

PROPUESTAS PARA RECUPERAR EL ESTADO Y LOS INGRESOS DE LXS TRABAJADORXS ESTATALES



JULIO 2020





ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO PROV. DE BS. AS. CONSEJO DIRECTIVO PROVINCIAL

SECRETARIO GENERAL

Oscar "Colo" de Isasi

SECRETARIA GENERAL ADJUNTA

Vanina Rodriguez

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN (IDEP)

Martín Fontela. Director IDEP

Coordinación y elaboración del trabajo

EQUIPO INVESTIGACIÓN IDEP

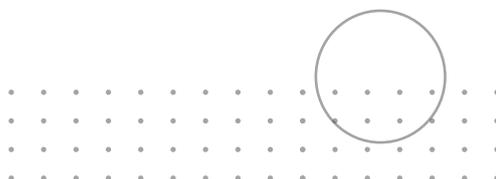
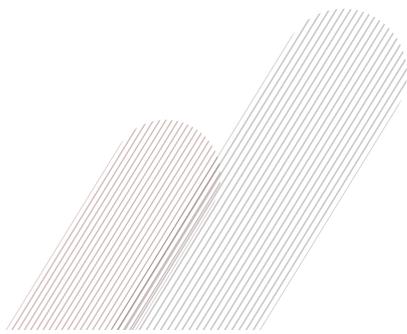
Lic. Lisandro Fernández / Lic. en Economía Sergio Páez / Lic. en Economía Martín Fontela

Edición y corrección

Secretaría de Comunicación

www.atepba.org.ar / idep@atepba.org.ar

Año 2020



Propuestas para recuperar el Estado y los ingresos de los/as trabajadores/as Estatales.

Desde el Equipo de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Sobre Estado y Participación (IDEP) y como Área de Investigación de la Asociación de Trabajadores del Estado de la Provincia de Buenos Aires (ATE), siempre hemos manifestado la importancia del aporte de los/as trabajadores/as a la construcción de un proyecto de país y de provincia que defienda los intereses de las mayorías.

Por estos motivos y en el marco de la actual crisis mundial, que amenaza ser la más profunda desde 1870, como IDEP –ATE nos comprometemos a brindar alternativas para pensar un Estado provincial robusto en términos fiscales, que le permitan garantizar adecuadas condiciones de vida para los/as habitantes de la provincia, y empleos públicos de calidad y bien remunerados.

En ese sentido, debemos señalar que los salarios del sector público han sido uno de los que más han visto reducido su poder de compra en el período 2015-2019 (30% en los 4 años de Cambiemos en la Provincia¹), por lo que urge recuperar esos ingresos, no sólo con el propósito de dignificar las condiciones de trabajo, sino además como estrategia de crecimiento económico. Lejos del proyecto neoliberal que propone que el salario es un costo a minimizar, en un modelo soberano el salario es un elemento dinamizador de la demanda y el empleo.

Por estos motivos, presentamos el siguiente conjunto de propuestas en segmentos, según los tiempos de implementación y su carácter:

Medidas urgentes:

- Teletrabajo durante la pandemia y ahorro presupuestario: hemos estimado que se genera un ahorro fiscal de entre \$1.232 y \$2.230 millones de pesos mensuales (\$9.000 millones en todo el 2020) derivadas de bienes y servicios no consumidos (gastos corrientes);
- Ex fondo del conurbano bonaerense podría aportar \$60.720 millones de pesos adicionales bajo la cláusula de ajuste por inflación.
- Desendeudamiento provincial: la suspensión del pago de la deuda en 2020 liberaría partidas presupuestarias por 242.394 millones de pesos;
- Reformas en ingresos brutos: aumentos en la alícuotas sobre intermediación financiera y proveedores de internet aumentarían la recaudación por más de \$5.700 millones de pesos;

Reformas inmediatas:

- Cambios en el Impuesto Inmobiliario: el revalúo fiscal podría significar \$46.313 millones de pesos;
- Fortalecer el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (herencia): aumentos de alícuotas podrían implicar \$4.000 millones de pesos

Transformaciones estratégicas:

- Nueva coparticipación nacional, y
- Nueva coparticipación provincial

¹Los años que vivimos en el desierto: Lo salarios de los estatales bonaerenses en la Gestión de Vidal. IDEP.2019

