está trabajando) sino además y especialmente, sobre los predios fabriles, los locales comerciales y toda otra manifestación de bienes productivos registrales (ciertas inversiones en equipos).

No se trata de penalizar la inversión, sino de valorizar los activos que integran los impuestos patrimoniales que puede exigir la provincia, de un modo más acorde con su finalidad y utilización económica. Si existen actividades que se defina conveniente estimular, debe haber un subsidio directo para que se utilice en el pago de este gravamen (o lo que resultaría equivalente, la autorización para computar parte de este impuesto patrimonial a cuenta del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos).

El mayor gravamen recaudado por esta modificación debería tener, al menos en parte, afectación específica (así acordada por la Legislatura) para la financiación de las “tarjetas” (la otra parte estará implícita en su destino en el esquema de las contribuciones para el mejoramiento de la infraestructura productiva provincial que se trata más adelante).

Recién en una segunda etapa y cuando se hayan ordenado las cuentas provinciales y sean visibles para los ciudadanos los efectos del mejoramiento de la administración tributaria provincial, deberá avanzarse sobre el resto de los bienes (de personas físicas).

4. Eficientización de la Administración Fiscal Provincial

La provincia tiene un circuito de cobranza vetusto, niveles de morosidad inaceptables, manifiesta incapacidad para el cobro judicial de sus créditos,

carencia de información de sus contribuyentes que le permita focalizar las inspecciones, personal de calificaciones profesionales muy dispares y con carencias de conocimientos específicos de las actividades empresarias e insuficientemente jerarquizado. Se impone un rediseño de la Administración Tributaria.

Las pautas mínimas a ser consideradas para ese programa de reformulación de la Dirección Provincial de Rentas, pasarían por:

- Redefinición del sistema de cobros de la provincia:
 - Ampliar el universo de “ventanillas” receptoras de pagos. Hacer “amigable” el canal de cobro.
 - Los créditos con determinado nivel de morosidad (por ejemplo más de 90 días) salen del sistema normal de reclamos de Rentas y pasan a una Recuperadora de Créditos provinciales (RDC, entidad estatal provincial) que tiene facultades para formular juicios ejecutivo, trabar medidas cautelares, etc. y que se financiará con un porcentaje de los créditos que recupere.

Cada organismo se especializa en lo propio, Rentas en hacer el cobro regular y en fiscalizar, la RDC en accionar cuando el crédito se sale del cobro regular: especialización de cada organismo en su fin específico.

- Generalización de la utilización de internet para la vinculación fisco-contribuyente:
 - Presentación de declaraciones juradas para el conjunto de contribuyentes empresas y personas físicas relevantes.
 - Formulación de consultas y trámites por internet.
 - Domicilio electrónico.
 - Armado de base de datos electrónica con información relevante del contribuyente y su actividad.
- Modificaciones en los esquemas de fiscalización: la fiscalización debe ser selectiva y no masiva, con información previa del contribuyente y su actividad y debe estar encarada por equipos profesionales especializados por ramos de actividad empresarial. Es esencial para el control de Ingresos Brutos y recordemos que además vamos hacia impuestos patrimoniales por productividad con lo que será relevante también en ese entorno.
 - Segmentación de la estructura de Rentas:
 - Doble segmentación por áreas geográficas y por ramos de actividad. Los recursos tienen que estar puestos en la especialización de estos equipos.

