



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía



**Séptimo Seminario Internacional
sobre Federalismo Fiscal
24 de noviembre de 2003
Buenos Aires, Argentina**

**Ideas Generales acerca del Debate sobre la Nueva Ley de
Coparticipación
Frigerio, R. (Economía y Regiones)**

Ideas generales acerca del debate sobre la nueva ley de Coparticipacion

Simplificando al extremo, los modelos de organización administrativa y territorial se agrupan en dos categorías: los modelos centralizados (unitarios) y los descentralizados o federales. Estos últimos son más el producto de la historia o de la geografía que el de la razón pura. En regla general los estados federales se han organizado en naciones con procesos de unificación tardíos o con fuerte diversidad cultural e idiomática (Alemania, España), o bien en naciones que cubren enormes extensiones territoriales, donde la descentralización de la decisión administrativa correspondió en el pasado a una verdadera necesidad (EE.UU., Rusia, en alguna medida Argentina, Brasil y México). Si comparamos la performance de los estados federales en relación a los modelos más centralizados los resultados no son concluyentes en ningún sentido.

Sin embargo, para que el federalismo resulte exitoso, como en el caso de los EE.UU., parecieran existir ciertas reglas básicas. Primero, es necesario disponer de una **clara delimitación de las esferas de responsabilidad de la administración central y de las administraciones subnacionales**. Segundo, debe existir un **pacto impositivo que asegure recursos propios y no superpuestos a cada instancia administrativa** (central, intermedio, local). Tercero, el éxito de una federación está atada a la **sujeción de todos sus miembros a reglas comunes en materia presupuestaria y monetaria**.

Cuando estas reglas mínimas se cumplen, el complejo proceso de articulación de decisiones entre la administración nacional y las administraciones federales funciona y, a su vez, los premios y castigos propios del sistema democrático corrigen en el tiempo las disfuncionalidades.

Ninguna de estas premisas que hacen al buen funcionamiento del régimen federal se observan en el caso argentino:

- **Las responsabilidades federales y provinciales se encuentran superpuestas en gran parte de las áreas relevantes de la administración pública.** El caso más evidente es el de las políticas sociales, que participan con más del 40% del gasto público primario; en este campo se aprecian políticas superpuestas, a menudo competitivas, con fines contradictorios y sin siquiera información consolidada de los beneficiarios. Los sobre costos y derroches implícitos en esta superposición son enormes. Igual observación vale para las cuestiones de regulación de servicios públicos, legislación ambiental, regulaciones laborales, políticas de seguridad pública, etc. El impacto de este desorden sobre la calidad de la democracia es importante, aunque los fracasos nunca son imputables a la responsabilidad de un actor político específico; siempre involucran responsabilidades compartidas y por lo tanto diluidas.

Creemos que hay que avanzar claramente en el sentido de completar el proceso de descentralización del gasto público social a las provincias y que esto tiene necesariamente que estar acompañado de un redimensionamiento del sector público nacional.

- Aún mayor es el desorden en materia de responsabilidades impositivas. Por un lado, los recursos provenientes de impuestos provinciales cubren porciones reducidas de los presupuestos federales (hasta 40% en las provincias grandes, menos del 10% en las más pequeñas), la parte sustancial de los gastos provinciales son cubiertos por fondos provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales (básicamente IVA y ganancias). Por otra parte, **la base impositiva de los impuestos de provincias se superpone con los nacionales, ya que una porción significativa proviene de gravámenes sobre las transacciones (ingresos brutos y sellos) y sólo una porción menor de impuestos propiamente territoriales (inmobiliario y patentes automotores)**. Los grados de coordinación impositiva son muy bajos y el entrecruzamiento de datos es aún incipiente.
- Las normas que regulan la coparticipación son de enorme complejidad y gran inconsistencia por la existencia de gran número de fondos que cuentan con **asignaciones específicas de recursos presupuestarios**. Casi el tercio de los fondos coparticipados (38,5% de la recaudación de ganancias, IVA e impuestos internos) tienen destinos preasignados en sectores tales como la vivienda, la infraestructura, los subsidios tarifarios, la promoción regional, el refuerzo de los sueldos docentes, etc.
- Sin perjuicio de la utilidad de cada uno de estos fondos específicos, es claro que estas normas aportan una enorme rigidez al presupuesto y obstaculizan su adecuación a los requerimientos de cada momento.
- **La coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias entre la administración nacional y las provincias es nula**. No existen reglas comunes relativas a la ejecución de presupuestos y en materia financiera las políticas han sido claramente divergentes al punto que en ciertas circunstancias cuando la Nación intentó aplicar ajustes en su presupuesto público, las provincias adoptaron políticas virtualmente inversas.