- Hacia un nuevo Sistema Tributario provincial

En el marco de una inflación esperada de 38% para el 2020, si se incrementan los salarios en dicho porcentaje, ello representaría unos 164.000 millones adicionales a la ejecución de 2019². Por lo tanto para cumplir el objetivo de no perder poder adquisitivo en 2020 respecto al año anterior y recuperar al menos 7% de los perdidos en la gestión de Vidal (de acuerdo a las proyecciones sobre la variación interanual de la recaudación provincial que se ubica en un 20% en términos nominales), necesitaremos otro 25% adicional de recursos para afrontar un aumento de 45% en nuestros salarios, ***lo que implicaría una suma de alrededor de 150.000 millones de pesos.***

En este sentido, es importante mantener el criterio que los gastos corrientes como salarios o bienes y servicios de consumo mantengan fuentes de financiamiento corrientes para garantizar su sostenibilidad. Por este motivo, proponemos que para atender el aumento salarial que necesitan los y las trabajadoras del Estado Bonaerense, se utilice una parte importante del Ex -Fondo del Conurbano y, excepcionalmente, planteamos que para el año en curso y de ser necesario para el 2021, se haga uso de una parte de los recursos que se dejan de destinar al pago de los compromisos de deuda. Estos recursos se irían compensando posteriormente con la reforma de Código Fiscal en 2021 y la posterior implementación de las propuestas descriptas de mediano y largo plazo.

En la línea con las discusiones sobre el teletrabajo, también proponemos la implementación de emergencia de una compensación temporaria por los mayores costos asumidos por las y los trabajadores en sus hogares. Producto del traslado de tareas, el Estado Provincial ya contaría con un ahorro fiscal por los bienes y servicios no consumidos en los predios públicos de entre **\$1.232 y \$2.230 millones mensuales (unos 9.000 millones en lo que será el año 2020).**

La actual situación de pandemia mundial, nacional y provincial es una oportunidad única para repensar nuestra sociedad y de qué forma vamos a salir, en qué dirección y sobre quienes caerá la responsabilidad de afrontar los esfuerzos que la situación demande. Desde los sectores populares tenemos propuestas concretas, no sólo para esta coyuntura sino para pensar los proyectos de nación y provincia. Debemos entonces elaborar e implementar un proyecto político y económico estratégico que responda a las necesidades, demandas y derechos de las mayorías.

En este sentido se impone la necesidad de fortalecer al Estado nacional y provincial. Pero no un Estado al servicio del capital, como pregona el establishment, sino un Estado robusto para generar reactivación económica, laboral, social y sanitaria.

Desde IDEP-ATE también estamos trabajando en propuestas para la pospandemia, y la salida de la crisis económica y social, orientadas a encarar inversiones de capital social que son estructurales, como el Plan de Vivienda Populares, las reformas edilicias del sistema educativo, entre otras inversiones públicas que dinamicen la demanda agregada, el empleo, el producto e impliquen también ulteriores ingresos fiscales mayores. De esta forma, podemos ir entretejiendo lo urgente, lo inmediato y lo estratégico para construir un futuro promisorio e inclusivo.

Asimismo, buscamos proyectar la provincia y el país que queremos y por eso generamos propuestas para cambiar de manera estructural la forma en que el Estado se apropia de los recursos; modificar el sistema tributario y la forma de coparticipar los recursos en el sentido propuesto, implicará sin dudas un gran avance hacia una provincia con una mejor distribución de la riqueza, más justa y con igualdad de oportunidades.

²Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (Ministerio de Economía de la Nación).

A continuación elaboramos y transmitimos propuestas viables de corto, mediano y largo plazo, cuya implementación generarían en primer lugar los recursos para (al menos) garantizar que los salarios estatales no pierdan poder adquisitivo en el presente año. A su vez, pretenden que comience un ciclo de recuperación del poder adquisitivo perdido en los próximos años, como así también garantizar las necesidades básicas de la ciudadanía e inversiones públicas que necesitan los y las bonaerenses para vivir mejor.

URGENTES

La actual pandemia, además de redefinir las tendencias del capitalismo a escala global, genera un particular desafío para el sector público. Mientras se generan mayores demandas de inversión social y se revaloriza la idea de un Estado como elemento estabilizador y a la vez motor del sistema de producción, distribución y consumo; se reducen las fuentes de ingresos por el doble efecto de la crisis y las medidas de prevención de la salud, que han detenido o ralentizado la actividad económica de manera inédita.

