



DESARROLLO **i**

Instituto de Estudios y Políticas Públicas

¿TODOS DEBEN CEDER ALGO?

ACERCA DE PACTOS FISCALES, REFORMAS TRIBUTARIAS, COPARTICIPACIÓN Y MOVILIDAD JUBILATORIA.

LUCAS FULLANA

ESTUDIOS Y ANÁLISIS

DICIEMBRE 2017

¿Todos deben ceder algo?

Acerca de Pactos Fiscales, Reformas Tributarias, coparticipación y movilidad jubilatoria.

Con el resultado electoral del 22 de octubre se abrió en la República Argentina un nuevo período político. El triunfo electoral del oficialismo le dio un empujón anímico a un conjunto de reformas que se venían barajando y encuentran luz verde este fin de año. Las claves y la relación entre ellas.

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 16 días del mes de noviembre de 2017, se reúnen el señor Presidente de la Nación Argentina, Ing. Mauricio Macri, los señores gobernadores abajo firmantes y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y declaran...

Así comienza el acuerdo alcanzado entre el Estado Nacional y las 23 jurisdicciones, con la única excepción de San Luis, que bajo el nombre de *Consenso Fiscal* guiará las políticas fiscales por los próximos años, principalmente en materia de coparticipación, tributación y gasto público. El *Consenso Fiscal* alcanzado tiene como antecedente la eterna discusión sobre fondos coparticipables entre Nación y provincias, eje central del federalismo argentino. La distribución de fondos entre las provincias ha sido desde siempre tema de arduos debates y constituye un factor fundamental para permitir un desarrollo integral en todo el territorio nacional.

El actual debate tiene su punto de inicio en la resolución de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de la Nación emitida en noviembre de 2015 sobre la inconstitucionalidad de la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que financiaba a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El fallo surgió por una demanda de las provincias de San Luis y Santa Fe, a la que luego se sumó la provincia de Córdoba, pero que permitía demandas millonarias del resto de las provincias. Previendo esto, el gobierno nacional de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, firmó el Decreto 2635/2015 con fecha 30 de Noviembre que disponía cubrir con fondos del Tesoro Nacional el total de la masa que dejaba de recibir la ANSES para evitar su desfinanciamiento, haciendo extensivo el fallo al total de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. La cifra alcanzaba los \$98.182 millones en el año 2015, a lo cual había que sumar una cifra cercana a los \$80.000 millones retroactivos (el fallo de la Corte abarcaba el período 2006 – 2015).

Pero el miércoles 13 de Enero de 2016, un nuevo decreto presidencial del actual mandatario Mauricio Macri, frenaba la ampliación del fallo de la Corte Suprema al total de las jurisdicciones. El argumento principal se basaba en las "consecuencias inexorables desde el punto de vista económico" ya que los \$100.000 millones que dejaba de recaudar la ANSES por las provincias debían "ser compensados con un ajuste sobre el gasto primario a cargo del Tesoro Nacional", estableciendo un proceso de devolución gradual a lo largo de los próximos años.

Pero, siguiendo con otro de los puntos de la resolución de la Corte Suprema, se iniciaron ruedas de negociación entre el nuevo gobierno nacional y los mandatarios provinciales. La resolución judicial marcaba la necesidad y obligación de establecer un nuevo régimen de coparticipación basado en acuerdos entre Nación y las provincias, con nuevos criterios objetivos de reparto, siguiendo los principios de equidad y solidaridad, y que permita el

desarrollo con igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional siguiendo el objetivo de los constituyentes de 1994 de construir un verdadero federalismo. En mayo de ese mismo año, se llegó al Acuerdo para un nuevo federalismo, firmado por 19 gobernadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ministro del Interior Rogelio Frigerio, que marcaba el esquema de disminución gradual del 15% que las provincias aportaban al financiamiento de la ANSES.

A esto se suma la judicialización del reclamo por parte de la provincia de Buenos Aires sobre el congelado Fondo del Conurbano (FCB) (LINK) y el aumento de la coparticipación vía otro DNU a la Ciudad de Buenos Aires del 1,40% al 3,70% justificado en el traspaso de la Policía Federal a dicha jurisdicción, una suma que alcanzaba los \$16.500 millones.

Expresando que “es voluntad de las partes acordar una solución integral y realista a los conflictos judiciales suscitados entre ellas (las jurisdicciones) y emprender el diálogo institucional que desemboque en una nueva ley de coparticipación federal”, el nuevo *Consenso Fiscal* retoma las discusiones previas, debates que se vienen acumulando hace más de veinte años y da lugar al proyecto de “Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas prácticas de Gobierno” que se encuentra en tratamiento en el Congreso Nacional y en muchas de las Legislaturas provinciales, que no sólo modifica la relación entre Nación y Provincias sino que también lo hace entre estas últimas y los municipios que abarcan e incumbe también a la Ley de Reforma del Sistema Previsional.

¿De qué se trata el *Consenso Fiscal*? Principales puntos

El total del *Consenso Fiscal* gira en torno a la reducción del déficit público que arrastran las provincias, recortando impuestos denominados distorsivos, manteniendo constante el gasto público, tanto de las provincias como de los municipios, y limitando su nivel de endeudamiento.