- Las personas físicas no empresarias deben tener circuito de atención y fiscalización separado.
- Recursos Humanos – Dotación de Profesionales: debe mejorarse el stock de profesionales no contables que trabaja en Rentas (ingenieros agrónomos, ingenieros industriales, economistas) indispensables para el control por ramos de actividad.
- Recursos Humanos – Jerarquización de los cuadros técnicos: El “terror” no es la forma de disciplinar la estructura de la Dirección Provincial ni de obtener resultados. El camino es la profesionalización de los funcionarios. Redefinir carrera en la administración y rol y retribución de cada puesto. Hay que darles previsibilidad y, a cierto rango de funcionarios, estabilidad en el puesto.
- Redefinición y profesionalización del cuerpo de abogados de la Dirección de Rentas: debe estructurarse un equipo de procuradores y abogados de ágil respuesta a las necesidades de acción judicial de Rentas. Reformulación del departamento contencioso de la Dirección de Rentas. Redefinición de la remuneración con esquemas de incentivos por recupero/cobrabilidad de créditos. Cambiar la matriz con la que se trabaja que es propia del empleo público por otra que incorpore patrones de eficiencia privados (sin descuidar el tipo de obligación y obligados ante los que puede estarse). Su accionar debe estar enlazado con la Recuperadora de Créditos a ser creada.

5. Fondos de recuperación de infraestructura

Para las actividades empresarias con necesidad de mejoramiento de la infraestructura básica provincial (camino, puertos, energía e incluso depósitos o sistemas de almacenaje) deberían crearse “contribuciones especiales” que recayeran sobre el valor de los bienes o de los ingresos de esas actividades (según el caso: por ejemplo caminos rurales podría ser sobre el valor del inmueble, energía sobre los valores de la producción, etc). El producido de esa contribución se cede a un fideicomiso que vende certificados de participación y así financia las obras de infraestructura. Es decir la Provincia no maneja esos fondos en forma directa ni van a rentas generales, son para lo que se dice que son: mejorar la infraestructura que la actividad productiva en cuestión requiere.

Parte del importe pagado a esas contribuciones especiales podrá ser computado a cuenta del impuesto patrimonial productivo previsto en puntos anteriores (este sería el aporte patrimonial de la Provincia a esos fideicomisos). Estas contribuciones especiales podrán tener vigencia acotada en el tiempo si esa vigencia alcanza para financiar la obra. El mantenimiento podría hacerlo la provincia o preverse una contribución residual a ese fin.

6. Organización de la Policía de Trabajo Bonaerense

La Provincia tiene muy desatendida esta área que pertenece a aquellas competencias que las provincias pueden ejercer. Debe recordarse que es la Provincia la que puede multar porque no se cumplan las jornadas de trabajo, porque no se habiliten ciertos predios, porque se produzcan ciertas contrataciones, en fin es la autoridad de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo y en las condiciones actuales de precariedad una adecuada fiscalización en este ámbito parece un deber irrenunciable de la Provincia, más allá de ocasionar, seguramente, efectos indirectos en la lucha contra la evasión y otros delitos. Cabe la reestructuración del área.

A tal fin debe:

- Estructurarse equipos de inspectores bonaerenses, con capacitación previa y formación profesional para el control de:
 - Empleo en negro. Coordinación con AFIP.
 - Empleo de indocumentados. Coordinación con Migraciones.
 - Condiciones ambientales y de seguridad en el trabajo.
- Acción conjunta con la Dirección de Rentas de la Provincia en fiscalizaciones de Ingresos Brutos e Impuestos Patrimoniales: cuando se incumple laboralmente, se incumple fiscalmente. Hay oportunidades de detección de evasión.
- Financiación específica de esta función con contribuciones sobre la nómina salarial: Con un aporte muy bajo (de 2\$ mensuales por trabajador) se puede organizar en la provincia un servicio de policía de trabajo eficiente, con un equipo de fiscalización pequeño pero ágil que pueda enfocarse rotativamente, por áreas de actividad.

7. Nueva LEY DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

Debemos crear una ley que tenga como elementos la agilidad de la compra, la sistematización del proceso y la defensa de los intereses del Estado, que en definitiva son los intereses de todos los vecinos, sin que esto obste a la fijación de reglas claras, a los efectos de lograr una mayor transparencia en la gestión de las contrataciones públicas y sin avasallar los derechos de los contratistas o proveedores, derechos que en definitiva están salvaguardados en la Constitución Nacional.

