Federalismo fiscal en Argentina

Fiscal federalism in Argentina

Agüero, G.; Segovia, A.; Tello, M.
Universidad Católica de Cuyo Sede San Juan- FCEyE- agueroheredia@gmail.com

Resumen

Este trabajo analiza el federalismo fiscal argentino, caracterizado por un desbalance donde la Nación recauda y las provincias gastan. Describe los mecanismos de coordinación financiera (separación, concurrencia, coparticipación) y su evolución histórica. Desde 1935, el sistema se basa en la coparticipación de impuestos para corregir los desbalances horizontales y verticales.
Palabras Clave: Federalismo Fiscal - Coparticipación - Recursos Públicos

Abstract

This paper analyzes Argentine fiscal federalism, characterized by an imbalance where the Nation collects taxes and the provinces spend. It describes financial coordination mechanisms (separation, concurrence, tax sharing) and their historical evolution. Since 1935, the system has relied on tax sharing (coparticipación) to correct horizontal and vertical imbalances.
Keywords: Fiscal Federalism - Tax Sharing - Public Resources

Desarrollo

La función del sector público no consiste en lograr un solo fin, sino una variedad de fines lo cual requiere la realización de erogaciones monetarias y por lo tanto la obtención de recursos para hacer frente a ellas. La forma concreta que el Estado determina el monto total y la composición de las erogaciones y de los recursos expresa la política fiscal adoptada.
El proceso de determinación de la política fiscal varía con el sistema de gobierno y la estructura política del país. Esto se aplica a la composición y nivel de los programas de gasto y a la determinación de la estructura fiscal, así como al uso de medidas conjuntas de impuesto y gasto dentro de la política estabilizadora.

El federalismo representa, en cierto sentido, un compromiso entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales (provincias y municipios). En un sistema federal existen diferentes niveles de gobierno, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos, en sus respectivas jurisdicciones geográficas.

En un país de estructura federal, existen distintos niveles de gobierno, en el caso de Argentina, se pueden distinguir tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal. El federalismo fiscal implica una descentralización de potestades tributarias y una asignación de gastos hacia las provincias. Aquellas erogaciones a las que las provincias no pueden hacer frente ni con recursos propios ni con deuda, se cubren a través de transferencias de la Nación, lo que hace necesaria la coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno.
En Argentina, el sistema está establecido de manera tal que las provincias se ocupan de llevar a cabo la mayor parte de los gastos en bienes y servicios públicos mientras, el Gobierno Nacional se ocupa de recaudar la mayor parte de los impuestos.
El fin principal de los criterios de reparto, es brindar a las mismas oportunidades e igual prestación de servicios y bienes públicos a todos los argentinos. Para ello es necesario corregir el desbalance fiscal horizontal, o sea, las diferencias entre provincias en la capacidad recaudatoria y las necesidades de gastos.

Siguiendo a Nuñez Miñana, se presentarán cinco mecanismos de coordinación financiera entre niveles de gobierno:

Agüero, G.; Segovia, A.; Tello, M.
Universidad Católica de Cuyo Sede San Juan- FCEyE- agueroheredia@gmail.com

Método de Concurrencia de Fuentes: este sistema consiste en no establecer restricciones ni al uso por parte de cada nivel de gobierno de los distintos tipos de fuentes de recursos, ni al nivel de utilización efectiva de las mismas. Por lo tanto, cada nivel de gobierno utiliza las mismas fuentes, y la recaudación que obtiene la aplica a la financiación completa de sus propias erogaciones.

Método de Separación de fuentes: por vía constitucional o por acuerdo entre los distintos niveles de gobierno se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos, no pudiendo un nivel de gobierno establecer un tributo que esté reservado para otro nivel.

Método de Cuotas adicionales: es una variante del método de concurrencia de fuentes, en el sentido de que cada nivel de gobierno tiene poder tributario sobre todos los recursos. Pero el nivel inferior de gobierno ejerce su poder tributario a través de la fijación de alícuotas suplementarias al tributo legislado y recaudado a nivel nacional. Puede el gobierno local recaudar directamente su propio tributo o puede el gobierno central también recaudar el tributo local y distribuir lo producido en cada jurisdicción al respectivo gobierno.