El régimen federal argentino, que es uno de los pilares de la organización política y económica de la República, necesita grandes reformas. En las circunstancias actuales su funcionamiento es un obstáculo al crecimiento de la economía.

Propuesta

Sistema Fiscal Federal.

El nuevo esquema de coordinación fiscal intergubernamental deberá proveer el marco de estabilidad e igualdad para la distribución de los recursos coparticipados, distribución que deberá contemplar la asignación de funciones y responsabilidades y los esfuerzos de cada jurisdicción en materia tributaria y fiscal. En los párrafos que siguen se describen los aspectos sobresalientes del régimen propuesto.

1. Masa coparticipada.

La masa de fondos coparticipables estará integrada por el producido de todos los tributos recaudados por el Gobierno Nacional cuenten o no con un régimen especial de coparticipación. La reforma tributaria que necesariamente deberá acompañar la arquitectura del nuevo régimen federal, deberá incluir la eliminación gradual de los impuestos distorsivos que actualmente representan más del 30% del total de recursos tributarios (impuesto a las transacciones financieras, retenciones a las exportaciones, ingresos brutos y sellos). Asimismo, sugerimos incorporar un esquema paulatino de transferencias a las provincias del impuesto a las ganancias de las personas físicas y sucesiones indivisas y del impuesto a los bienes personales. Cabe consignar que la cesión de estos impuestos deberá concretarse en los mismos plazos en que se deroguen el impuesto a los ingresos brutos y sellos. Para instrumentar esta reforma, las provincias dispondrán de un plazo máximo de tres años.

La transferencia de estos impuestos a la órbita provincial no será completa, ya que la responsabilidad sobre la definición del hecho imponible, los sujetos gravados y las exenciones permanecerá bajo la órbita del Congreso Nacional, en conformidad al mandato constitucional. En tanto, se puede reservar como potestad provincial, la facultad de hacer modificaciones de alícuota, siempre que éstas no varíen en más de un 10%.

En el nuevo esquema quedarán excluidos de la masa de recursos coparticipados los siguientes recursos:

- a) Los derechos de importación y exportación previstos en los artículos 4º y 75, inciso 1º de la Constitución Nacional;
- b) Las tasas y contribuciones nacionales, las que deberán constituir la retribución de servicios efectivamente prestados y guardar una razonable relación con el costo de su prestación;
- c) Los aportes personales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; y
- d) Los tributos que recaude la Nación, cuyo producido se asigne o afecte específicamente en los términos del artículo 75, inciso 3º de la Constitución

Nacional. Estos tributos no deberían superar, en conjunto, en ningún caso el 2% (dos por ciento) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales, tengan o no afectación específica.

Finalmente, para anticipar futuros problemas respecto a los pagos de impuestos no coparticipables a cuenta de los coparticipables, se debería establecer en la misma ley-convenio, que formarán parte también de la masa coparticipable, la porción que sobre los Derechos a la Exportación se reduzca como tal y se habilite como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias o al Impuesto al Valor Agregado.

2. Mecanismo de distribución de los recursos coparticipados.

- a) En el nuevo esquema, los recursos que le corresponden a la Nación y las provincias surgirán de la aplicación de un mecanismo de promedios móviles que tome en cuenta la recaudación de los últimos treinta y seis meses. Los recursos que surjan de la aplicación de este sistema serán revisados cuando se produzcan transferencias de funciones entre los niveles de gobierno o cambios en la asignación de bases tributarias. Cuando ocurran estas modificaciones en la asignación de funciones o potestades tributarias, la Asamblea del Organismo Fiscal Federal será la encargada de aprobar, por unanimidad, los nuevos coeficientes de distribución. La masa de fondos a distribuir no deberá ser objeto de detracción alguna en concepto de precoparticipación, incluyéndose dentro de esta prohibición a la asignación de recursos para el Sistema Nacional de Seguridad Social.

3. Distribución Secundaria.

Para la distribución de recursos entre las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires se proponen cuatro criterios específicos: i) devolutivo; ii) equitativo; iii) compensatorio; y iv) eficiencia fiscal. La Asamblea del Organismo Fiscal Federal será la encargada de establecer los indicadores que mejor se ajusten a los criterios señalados.

En virtud de la información limitada con la que se cuenta en la actualidad para confeccionar indicadores como los que se plantean, se podría comenzar - hasta que el Organismo Fiscal Federal provea los datos - con un sistema simplificado. Este régimen transitorio podría incluir dos transferencias: una devolutiva, en relación a la población; y otra de equiparación territorial, que se distribuiría por partes iguales entre todas las jurisdicciones.