En cuanto a los impuestos distorsivos, se acuerda reducirlos paulatinamente en un plazo de cinco años por un total del 1,5% del PBI. Estos impuestos incluyen principalmente Ingresos Brutos y Sellos. Además, se propone eliminar inmediatamente los tributos específicos a las transferencias de combustibles, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios, con excepción de las transferencias a consumidores finales. Por otro lado, se prevé la coparticipación total de lo recaudado por el Impuesto al Revalúo Fiscal y destinar el 100% del Impuesto al Cheque a la ANSES.

Actividad (1)	Alicuotas IIBB				
	2018	2019	2020	2021	2022
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Pesca	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Explotación de Minas y Canteras	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Industria Manufacturera (2)	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	exento
- Industria Papelera	7,00%	6,00%	5,00%	4,00%	3,00%
Electricidad gas y Agua (2)	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	exento
Construcción	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	sin máximo	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Hoteles y Restaurantes	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%
Transporte	3,00%	2,00%	1,00%	exento	exento
Comunicaciones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%
- Telefonía Celular	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	5,00%
Intermediación Financiera	sin máximo	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%
- Servicios Financieros (3)	sin máximo	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%
- Créditos Hipotecarios	exento	exento	exento	exento	exento
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Servicios Sociales y de Salud	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%

(1) No están alcanzados por estos topes las actividades relacionados con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas, ni la venta No podrán incrementarse las alícuotas vigentes al 30/10/17 para las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refinería con expendio al público, las cuales quedarán exceptuadas del cumplimiento del cronograma de alícuotas máximas.

(2) Máximo 4% para residenciales.

(3) Máximo 7% para consumidores finales.

Fuente: Anexo I del Consenso Fiscal.

Además, las provincias se comprometen a adherir al Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas prácticas de Gobierno, por la cual deberán mantener constantes sus gastos en términos reales para los próximos años. De la misma manera, todas las provincias, con excepción de San Luis, se comprometen a desistir de las instancias judiciales que habían sido iniciadas contra el Estado Nacional.

Pacto Fiscal con los municipios. El caso de la Provincia de Buenos Aires.

Cada provincia deberá enviar a sus respectivas Legislaturas provinciales, proyectos de Responsabilidad Fiscal para regular las cuentas públicas de los municipios. La provincia de Buenos Aires dio el primer pasó aprobando su proyecto de Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal en conjunto con el Presupuesto provincial 2018. En el mismo se propone “instrumentar reglas claras y mayor transparencia sobre el gasto y los ingresos públicos municipales”. Los municipios de la Provincia de Buenos Aires deberán adherir mediante sus Concejos Deliberantes a dicho Régimen, ya que en caso contrario no podrán endeudarse ni pedir asistencia financiera a Provincia o Nación.

El Ejecutivo provincial dispone, en el régimen, un control de los gastos y contrataciones por parte de los municipios, siguiendo ciertos criterios: el endeudamiento no puede superar el 10% de los recursos corrientes, no se puede aumentar el gasto corriente por encima del aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), no pueden aumentar el personal por encima del aumento de la población (salvo en caso de absorción de nuevas tareas), dar publicación y mayor especificidad en los gastos y presupuestos en que incurren los municipios. También imposibilita aumentar el gasto corriente en los últimos meses de gestión y bajar las tasas a sectores productivos, entre otras cuestiones. Por el lado de los municipios, la medida genera controversias, ya que disminuye la capacidad de acción de los ejecutivos locales en cuanto a su autonomía para aumentar el gasto y la contratación de personal.

Resolución sobre el Fondo del Conurbano

El *Consenso Fiscal* alcanzado también dispone el fin del reclamo por el Fondo del Conurbano y su consecuente judicialización. En el acuerdo se dispone la eliminación de este fondo mediante la reforma de la Ley del Impuesto a las Ganancias, derogando su artículo 104. De esta manera, el total de lo recaudado por dicho impuesto será coparticipado, eliminando el 36% que hasta hoy se destinaba a otras tareas: 20% para la ANSES, 10% al FCB, 4% para provincias con Necesidades Básicas Insatisfechas y 2% en forma de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). Por parte de la ANSES, recibirá el 100% del Impuesto al Cheque con el fin de mitigar el descenso de ingresos cercano a \$130.000 millones. En total, el impuesto equivale a \$230.000 millones que ahora van directo a las provincias.

De esta manera, todas las provincias recibirán en el próximo año una cifra similar, excepto una: Buenos Aires. El FCB estaba estipulado para el año 2018 en \$65.000 millones y según el régimen de coparticipación del total del Impuesto a las Ganancias la provincia recibirá \$20.000 millones. A esto se sumaran otros \$20.000 millones en asignaciones específicas por parte del Estado Nacional en 2018 y de \$45.000 millones para 2019, año en el que alcanzaría la cifra del total del FCB que en su génesis le correspondía de manera completa. De esta manera, la provincia de Buenos Aires desiste de los reclamos judiciales que alcanzaban los \$400.000 millones por retroactividad.