Toda acción de reforma que se promueva en el área de Contrataciones del Estado, debe tener como objetivo no sólo la adecuación formal de las actividades de los factores involucrados, sino también una efectiva satisfacción del bienestar general de la población.

En la actualidad resulta imprescindible contar con un Sistema de Registro Informatizado, que comprenda los Registros Informatizado Único y Permanente de Proveedores, Registro Informatizado de Bienes y Servicios, y Registro informatizado de Información de Contrataciones –llevado adelante por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- en orden a satisfacer demandas de transparencia, competitividad y libre concurrencia, que en esta materia son exigidas por la sociedad, y en consonancia al desarrollo científico y tecnológico operado en materia de comunicaciones e informáticas, además de fomentar un ámbito de actuación en el campo de la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, acorde a la necesidad de diseñar políticas destinadas a fomentar su crecimiento e importancia.

Al incluir el formato electrónico en todas las etapas del proceso de contratación estamos adoptando un sistema cada vez más aceptado por organismos públicos (países, administraciones, municipios, etc.), cuya auténtica vocación política es mejorar.

La experiencia de otros países de reformas al mercado de compras públicas, ha sido una importante factor de ahorro para la elaboración de sus Presupuestos: los gastos fiscales disminuyeron un 15% gracias a la implementación de formatos electrónicos y usos de Pág. Web.

Los factores que explican los ahorros fueron el uso masivo por parte de los servicios públicos del sistema de Cotizaciones –explicados por los precios de referencias que publican las paginas Web de los organismos encargados del control de los procedimientos del sistema de Contrataciones- permitiendo rebajas del 10% promedios en los precios obtenidos.

Otros de los factores directos de ahorro son la introducción y masificación en el uso del Catálogo Electrónico de Productos publicados en la Web, que permite una mayor eficiencia en los procesos de compra y ahorrar directamente en los costos en recursos humanos y en tiempo que implica una gestión tradicional de compra. Estos ahorros en costos de administración se estiman alcanzan en promedio el 5% por cada orden de compra emitida, independientemente de los menores precios que se obtiene y además de obtener descuento por gestión de compras conjuntas.

Para establecer esta importante reforma en la Provincia de Buenos Aires se deberá estar preparado para un aumento significativo en la cantidad de empresas y proveedores ha registrar, lo que garantiza la competencia y participación de las miles oportunidades de negocios que se presentan a diario y lograr a través de un intenso programa la incorporación de organismos públicos al Sistema Electrónico de Compras Públicas, así como de las actividades de formación en toda la provincia de las mejores practicas en gestión de abastecimiento.

Considerando que la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través del Consejo Federal de la Función Pública, tiene la responsabilidad y voluntad de contribuir a la mejora de los Gobiernos Provinciales, que además en Abril de 2003 se celebró un contrato representado por la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Provincia de Buenos Aires, por el

cuál las partes acordaron expresamente la puesta en marcha de acciones centradas en el aseguramiento y modernización de los procesos básicos de gestión y administración de recursos, incorporando tecnologías que contribuyan a ejecutar con efectividad y calidad el presupuesto, dotando de niveles incrementales de transparencia a la administración gubernamental. A fin de satisfacer de manera equitativa las demandas de la sociedad.

Es por ello que se debe contar con una Nueva Ley de Compras y Contrataciones que permita lograr los objetivos antes mencionados y que establezca los mecanismos a llevarla a cabo. La organización del sistema se deberá fundamentar en la centralización normativa y descentralización de las funciones operativas de las contrataciones. El Organismo Rector del Sistema de Compras que es la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires deberá proponer las políticas y establecer las normas y sistemas tendientes a lograr los objetivos planteados precedentemente.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, según datos publicados en la Pág. Web de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, los créditos asignados a Compras y Contrataciones fueron de 2.380 millones sobre, si a raíz de una Nueva Ley se llegará ahorrar el 15% a través de los nuevos mecanismos mencionados anteriormente en el párrafo precedentes de este documento. La Provincia se estaría ahorrando 357 millones. Por supuesto, habría que tener en cuenta el tiempo de adaptación a los nuevos procedimientos de Compras y Contrataciones.