4. Composición y funcionamiento del Fondo Anticíclico.

El sistema tributario argentino y el actual régimen de coparticipación federal de impuestos, en particular, generan serias dificultades en la gestión macroeconómica y fiscal. Por ello es necesario establecer mecanismos para amortiguar los efectos del ciclo de estos recursos. Para contrarrestar este fenómeno se propone la creación de un Fondo Anticíclico

Federal conformado con los recursos que acumule la instrumentación del mecanismo de promedios móviles. El Fondo estará integrado por los recursos que surjan de la diferencia entre la recaudación efectiva mensual de los impuestos coparticipados y el promedio móvil de estos recursos considerando un período de treinta y seis meses. La afectación de los recursos que se obtengan según este mecanismo se efectuará con carácter previo a la distribución primaria. Pero para que este mecanismo de distribución no afecte significativamente las finanzas públicas de ambos niveles de gobierno la propuesta contempla un esquema de transición con las siguientes características:

- Al principio, la asignación de los recursos coparticipados se realizará en base al promedio de la recaudación de los seis meses anteriores a la sanción de la ley-convenio. Dicha suma se actualizará mensualmente a una tasa del 0,5%;
- La diferencia entre la recaudación efectiva y la suma fija actualizada se distribuirá entre la Nación y las provincias de acuerdo a los coeficientes establecidos en la misma ley-convenio, pero exclusivamente para la cancelación de deudas en cada jurisdicción,
- Cuando la suma actualizada del párrafo anterior supere al promedio móvil, se hará operativo el Fondo Anticíclico Federal.

El Fondo Anticíclico Federal tendrá las siguientes características:

- a) Los recursos acumulados serán depositados en el Banco Central de la República Argentina en cuentas individuales para cada jurisdicción.
- b) Los recursos acumulados en dicho fondo no podrán superar un monto equivalente a la suma de los dos últimos meses de recaudación de impuestos coparticipados.
- c) Los recursos acumulados en el fondo serán de propiedad conjunta de las jurisdicciones adheridas, en proporción a su participación en el régimen establecido por la ley-convenio.
- d) Los montos depositados deberán ser indisponibles, inembargables e inalienables.

5. Municipios y Comunas.

Con el objetivo de alcanzar un régimen fiscal federal sostenible e integrador, la propuesta tiene entre sus prioridades avanzar en la reformulación de los regímenes de coparticipación municipal. Por ello, las jurisdicciones que adhieran al régimen de la ley-convenio deberán establecer un sistema de coparticipación municipal conforme a los principios establecidos en este nuevo régimen. Dicho sistema deberá asegurar, como mínimo, el uso de coeficientes objetivos de reparto y la remisión automática y quincenal de los mismos. Además, los municipios deberán adherir al Régimen de Responsabilidad Fiscal previsto en la ley-convenio.

Nueva estructura institucional federal.

1. Consideraciones generales.

El análisis histórico de las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las provincias indica que el funcionamiento del federalismo fiscal argentino ha estado directamente relacionado con una estructura institucional inadecuada. La ausencia de un espacio para resolver conflictos interjurisdiccionales y, a la vez, proponer criterios y mecanismos mucho más racionales y transparentes durante las modificaciones al esquema vigente condujo al laberinto fiscal que envuelve el actual sistema argentino de coordinación fiscal y financiera intergubernamental.

La Constitución Nacional reformada en 1994 dispuso la sanción de un nuevo esquema de coparticipación federal de impuestos. Con relación a la estructura institucional el artículo 75 inciso 2 establece: “... un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo que determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

El mandato constitucional de crear un Organismo Fiscal Federal constituye una gran oportunidad para dotar al régimen de una institución que permita en los hechos llevar a la práctica los principios orientadores de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades de la nueva constitución. Es posible que, además, una instancia de discusión y consenso, en la cual participen las autoridades económicas nacionales y los ministros de economía provinciales, contribuya y perfeccione el diseño de políticas que involucran intereses, algunas veces contrapuestos, de la Nación y las provincias. La experiencia internacional indica el importante rol que ocupan estas instituciones en los procesos de reforma encarados en los países industrializados.