Método de Asignación: en este método la recaudación se unifica en cabeza del gobierno central del producido, el nivel superior puede destinar una parte a asignaciones de fondos a los gobiernos locales. Estas asignaciones pueden ser globales, son entregas de fondos al sistema sin afectación a gastos determinados ni vinculadas al cumplimiento por los estados beneficiados, de ninguna tarea, creación o mantenimiento de servicios a determinados niveles. O asignaciones condicionadas, están supeditadas al cumplimiento por los estados participantes de algunas tareas, la implantación y mantenimiento de servicios públicos, u otras condiciones.

Método de Participación: este método se unifica la recaudación de un tributo o de un grupo de tributos, en cabeza del gobierno central, con participación de las recaudaciones obtenida a los gobiernos locales. La característica de este sistema es que no distribuye las fuentes de los ingresos sino el producto. Se pueden distinguir dos formas de participación, una en sentido estricto, la cual consiste en que se reparte de acuerdo con índices apropiados el producto de cada impuesto por separado. La segunda, denominada unión tributaria, consiste en que no hay distribución del producto de un impuesto determinado, sino en que hay una formación de una masa de recursos financieros producidos por diferentes impuestos, que se distribuyen de acuerdo con los mismos criterios o pautas.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1853, pueden establecerse tres grandes periodos en las relaciones financieras intergubernamentales en la Argentina. El primer periodo comprende desde el año 1853 hasta 1890 y estuvo caracterizado fundamentalmente por el planteo inicial de distribución de poderes tributarios establecidos en la Constitución y una utilización efectiva por parte de cada uno de los niveles de gobierno que llevó a una práctica del método de separación de fuentes.

En el periodo siguiente que abarca desde 1891 a 1935, hay presencia del avance efectivo del gobierno nacional en la utilización de fuentes tributarias hasta entonces de hecho exclusivas de los gobiernos provinciales, especialmente por los impuestos internos nacionales, en concurrencia con los impuestos a la producción o al consumo recaudado por los gobiernos provinciales. Se manifiesta a partir de allí un predominio del sistema de concurrencia de fuentes.

Federalismo fiscal en Argentina

Fiscal federalism in Argentina

Agüero, G.; Segovia, A.; Tello, M.
Universidad Católica de Cuyo Sede San Juan- FCEyE- agueroheredia@gmail.com

Y en el último periodo que comienza en 1935, con los regímenes de coparticipación federal de impuestos, se establecen regímenes especiales de unificación de la recaudación de un grupo importante de impuestos en manos del gobierno nacional, con la obligación de ésta de coparticipar una parte determinada de la recaudación a los gobiernos provinciales, los cuales a su vez se han obligado a no establecer gravámenes análogos.

Se sancionó unilateralmente por el Congreso de la Nación el primer régimen de coparticipación impositiva a través de la Ley 12.139, con vigencia desde el 1 de enero de 1935, nace así la idea de la coparticipación de determinados impuestos, tanto directos como indirectos.
En 1973 se sanciona la ley N° 20.221, ésta ley trató de transformar a la coparticipación en un mecanismo de coordinación impositiva con efectos redistributivos, esta ley consolidó el avance del Gobierno Federal sobre las contribuciones directas, con lo cual pareció agudizarse la mutación desde el sistema de separación y concurrencia de fuentes hacia el de coparticipación con tendencia al de asignaciones incondicionadas y condicionadas, éstas últimas bajo la forma de impuestos con afectación específica, o transferencias de la misma naturaleza.

Desde el 1° de enero de 1988 rige un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias. Este sistema, organizado bajo la forma de una ley convenio, estructura la coparticipación federal.

Bibliografía

Garat, P. M. (2008). El sistema argentino de coparticipación impositiva y los desafíos al régimen fiscal federal. www.fundacioncivilidad.org.ar
Jarach, D.. (2004). Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Editorial Abeledo-Perrot, 3° ed., Buenos Aires, Argentina.
Noya N. y otros. (2014). Finanzas Públicas. Temas de Cátedra. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén. http://opac.uncoma.edu.ar.
Nuñez Miñana, H. (2003). Finanzas Públicas. Editorial Macchi, 2º edición, Argentina. Porto, Alberto. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Universidad Nacional de La Plata.