8. Normalización del Salario Docente

Se debe revalorizar y jerarquizar la tarea docente, por una parte; y por la otra el considerar al docente como sujeto de derecho reconociendo su autoridad como profesional.

Asimismo, se plantea la necesidad de rever su papel asistencialista y diseñar un modelo de tarea que permita el crecimiento profesional.

Debemos contar con políticas de formación y capacitación docente permanente.

Formación Docente:

- Unificar criterios con las demás provincias y elevar la calidad de todos los centros de formación docente..
- La articulación con el nivel universitario
- Implementar programas de formación complementaria para el trabajo con adultos.

Capacitación Docente continua::

- Implementar capacitación docente gratuita y que apunten a la reflexión sobre las propias practicas y las posturas teóricas que las sustentan, a fin de tomar conciencia de los efectos que las mismas producen en el aprendizaje de los alumnos.
- Garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a las ofertas de capacitación y perfeccionamiento docente y adecuarlas al contexto social.
- Capacitar a los docentes en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por lo expuesto precedentemente es indispensable realizar la recomposición salarial de la totalidad de los docentes de la Provincia de Buenos Aires. Teniendo como meta un salario acorde a la función docente, que permita acceder a una vida digna y a los bienes culturales imprescindibles para desarrollar el trabajo docente. Uno de los factores a tener en cuenta para la mejora salarial es la inflación de los últimos años ha colaborado muchísimo al deterioro del salario.

Considerando que la política salarial para el personal del régimen docente tiende a una paulatina recomposición de los ingresos del sector, que el incremento de los salarios de la nación fueron acompañando el crecimiento económico y basados con datos -costo de vida- obtenidos en territorio bonaerense. Es necesario llevar adelante la recomposición salarial "Incrementar el sueldo docente, incorporando las sumas No Bonificable al salario básico", que con justicia reclaman los gremios y la comunidad educativa en general.

A la Provincia de Buenos Aires el incremento salarial le costaría cerca de \$ 1.500 millones anuales, explicados particularmente por sumas que cobra cada docente en concepto de Remunerativo No Bonificable, y esto significa que no forman parte del salario básico, perdiendo el derecho que tiene cada docente de computarse la totalidad del salario para jubilarse, además de cobrar menos en concepto de antigüedad, ya que este último se encuentra atado al básico. Como consecuencia de esto también se produciría un incremento en los Ingresos de I.P.S e IOMA cerca de 450 millones.

El aumento de inversión en educación producido por el incremento del salario básico, deberá ser unos de los objetivos a cumplir por la Dirección General de Cultura y Educación y financiados con recursos provenientes de Nación y de la propia Provincia a través de la Ley de Financiamiento Educativo que prevé para la provincia recursos adicionales a los producidos por el propio crecimiento de la actividad económica y solventar con estos recursos, el incremento producido por el aumento de los salarios docente.

Tomando como muestra el salario de un maestro de grado con 17 años de antigüedad, se realizó el cálculo del costo que produce el aumento del salario básico.

Datos:

Componentes del Salario, Maestro de grado 17 años de antigüedad

Concepto	Monto en \$	Condición
Básico	455,4	Salario Básico \$ 414 x 1,1 Escalafón
Presentismo	62,1	Remunerativo No Bonificable
Bonificación	140	Bonificación Remunerativa No Bonificable
Antigüedad	364,32	17 años - 80% del Salario Básico
Adicional (*)	85	Adicional Remunerativa No Bonificable
Total Bruto	1.106,8	
Prestaciones a la S.S.S. 16,8%	185,9	
Costo Laboral	1.292,8	
Contribuciones a la S.S.S 20,8%	230,2	
Sueldo Neto	876,6	

Como quedaría, si pasamos lo Remunerativo No bonificable al básico.