Desde ya que este diseño institucional no es independiente del alcance y las características que presente la legislación propuesta. En este sentido, las demandas y responsabilidades del Organismo Fiscal Federal no serán las mismas si se procura la sanción de un esquema de coordinación intergubernamental sobre la base de una regla (como han sido tradicionalmente los esquemas de distribución de recursos coparticipados en la República Argentina) o si, en cambio, se busca un sistema más flexible que contemple procedimientos y mecanismos para adaptar el arreglo federal a los cambios que inevitablemente se producen en el contexto en el cual se desenvuelven estas relaciones intergubernamentales. Por otro lado, los requerimientos institucionales serán diferentes de acuerdo a la dimensión y alcance que adopte la reforma. La institucionalidad requerida será una, si sólo se pretende sancionar un esquema más transparente y justo para distribuir los recursos coparticipados, y otra, completamente diferente, si lo que se pretende es la búsqueda de un esquema de coordinación fiscal y financiera entre la Nación y las provincias que vaya más allá de un sistema de transferencias intergubernamentales. Las exigencias serán mayores cuanto más se pretenda avanzar en la agenda de reformas fiscales

federales. En este marco los aspectos claves que condicionan la estructura institucional del Organismo Fiscal Federal son:

- a) La naturaleza flexible del régimen. Los antecedentes más inmediatos sobre el funcionamiento de los regímenes de coparticipación federal de impuestos, exigen de nuevas reglas de decisión para adaptar el marco de las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales a los cambios en la asignación de funciones y responsabilidades de gobierno y a los shocks provocados por reformas estructurales que involucren recursos y gastos de ambos niveles de gobierno. En otras palabras, el nuevo esquema de coparticipación debe prever mecanismos y procedimientos institucionales para introducir modificaciones en la distribución primaria en respuesta a, por ejemplo, cambios en la masa coparticipada provocados por la descentralización o modificación de la estructura tributaria o el traspaso de funciones de uno a otro nivel de gobierno.
- b) La incertidumbre que introduce el régimen previsional. La continuidad y el éxito de la nueva ley estará sujeta, además, al logro de un procedimiento transparente y neutral para poder distribuir entre las diferentes jurisdicciones los recursos que, de cumplirse las proyecciones sobre los recursos y gastos previsionales, liberará el sistema de seguridad social en el futuro.
- c) La naturaleza de las transferencias propuestas. En relación a la distribución secundaria de los recursos coparticipados, las exigencias y responsabilidades del Organismo Fiscal Federal dependerán, además, del tipo de transferencias y mecanismo de distribución elegido.
- d) La utilización de un mecanismo de promedios móviles. El uso de un mecanismo de promedios móviles para la distribución de los recursos coparticipados constituirá una nueva responsabilidad para el Organismo Fiscal Federal. Esta nueva responsabilidad le exigirá capacidad para supervisar la aplicación de la regla de distribución. Además, deberá producir la información necesaria para permitir que las diferentes jurisdicciones puedan controlar el cumplimiento de la ley y lograr la confianza que requiere un mecanismo como el propuesto.
- e) Coordinación del endeudamiento subnacional. La coordinación del crédito público y endeudamiento provincial exige, en cambio, de información y análisis de las finanzas públicas provinciales y de una instancia de decisión política capaz de administrar los nuevos procedimientos o reglas que regulen el endeudamiento provincial. Las exigencias institucionales dependerán de que tipo de coordinación se adopte.
- f) Transparencia. La transparencia de la información fiscal constituye un ingrediente clave en un esquema de coordinación fiscal intergubernamental. En particular, la difusión de la información fiscal es necesaria para vigilar el cumplimiento de la ley, tanto en los aspectos de las transferencias como en el uso del mecanismo de promedios móviles y la coordinación del endeudamiento subnacional.

2. Propuesta para el Organismo Fiscal Federal.

En materia institucional la propuesta contempla la creación de un Organismo Fiscal Federal constituido por un Asamblea Fiscal Federal, una Comisión Fiscal Federal y un Comité Técnico. La Asamblea Fiscal Federal estará integrada por el presidente de la Nación, los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El propósito de esta asamblea es institucionalizar un espacio federal de diálogo y consenso que permita resolver conflictos interjurisdiccionales teniendo en cuenta los intereses de las jurisdicciones que intervienen en este arreglo federal, los factores que conducen al equilibrio macroeconómico y los principios orientadores de la Constitución Nacional sobre equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Nación en el reparto de los recursos coparticipados.

Por otro lado, esta nueva institución debe ser capaz de generar los consensos necesarios para adaptar el nuevo arreglo federal a modificaciones en la estructura económica y social del país o a las reformas fiscales federales que, por definición, involucran la asignación de recursos y erogaciones entre ambos niveles de gobierno.