Por estos motivos, se torna central recuperar la discusión sobre las fuentes genuinas de recursos de la administración bonaerense de manera urgente. También se vuelven imperiosas las políticas de estímulo a la actividad y el empleo en tiempos de pospandemia. Al respecto, vale destacar las medidas urgentes que la gobernación puede encarar en los próximos meses.

Teletrabajo y ahorro fiscal

De acuerdo al presupuesto 2019 (último aprobado por la Legislatura), la Provincia de Buenos Aires mantiene una nómina de 490 mil trabajadores:

- 240 mil en la Administración Central (Poder Judicial, Gobernación y Ministerios). De los cuales
 - 95 mil en Ministerio de Seguridad (fuerzas de seguridad)
 - 57,5 mil en Ministerio de Salud (personal de hospitales y centros de salud)
- 248 mil en Organismos Descentralizados (ARBA, Astillero Río Santiago, entre otros). De los cuales
 - 233 mil en Dirección de Cultura y Educación (docentes y personal de educación)
- 1,1 mil en las Instituciones de Previsión Social

En el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), descontando el personal de salud, seguridad y educación (aun cuando estos últimos también están realizando teletrabajo, pero en un convenio de trabajo diferente) alrededor de 104,5 mil trabajadoras y trabajadores pasaron a un esquema de teletrabajo desde marzo de 2020. En este sentido, estas trabajadoras y trabajadores pasaron a sustentar los gastos de bienes y servicios asociados a sus tareas (computadoras, servicio de luz, telefonía e internet, papelería, mobiliario, entre otros), mientras el Estado Provincial imputaría un ahorro fiscal por estos ítems, especialmente en servicios de luz.

En el siguiente ejercicio, intentaremos estimar ese ahorro fiscal que obtendría el Estado Provincial. Teniendo en cuenta el Presupuesto 2019 (Clasificación Económica del Gasto), la Provincia destinó \$ 38.743 millones para bienes y servicios de consumo (gastos corrientes), de los cuales fueron abocados a salud, educación y salud:

- \$ 4.717 millones en Ministerio de Seguridad
- \$10.498 millones en el Ministerio de Salud
- \$ 2.869 millones en Ministerio de Cultura y Educación y las Universidades provinciales

Por lo tanto, los gastos de bienes y servicios netos de estas funciones son \$ 18.811 millones, alrededor de 1.567,6 millones mensuales (48% de la asignación total).

Cuadro1. Gastos en bienes y servicios de consumo (Año 2019) (En millones de pesos corrientes)

Fuente	2019	Participación	Proxy Mensual
Presupuesto 2019	\$ 38.743	100%	
- Ministerio de Salud	\$10.498		
- Ministerio de Seguridad	\$ 4.717		
- Ministerio de Cultura y Educación y Universidades Provinciales	\$ 2.869		
Presupuesto 2019 Neto	\$ 18.811	48%	\$ 1.567,6
Ejecución I Semestre 2019	\$15.408	100%	\$2.568
EstimaciónEjecución Neta de Salud, Educación y Seguridad	\$7.396	48%	\$1.232
EstimaciónEjecución 2019 (Ministerio de Economía de Nación)	\$55.758	100%	\$4.646
EstimaciónEjecución Neta de Salud, Educación y Seguridad	\$26.764	48%	\$2.230

Fuente: Elaboración IDEP en base a Presupuesto Provincial 2019 (Planillas Anexas), Ejecución Presupuestaria I Semestre 2019 y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (Ministerio de Economía de la Nación)

El informe de Ejecución Presupuestaria al I Semestre 2019 muestra que el total de gastos de bienes y servicios ascendió \$15.408 millones (\$2.568 millones mensuales). Por otro lado, la estimación de ejecución para el año completo realizado por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía de la Nación imputa un gasto \$55.758 millones en ese rubro (\$4.646 millones mensuales).