Concepto	Monto en \$	Condición
Básico (****)	771,21	Salario Básico \$ 701,1 x 1,1 Escalafón
Antigüedad	617,0	17 años - 80% del Salario Básico
Total Bruto	1.388,2	
Prestaciones a la S.S.S 16,8%	233,2	
Costo Laboral	1.621,4	
Contribuciones a la S.S.S 20,8%	288,7	
Sueldo Neto	1.099,4	

9. Relación Nación-Provincias

Del diagnóstico de la relación Nación-Provincias surgen diversas conclusiones las cuales son el origen de las propuestas desarrolladas. Las proposiciones abarcan un amplio espectro, lo cual genera necesariamente que algunas de ellas tengan mayor viabilidad de realización. Sin embargo, el hecho de conocer cual debería ser el objetivo supremo a perseguir en la relación Nación-Provincias, independientemente de su viabilidad, creemos aportará herramientas para la negociación de los objetivos más viables.

Del análisis de la relación Nación-Provincias, surge como primera conclusión que el conjunto de jurisdicciones estuvieron perdiendo participación en el total de tributos recaudados por el gobierno nacional, siendo esta pérdida de participación aún mayor en el caso de la provincia de Buenos Aires. La menor participación del conjunto de las provincias es el resultado de la implementación de nuevos tributos a partir del año 2001 de bajo a nula percepción por parte de los gobiernos provinciales.

Estos tributos son los Derechos de Exportación (Resolución ME 11/02 y sus modificaciones) y el impuesto a los Créditos y Debitos en Cuentas Bancarias y Otras Operaciones (Ley 25.413 y sus modificaciones y Decreto 380/01 y sus modificaciones).

Por su parte, la provincia de Buenos Aires, además de verse afectada por la implementación de estos tributos de nula o baja coparticipación al igual

que las restantes provincias, muestra una pérdida de participación relativa en el concierto de jurisdicciones debido al esquema de reparto del Impuesto a las Ganancias.

Respecto del impuesto a los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operaciones, el mismo surge de la Ley 25.413 del año 2001, denominada Ley de Competitividad. En sus orígenes este tributo no era coparticipado ya que lo producido del mismo estaba destinado a la formación de un Fondo de Emergencia Pública administrado por el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la “preservación del crédito público y a la recuperación de la competitividad de la economía otorgándole preferencia a la actividad de las pequeñas y medianas empresas”.

Un año más tarde se sanciona la Ley 25.570, la cual estableció que la masa de recursos tributarios coparticipables vigente incorporara treinta por ciento (30%) del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria dispuesto por la Ley N° 25.413 y se distribuirá de acuerdo a la Ley N° 23.548, complementarias y modificatorias, con excepción de aquellos fondos afectados a regímenes especiales de coparticipación.

Además dictaminó que el 70% de este impuesto ingresara al Tesoro Nacional y lo administrara el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la Ley N° 25.561. De esta manera, dado que solamente el 30% de los recursos recaudados por este tributo pasaron a formar parte de la coparticipación bruta, las provincias perciben poco menos del 15% del total recaudado, situación que se ve agravada como consecuencia de los regímenes de pago a cuenta que presenta este tributo.

Para tener una magnitud de lo que implica este tributo cabe mencionarse que en los 12 meses acumulados a septiembre de 2006 la recaudación en concepto de Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria fue de unos \$11.000 millones de pesos, mientras que en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 se estima recaudar unos \$13.000 millones durante el próximo año.

La propuesta de modificación del régimen de distribución de este impuesto consiste en la incorporación del 100% del producido por este tributo a la masa coparticipable para ser distribuido de acuerdo a la Ley N° 23.548, complementarias y modificatorias.

Como se dijera anteriormente, en el caso particular del Provincia de Buenos Aires, la caída en la participación de la recaudación nacional es aún mayor al de las restantes provincias. Este tratamiento diferencial tiene sus orígenes en el año 1992 con la creación de un fondo de financiamiento de programas sociales destinado al conurbano bonaerense con la afectación del 10% del Impuesto a las Ganancias.