En función de las nuevas reglas de coordinación federal la Asamblea tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- a) Definir los coeficientes que se utilizarán para la distribución de los recursos coparticipados entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en base a la propuesta que efectúe la Comisión Fiscal Federal;
- b) Formular las correcciones de los indicadores de distribución primaria y secundaria que correspondan a las modificaciones en la asignación de competencias, servicios y funciones en base a la propuesta que efectúe la Comisión Fiscal Federal;
- c) Definir las Directrices Presupuestarias que establece la ley-convenio;
- d) Determinar el porcentaje de afectación de recursos tributarios que se fijará para el funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos;
- e) Evaluar y considerar, previo dictamen de la Comisión Fiscal Federal, las obligaciones y metas establecidas para cada jurisdicción de acuerdo a los criterios y normas de transparencia y responsabilidad fiscal;
- f) Ordenar al Banco de la Nación Argentina la suspensión de las transferencias, en el porcentaje en que se establezca en esta ley, a las jurisdicciones que no cumplan con las metas y obligaciones de la ley-convenio;
- g) Definir la proporción del excedente del Fondo Anticíclico que se destinará para fines específicos, así como también la aplicación que se le otorgará a dicho excedente.

Complementariamente a la Asamblea Fiscal Federal, el nuevo esquema de coordinación fiscal federal contará con una Comisión Fiscal Federal integrada por representantes de todas las jurisdicciones adheridas. Esta Comisión ejercerá las funciones y responsabilidades que actualmente posee la Comisión Federal de Impuestos. Los

representantes deberán ser personas especializadas en finanzas públicas, a criterio de la jurisdicción que los designe. La Comisión contará con un Comité Ejecutivo, integrado por la representación de la Nación y por las representaciones de diez provincias. La presidencia de esta Comisión será rotativa. Los miembros del Comité Ejecutivo deberán renovarse anualmente, con excepción de la representación de la Nación que tendrá carácter permanente. Serán también de carácter permanente las representaciones de las cuatro jurisdicciones con mayor participación relativa en la distribución de recursos coparticipados.

En el nuevo esquema la Comisión Fiscal Federal tendrá a su cargo el control y la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones de la ley-convenio, conforme al artículo 75, inc. 2º, de la Constitución Nacional. Para lo cual se le asignarán las siguientes funciones:

- a) Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución establecidos en la ley-convenio y los que resulten de la aplicación de los artículos que se refieran a la distribución secundaria;
- b) Controlar la liquidación y acreditación de las sumas distribuidas;
- c) Verificar el cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones contraídas al aceptar el régimen de la ley-convenio;
- d) Decidir de oficio o a pedido de la Nación, de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales, provinciales o municipales, se oponen o no a las disposiciones de la ley-convenio;
- e) Dictar normas generales interpretativas de la ley-convenio;
- f) Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de éstos, en las materias de su especialidad, y en general, en los problemas a que diere lugar el derecho tributario interjurisdiccional cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad;
- g) Preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes;
- h) Recabar de reparticiones técnicas nacionales, locales, o interjurisdiccionales, las informaciones necesarias que interesen a su cometido;
- i) Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional referente a gravámenes coparticipados, y en particular, intervenir con igual carácter, en cualquier iniciativa que introduzca modificaciones a la ley-convenio;
- j) Publicar mensualmente en una página web y por cualquier otro medio adicional la información fiscal relativa a los fiscos contratantes, según el modelo y cronograma que se elabore al efecto, indicando el grado de cumplimiento de cada una de las jurisdicciones, así como las omisiones, errores y correcciones en que hubieren incurrido;

- k) Efectuar en el período que determine el reglamento interno, el análisis de la situación fiscal de cada una de las partes, así como el cumplimiento de las metas y obligaciones determinadas por aplicación de la ley-convenio;
- l) Controlar el Fondo Anticíclico Federal;
- m) Controlar los objetivos a los que deberán ajustarse los montos que correspondan a cada jurisdicción en el supuesto de desafectación de los montos acumulados en dicho fondo;
- n) Verificar el cumplimiento de cada jurisdicción del destino de los montos que le corresponda como consecuencia de la distribución de los excedentes del Fondo Anticíclico, y publicarlo en la página web del Organismo Fiscal Federal;
- o) Fijar los parámetros a los que deberá ajustarse el endeudamiento de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, conforme también con el Régimen de Responsabilidad Fiscal de la ley-convenio;
- p) Publicar en forma mensual el límite de endeudamiento de cada una de las jurisdicciones locales de acuerdo a los parámetros que la misma Comisión Fiscal Federal establezca, juntamente con el calendario de todas las amortizaciones de la deuda.

Respecto de la coordinación del accionar de las administraciones tributarias, la Comisión Fiscal Federal debería tener las siguientes funciones:

- a) Impartir recomendaciones y propuestas para la elaboración del Plan de Gestión Anual que deberá cumplir el Administrador Federal de Ingresos Públicos;
- b) Designar entre los miembros del Comité Ejecutivo, un representante para integrar el Consejo Asesor de la Administración Federal de Ingresos Públicos;
- c) Elaborar un Modelo de Código Tributario Local para las Provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires;
- d) Controlar que el cronograma establecido en la ley-convenio, para la derogación de los Impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos se cumpla en tiempo y forma en la totalidad de las jurisdicciones adheridas;
- e) Propiciar la creación de bancos de datos informáticos referidos a contribuyentes y responsables; operaciones económicas relevantes; operaciones económicas que tengan proyección interjurisdiccional;
- f) Proponer pautas uniformes para el cumplimiento de los deberes de información y de colaboración de los contribuyentes y responsables.