Estos \$40.000 millones extras que recibirá la provincia para el próximo ejercicio, deberán ser destinados para obras de infraestructura en el Conurbano, lo que incluye agua y cloacas, vialidad y obras hídricas, salud y educación, elevando del 3% al 8% el total de Obra Pública del presupuesto provincial.

La clave del *Consenso Fiscal*: la Reforma Previsional

Impulsar inmediatamente, dadas las reformas propuestas en el régimen tributario y en la distribución de recursos públicos, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público (Ley 26.417) para que ellas se ajusten trimestralmente garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación.

Inciso J del *Consenso Fiscal*, sobre Régimen Previsional

Así se llega al punto central de las reformas tributarias entre Nación, Provincias y Municipios: la Reforma Previsional, cuyos principales puntos son la modificación de la fórmula que se utiliza para calcular la movilidad jubilatoria, la garantía del 82% móvil sobre el salario mínimo para las jubilaciones de aquellas personas que dispongan de 30 años de aportes efectivos y la posibilidad de jubilarse a los 70 años.

El conjunto de las reformas vuelve a poner en tela de juicio la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES (FGS). La eliminación del porcentaje del Impuesto a las Ganancias que anteriormente se destinaba a este organismo, pasará a ser coparticipable y financiará principalmente el dinero que ahora recibirá la Provincia de Buenos Aires.

Aunque la disposición de destinar el 100% del Impuesto al Cheque a la ANSES aparece como la medida que evitaría su desfinanciamiento, en la misma reforma tributaria se plantea la posibilidad de que cada contribuyente pueda deducir el Impuesto al Cheque de Ganancias, por lo que se pronostica que el Impuesto al Cheque recibirá un menor ingreso para el próximo año. De la misma manera, la disminución de las contribuciones patronales que se plantean

en otro de los proyectos de ley, la Reforma Laboral, también impacta negativamente en el financiamiento y sustentabilidad del FGS.

Por lo expuesto, es que el gobierno expresó que busca ahorrar más de \$100.000 millones modificando la Ley de Movilidad Jubilatoria. El nuevo cálculo utiliza en un 70% la variación del IPC y en un 30% el aumento de los salarios del RIPTE, mientras la fórmula actual utiliza un 50% de la variación de los salarios y un 50% del aumento en la recaudación. Por otro lado, la nueva fórmula se utilizaría para actualizar los haberes cada tres meses, a diferencia de la actual, que lo hacía semestralmente.

De ser aprobada, en marzo se produciría el primer aumento con la nueva fórmula que se calcula sobre los meses de julio, agosto y septiembre, dando una variación estimada en el 5,7%. Con la actual fórmula de movilidad, el aumento oscilaba entre los 13 y 14 puntos porcentuales debido al aumento de la recaudación del segundo semestre y esperando un diciembre donde el consumo tiende a crecer, por lo que en marzo los haberes de 17 millones de prestaciones, si contamos jubilaciones y pensiones, AUH, pensiones no contributivas y asignaciones familiares, recibirían un recorte de aproximadamente 8 puntos. En el caso de la jubilación mínima actual que equivale a \$7.246, con la actual fórmula se elevaría a \$8.260, mientras que con la nueva fórmula quedaría en \$7.660: un recorte de \$600.

A modo de conclusión

Estas son las principales líneas de las reformas planteadas entre los poderes ejecutivos nacionales y provinciales, acuerdos que deberán ser convalidados por ambas cámaras del Congreso Nacional.

La coparticipación es un debate pendiente que debe darse de manera sincera y pensando en el largo plazo, posibilitando un verdadero desarrollo integral en el total del territorio nacional. Las diferencias son notables cuando se compara la capacidad de producción de ingresos propios entre las diferentes provincias, su capacidad de gasto y la necesidad de recursos externos para sostener su normal funcionamiento. El *Consenso Fiscal* retoma viejos debates e intenta generar una serie de acuerdos mínimos para continuar con la discusión por una nueva Ley de Coparticipación. Con el Fondo del Conurbano también se ve una salida a años de demandas judiciales cruzadas hacia un nuevo esquema de coparticipación del Impuesto a las Ganancias.

Sin embargo, a pesar de la búsqueda de nuevos acuerdos institucionales sucede que el financiamiento de la devolución del FCB a la Provincia de Buenos Aires, la disminución de la recaudación vía Impuesto al Cheque y la baja de las contribuciones patronales que se propone en la Reforma Laboral impacta de lleno en la sustentabilidad del FGS.

El ahorro que plantea el Estado Nacional con la utilización de una nueva fórmula para la movilidad jubilatoria, de pensiones, asignaciones familiares y AUH que realiza la ANSES cercano a los \$100.000 millones no solo viene a costear la transferencia a la Provincia de Buenos Aires y la disminución de las cargas patronales, sino que además tampoco podrá resolver el problema de fondo que tiene que ver con la necesidad de repensar el sistema previsional argentino en búsqueda de uno con mayor sustentabilidad en el largo plazo, que ya venía agravando su problema con la Ley Reparación Histórica y la devolución a las provincias del dinero coparticipable desde el fallo de la CSJ.