Ahora bien, en el año 1995 y de acuerdo a la Ley 24.621 se introdujo una reforma clave por la cual la provincia de Buenos Aires percibiría el 10% del producido por el Impuesto a las Ganancias hasta un tope máximo de \$650

millones anuales. La misma Ley establecía que de haber excedente, este se redistribuyera entre las demás provincias, excluida la provincia de Buenos Aires, de acuerdo a los coeficientes de la Ley 23.548 art 3 y 4.

Esta Ley es la fuente de la actual pérdida en la participación de la Provincia, dado que en los años posteriores a 1995, la recaudación del impuesto a las Ganancias mostró mejoras significativas, generando excedentes sobre el tope máximo. Esta situación se acrecentó a partir del abandono del régimen de convertibilidad, momento a partir del cual los aumentos fueron de gran significatividad, creando sumas excedentes muy importantes redistribuidas entre las restantes provincias mientras que la provincia de Buenos Aires siguió percibiendo \$650 millones fijos. En el año 2005, el 10% del Impuesto a las Ganancias totalizó los \$2.750 millones de pesos, de los cuales \$650 fueron girados a la provincia de Buenos Aires, mientras que los restantes \$2.097 millones fueron repartidos entre las restantes jurisdicciones.

Este mecanismo de transferencia de recursos a la Provincia de Buenos Aires comenzó como una medida para subsanar a esta Provincia por pérdidas relativas históricas en la percepción de recursos de origen nacional, pero con el paso del tiempo y las modificaciones incorporadas, el mecanismo terminó por convertirse en una fuente de inequidad redistributiva.

Dado que resulta imposible pensar que las restantes jurisdicciones decidan sacrificar aquellos ingresos originados en el excedente del 10% de lo recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias a favor de la provincia de Buenos Aires, la propuesta supone el mantenimiento del importe nominal percibido por cada jurisdicción hasta el momento de la reforma. A partir de este momento, todo incremento en el 10% del Impuesto a las Ganancias será distribuido entre todas las jurisdicciones –incluida la provincia de Buenos Aires– de acuerdo a la cantidad de habitantes pobres que residan en cada jurisdicción. De esta forma la Provincia seguiría percibiendo los \$650 millones anuales, monto al que se le adicionaría una suma variable, dependiente de la evolución de la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

Por otra parte, si bien la no coparticipación de los tributos vinculados al Comercio Exterior se encuentran en la Constitución Nacional desde sus orígenes (1853), la no inclusión de los mismos en los esquemas de reparto no parece tener suficiente sustento en la actualidad. En su momento, tras la caída de Rosas, comenzó la lucha entre las distintas regiones del país que se disputaban la conformación del Estado Nacional y la forma de asignación de los recursos. Las provincias se encontraban nucleadas en la Confederación, que reconocía la necesidad de organizar definitivamente la Nación y asegurar la permanencia del estado, para lo cual suponían indispensable dotar a dicho poder central con recursos suficientes y por aquel momento, el Comercio Exterior se mostraba como la fuente segura de estos.

De dichas convicciones surgió la Constitución de 1853, que estableció una solución fiscal al problema de organización eliminando las aduanas internas y dotando al gobierno Nacional de los recursos originados en el Comercio Exterior. En la actualidad, no parece razonable pensar que los

recursos del Comercio Exterior fueran la única fuente de ingresos segura para el mantenimiento del Estado Nacional.

Si bien sabemos de la baja probabilidad que existe en reformar la Constitución Nacional para distribuir lo recaudado por el mismo, creemos que su conocimiento agrega argumentos a la discusión.

Con respecto a los tributos relacionados al Comercio Exterior existen dos líneas de propuestas. La primera sería la coparticipación de los mismos de la misma manera en la cual se distribuyen los restantes tributos. Dado que para ello, a priori, debería ser modificada la Constitución Nacional, creemos que la viabilidad de esta decisión es nula.