El reglamento interno deberá definir los demás aspectos operativos para llevar a cabo la coordinación de los organismos recaudadores del Gobierno Nacional, de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Gestión Anual que deberá cumplir la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En tercer término se propone la creación de un Comité Técnico conformado por siete especialistas en finanzas públicas, economía o derecho tributario elegidos por concurso público con oposición de intereses. Los miembros del Comité Técnico tendrán una duración en su cargo de 4 años y sólo podrán ser removidos por la Comisión Fiscal Federal en caso de incumplimiento de sus funciones. Se sugiere que las funciones específicas del Comité Técnico de la Comisión Fiscal Federal sean las siguientes:

- a) Actualizar periódicamente los coeficientes de distribución secundaria de las transferencias establecidas en la ley-convenio. Para ello deberá utilizar la información oficial generada por los organismos nacionales responsables;
- b) Implementar un sistema de información transparente y de libre acceso que les permita a la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires conocer la distribución efectiva de los recursos de la ley-convenio y los procedimientos seguidos para el cálculo de lo atribuido a cada jurisdicción;
- c) Implementar, actualizar y perfeccionar un sistema de información que permita un seguimiento de la situación fiscal y financiera de cada una y del conjunto de provincias, instrumentando además los medios para que dicha información sea disponible por cualquier persona física o jurídica interesada en la misma;
- d) Elaborar y publicar periódicamente informes y estadísticas referidas a la situación económica, fiscal y financiera de las jurisdicciones que intervienen en la ley-convenio de coparticipación federal;
- e) Estimar la función de costos de prestación de los servicios públicos esenciales en el ámbito de las jurisdicciones locales;
- f) Proponer a la Comisión Fiscal Federal recomendaciones de política tendientes a perfeccionar el esquema de relaciones fiscales y financieras entre el Estado Nacional, las provincias y los municipios.

Transparencia y responsabilidad fiscal

La consolidación de un esquema de transparencia y responsabilidad fiscal es otro pilar de la reforma propuesta. Para ello se propone la sanción de una ley-convenio que fije las pautas y los estándares que deberán cumplir la Nación, las provincias, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios en materia de transparencia de las acciones fiscales, los procedimientos que deberán adoptar en materia de presupuestación y las reglas fiscales a las cuales deberán acogerse.

1. Reglas de transparencia fiscal.

En materia de transparencia, mediante la ley-convenio propuesta, las jurisdicciones adheridas se comprometen a publicar toda la información relacionada con la situación fiscal propia, la de sus organismos públicos, sean o no entes autárquicos, y la de sus municipios. Para ello cada jurisdicción deberá disponer de una o varias páginas web de acceso libre y gratuito. El marco legal de referencia dispondrá un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la promulgación de la ley, para que las jurisdicciones publiquen la información que se detalla a continuación:

- a) estados de ejecución trimestral del presupuesto corriente de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesan;
- b) saldo actualizado, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y todos los compromisos contraídos para futuros ejercicios;
- c) inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;
- d) datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de aquellos proyectos financiados por organismos multilaterales;
- e) toda otra información relevante que sea necesaria para permitir el control y cumplimiento de las normas del sistema nacional y provincial de administración financiera.

La no disponibilidad de sistemas de administración financiera homogéneos en todas las jurisdicciones no deberá ser un obstáculo para que sus autoridades asuman la obligación de suministrar la información fiscal.

Además, los fiscos deberán informar la totalidad de los gastos de personal pagados en los tres poderes del Estado, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo. La información de los gastos en personal deberá incluir la remuneración a los agentes públicos bajo todo concepto, incluyendo, pagos adicionales, gratificaciones, horas extras y beneficios personales de cualquier naturaleza, así como cargas sociales y contribuciones.

También deberá contemplarse como gastos en personal los contratos de servicios profesionales.

Asimismo, las jurisdicciones deberán publicar en los términos establecidos en la ley-convenio la siguiente información:

- a) órdenes de compra y todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;
- b) órdenes de pago ingresadas a las Tesorerías Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y al resto de las tesorerías de dichas administraciones;
- c) pagos realizados por las Tesorería Nacional y los tesoros provinciales;
- d) listado de beneficiarios, jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad;
- e) listados de cuentas a cobrar;
- f) información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores.

2. Reglas y procedimientos presupuestarios.

La propuesta procura coordinar la política fiscal de los tres niveles de gobierno a través de reglas y procedimientos presupuestarios comunes. El objetivo central de la propuesta es recuperar la figura del presupuesto como marco de programación y coordinación de la política fiscal federal, es decir, aquella que contempla los ingresos y gastos presentes y futuros del sector público en los tres niveles de gobierno.

Para ello, la Asamblea del Organismo Fiscal Federal elaborará a principio de cada año fiscal las Directrices Presupuestarias con las reglas generales para la elaboración del Presupuesto Público Nacional, de las provincias y municipios. Estas directrices deberán contener las siguientes pautas:

- a) las metas anuales, en valores corrientes y constantes, relativas a ingresos, gastos, resultados financiero y primario, y monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refieran y para los dos siguientes, discriminado por jurisdicción;
- b) la evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior;
- c) la cuenta general de inversión de cada jurisdicción del año anterior; y
- d) la estimación y compensación del sacrificio fiscal, y del plazo y monto de los gastos de carácter continuo.

Asimismo, cada jurisdicción deberá sancionar la Ley de Presupuesto anual dando estricto cumplimiento a las metas fijadas por las Directrices Presupuestarias, las que deberán aprobarse e incluirse como parte anexa de dicha ley. Los Presupuestos de los tres niveles de gobierno, deberán contener todos los gastos corrientes y de capital cualquier

fuere la fuente de financiamiento. Asimismo, tendrán que incluir los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios.

3. Gastos tributarios o renunciaciones fiscales.

El sistema tributario argentino está plagado de exenciones y tratamientos especiales. Por ello, toda renuncia fiscal deberá estar acompañada de la estimación del impacto presupuestario y financiero presente y futuro. Aparte de ello, en conformidad a los principios generales de responsabilidad fiscal delineados, cada gobierno deberá demostrar que la renuncia de ingreso ha sido incorporada al presupuesto público y que no afectará las metas previstas en la Directrices Presupuestarias dictadas por la Asamblea del Organismo Fiscal Federal. Además, las jurisdicciones deberán demostrar que esta renuncia de ingreso será compensada, o bien por aumento de ingreso proveniente de una mejora administrativa; o bien, por disminución del gasto corriente. En cualquier caso, el acto que implique una renuncia tributaria sólo entrará en vigor cuando esté garantizada la compensación por el aumento real del ingreso o por la disminución efectiva del gasto.

4. Límites a las erogaciones.

A través de la ley-convenio se establecerán topes y procedimientos durante la ejecución presupuestaria. En particular, ninguna jurisdicción podrá incrementar el gasto primario mientras tenga déficit fiscal, esto es, mientras el total de recursos corrientes y de capital no alcance a cubrir el total de las erogaciones corrientes y de capital.

En el nuevo marco, la ejecución de los gastos en personal tendrá restricciones específicas. En primer lugar, ninguna administración podrá otorgar un aumento salarial en los últimos 12 meses de gobierno. En segundo término, a través de la ley-convenio se buscará impulsar un sistema de remuneración para los empleados públicos nacionales, provinciales y municipales que contemple criterios variables, móviles y automáticos, los que deberán estar vinculados, directa o indirectamente, al superávit fiscal alcanzado por la jurisdicción respectiva. Esto permitirá que, si alguna jurisdicción tuviera déficit financiero, automáticamente se reduzca la masa salarial hasta el punto que resulte en equilibrio presupuestario. Sin perjuicio de ello, los gastos en personal de todas las jurisdicciones tendrán topes específicos ligados a la generación genuina de ingresos públicos, a saber:

- a) el 50% del ingreso corriente en el ámbito Nacional y en el municipal; y
- b) el 60% del ingreso corriente neto en las provincias y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (se entiende como ingreso corriente neto, al total de recursos corrientes sin considerar la coparticipación municipal).

Por último, aquellas jurisdicciones que, al momento de la vigencia de la ley-convenio, se encuentren excedidos de los límites indicados, deberán adecuarse en el término de no menos a dos años, debiendo reducirlo en por los menos un 50% en el primer año.