Sin embargo, una alternativa para la conversión del tributo en potencialmente coparticipable, sería la constitución de un fondo anticíclico para atender problemas de financiamiento, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos provinciales, en función de lo percibido en concepto de Comercio Exterior. En caso de ser necesaria la utilización de estos fondos, los mismos se girarían a los distintos niveles de gobierno logrando de esta forma algún tipo de coparticipación entre los distintos niveles de gobierno.

Para tener una magnitud de la importancia que podría tener este fondo, vale mencionar que en los 12 meses acumulados a septiembre de 2006 la recaudación en este concepto superaba los \$18.200 millones, estimándose en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 una recaudación entorno a los \$21.800 millones para el año próximo.

El segundo nivel de propuestas está relacionado con la solución de fondo de los problemas de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Esta solución de fondo debería ser la reestructuración de la forma en la cual se lleva adelante la relación Nación-Provincias.

La complejidad de los mecanismos a través de los cuales se realizan las transferencias a las provincias le quita flexibilidad a la política fiscal nacional, ya que cualquier decisión de política tributaria que se desee tomar afectará de manera disímil a los distintos agentes que forman parte del reparto de los recursos.

El esquema debería tender a que los recursos recaudados formen una sola masa coparticipable a partir de la cual se realicen las transferencias ya sea al Tesoro Nacional, al conjunto de provincias o al Sistema de Seguridad Social.

Asimismo, estas propuestas apuntan a la forma en la cual los recursos deben ser distribuidos en las distintas jurisdicciones. En el año 1973 se sancionó la Ley 20.221 la cual establecía una distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias que destinaba un 48,5% a cada nivel y el 3% restante a la creación de un fondo de desarrollo regional. Esta reforma incluyó el principio de "solidaridad" al de "equidad", al establecerse criterios redistributivos entre provincias en la distribución secundaria. El mecanismo establecido para la distribución secundaria fue el siguiente:

- 65% se distribuía proporcionalmente a la población (concepto fuertemente redistributivo ya que las jurisdicciones ricas aportan mas que el promedio en términos per capita)
- 25% en proporción per cápita a la brecha de desarrollo (este indicador surge del promedio aritmético simple de los índices de calidad de la vivienda, grado de educación de los recursos humanos y automóviles por habitantes), y
- 10% a las provincias que tuvieran una densidad poblacional inferior al promedio del conjunto de las provincias (supone que las jurisdicciones mas extensas tienen costos de producción relativamente mayores).

El 31 de diciembre de 1983 concluyó la vigencia de la Ley 20.221. Al no haberse llegado a un acuerdo entre la Nación y las provincias para instituir un nuevo régimen, su vigencia se prorrogó hasta el final del año 1984. La no ratificación de la Ley generó un vacío legislativo el cual fue cubierto primero a través de decretos y luego por el llamado “Convenio financiero transitorio de distribución de recursos fiscales a las provincias” el cual replicó los coeficientes percibidos en el año 1985. A comienzos de 1988 se aprobó la Ley 23.548 la cual estableció que el 42,34% de la masa coparticipable era para el gobierno nacional, el 54,66% al conjunto de las provincias, el 2% al recupero relativo de algunas provincias y el 1% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. A su vez, esta ley fue sufriendo diversas modificaciones desde su sanción dependiendo de la situación de la seguridad social, el traspaso de servicios a las provincias, etc.

Por otro lado, los coeficientes aplicados para la distribución secundaria entre provincias no tienen un origen explícito, ya que son el resultado de la institucionalización de las negociadas llevadas adelante en el período 1984-1987 dominado por el vacío legal.

Las propuestas relacionadas con la transferencia de recursos a las provincias deben en primer lugar basarse en criterios explícitos de distribución, además de perseguir la correspondencia fiscal.



25 de mayo 555, piso 10 (1002) Buenos Aires, Argentina
e-mail: cambio@iplanmail.com.ar / www.paraelcambio.org.ar