5. Límites al endeudamiento y coordinación del Crédito Público.

El mecanismo de coordinación del crédito público ocupa un espacio fundamental de la ley-convenio que aquí se propone. El objetivo central de este mecanismo será evitar el endeudamiento excesivo y, al mismo tiempo, coordinar el uso de fuentes de financiamiento disponibles de manera de propender a un uso responsable y racional de estos recursos. Las restricciones al endeudamiento recaerán sobre los siguientes instrumentos:

- a) la emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo constitutivos de un empréstito;
- b) la emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- c) la contratación de préstamos con entidades financieras;
- d) la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial sobrepase el ejercicio fiscal;
- e) el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero;
- f) la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

Con este objetivo la ley-convenio propuesta establecerá los siguientes límites al endeudamiento para cada nivel de gobierno:

- a) Para la Nación: el monto de la deuda no podrá superar, respecto del ingreso corriente, el 190% en el primer año de aplicación de la ley, el 170% en el segundo año, el 160% en el tercer año, el 150% en el cuarto año, hasta un tope máximo del 140% desde el quinto año en adelante.
- b) Para las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: el monto de la deuda no podrá superar, respecto del ingreso corriente, el 120% en el primer año de aplicación de la ley, el 110% en el segundo año, el 100% en el tercer año, el 90% en el cuarto año, hasta un tope máximo del 80% desde el quinto año en adelante.
- c) Para el consolidado de los municipios: el monto de la deuda no podrá superar, respecto del ingreso corriente, el 50% en el primer año de aplicación de la ley, el 45% en el segundo año, el 40% en el tercer año, el 35% en el cuarto año, hasta un tope máximo del 30% desde el quinto año en adelante.

El cómputo del monto de la deuda de cada jurisdicción se deberá efectuar al final de cada trimestre. La ley-convenio podrá contener una cláusula, por la cual se deje establecido que cuando se hayan alterado los fundamentos de los límites propuestos, en razón de inestabilidad económica o alteraciones en las políticas monetaria o de cambio, el Organismo Fiscal Federal, reunido en Asamblea Plenaria, podrá hacer la revisión de esos límites. También deberá dejarse definido que, una vez excedido el límite máximo, las jurisdicciones tendrán un plazo de tres trimestres, como máximo, para corregir los desvíos. Por otro lado, cuando una jurisdicción esté por encima de los límites establecidos

obligatoriamente deberá alcanzar un superávit primario consistente con un sendero de encuadramiento a los límites previstos en la ley-convenio. Además, no podrá realizar operaciones de crédito, internas o externas, incluso por anticipo de ingresos. Transcurrido el plazo previsto de encuadramiento (tres trimestres) se suspenderán transitoriamente el 30% de las transferencias por coparticipación federal y/o municipal.

En otro orden la propuesta buscará limitar una serie de prácticas habituales en materia presupuestaria. Concretamente la ley-convenio prohibirá de manera expresa:

- a) la captación de recursos en la forma de anticipo excepcional de ingreso de tributo o contribución, cuyo hecho imponible todavía no haya acontecido;
- b) la asunción directa de compromiso, manifestación de deuda u operación similar, con proveedores de bienes o servicios, mediante emisión, aceptación o aval de título de crédito;
- c) la asunción de obligación, sin autorización presupuestaria, con proveedores para pago a posteriori de bienes y servicios;
- d) cualquier tipo de concesión de nuevo crédito o financiación de la Nación, de las Provincias, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los Municipios entre sí, excepto operaciones de créditos con institución financiera estatal, no destinadas a la financiación de gastos corrientes o refinanciación de deuda no contraída con la propia institución que conceda el crédito.

De esta manera, los efectos de operaciones de crédito irregulares serán anulados mediante la cancelación de la operación, con devolución del principal sin intereses o actualización monetaria o constitución de reserva en la Ley de Presupuesto del ejercicio siguiente.

6. Autoridad de aplicación.

El Organismo Fiscal Federal será el responsable de controlar el cumplimiento de los estándares de transparencia en materia de información fiscal y presupuestaria, los procedimientos presupuestarios adoptados y los límites y reglas fiscales exigidos en la ley-convenio a cada una de las jurisdicciones. Con este objetivo el Organismo Fiscal Federal deberá dictar las resoluciones interpretativas que sean necesarias para una correcta aplicación de los principios generales dispuestos en esta normativa. Además, este organismo ejercerá el rol de auditor del destino de los contratos de préstamos de manera de garantizar que estos recursos sean destinados exclusivamente a gastos de capital. Sólo debería quedar exceptuado de esta restricción los préstamos tomados para refinanciar deudas.

La normativa propuesta establecerá severas sanciones para aquellas jurisdicciones y/o funcionarios que no cumplan con la ley. En particular aquellas jurisdicciones que sobrepasen los límites previstos para el endeudamiento sufrirán una retención del 30% de las transferencias por coparticipación federal y/o municipal, no podrán hacer uso de los mecanismos de garantías previstos en el régimen de coparticipación federal de impuestos,

ni contratar nuevas operaciones de crédito, con excepción para refinanciación de la deuda y reducción de los gastos con personal.