Si bien hay tareas que las compañeras y compañeros siguen realizando que demandan bienes y servicios como servicio de mantenimiento, limpieza y seguridad de los predios públicos, entre otros, es indudable que hay una notable reducción de los gastos en el cuadro general. En este sentido, a los fines de realizar una estimación, si consideramos que el 48% de esta ejecución (neta de personal de la salud, docentes y seguridad) contempla las tareas de las y los trabajadores que se encuentran con teletrabajo, **el ahorro fiscal para la Provincia rondaría entre \$1.232 y \$2.230 millones mensuales en concepto de bienes y servicios de consumo (unos 9.000 millones en lo que será el año 2020).**

Ex Fondo del Conurbano

La relación entre provincias y nación por el reparto de los ingresos tributarios es una discusión de vieja data que involucra principalmente el debate por la coparticipación, su distribución primaria (entre nación y provincias) y secundaria (entre provincias), que se analiza más adelante. Debido a que la discusión acerca de los parámetros y porcentajes para la distribución de fondos es extremadamente compleja, en 1992 se implementó el denominado Fondo del Conurbano (FC) en base al 10% de los recaudado por impuesto a las ganancias, y luego a fines de 1995, fue fijado un techo en 650 millones de pesos, y el monto excedente era distribuido al resto de las provincias. El problema es que ese monto quedó desactualizado a raíz de la devaluación de 2002 y el posterior recrudescimiento de la inflación: la Provincia de Buenos Aires pasó de recibir un 96% de lo recaudado por el Fondo en 1996, a sólo el 1,5% en 2016.

Por este motivo existieron fuertes debates entre provincia y nación durante mucho tiempo, incluso una demanda judicial. Como parte de los acuerdos del denominado pacto fiscal de diciembre de 2017, el entonces gobierno de Macri acordó con la gobernadora Vidal la actualización parcial del Fondo del Conurbano a cambio de su eliminación y que la provincia desista de la demanda judicial. Es así que en 2018 la provincia recibió 21.000 millones de pesos, y en 2019, 44.000 millones. Al cierre de su gestión Vidal manifestó que dicho fondo se actualizaría por inflación. Si bien el pacto fiscal de Macri caducó a fines de 2019 con la asunción de Alberto Fernández, se modificaron muchos puntos del mismo, pero no la asignación de nación a provincia por los fondos del ex FC. **Con lo cual si se actualiza el ex FC por inflación estimada (38%) para el 2020, la provincia recibiría 60.720 millones de pesos**, monto equivalente al 205% del total recaudado por el impuesto inmobiliario en 2019.

Deuda provincial

Debido en gran parte al escandaloso proceso de endeudamiento propiciado por la administración de María Eugenia Vidal, **los vencimientos de deuda provincial para el año 2020 equivalen en total a 3.414 millones de dólares o 242.394 millones de pesos** (al tipo de cambio actual), de los cuales el 67,4% corresponde a deuda nominada en moneda extranjera. La cantidad total de intereses a pagar representan aproximadamente el 18% de los recursos totales de la provincia³, que pueden liberarse para hacer frente a las necesidades económicas, sanitarias y sociales de la actual pandemia en la provincia.

Una posibilidad en el frente del endeudamiento externo provincial, es suspender el pago de los vencimientos durante dos años debido a la actual situación mundial extraordinaria en que nos sitúa el COVID-19. Si se dejan a un lado los compromisos a pagar de la deuda (de los cuales el 67% corresponde a deuda asumida durante el gobierno de Cambiemos), y se destina el 70% de los mismos (170.000 millones de pesos) al aumento de la partida de las remuneraciones de los organismos centrales, descentralizados e institutos de previsión social, se puede garantizar que los y las trabajadoras no pierdan poder adquisitivo en relación a la inflación estimada para el 2020 (38% según diferentes estimadoras). En un segundo escenario, si sólo se deja de pagar a los bonos extranjeros, se obtienen recursos por 97.980 millones de pesos (al tipo de cambio actual) que superan lo correspondiente al exFC actualizado para el 2020 y representan el 37% de los recaudado por IIBB en 2019, un monto no despreciable en un contexto extremadamente recesivo como el actual.

Con lo cual, entendemos que de postergar el pago de los vencimientos hasta realizar una auditoría y renegociar luego de la pandemia, la provincia contaría con cerca de un quinto más de sus recursos disponibles para hacer frente a un plan ambicioso de viviendas populares, mejoras edilicias de establecimiento educativos como mencionaremos más adelante, entre otras políticas de inversión pública.

Ingresos Brutos sobre transferencias financieras y proveedores de internet

³<http://www.ec.gba.gov.ar/Deuda%20PBA%20-%20Estado%20de%20situacion%20al%2031-dic-19%20-%20Definitivo.pdf>

En la actualidad está en tratamiento cambios en la ley impositiva para la conformación de un Fondo Solidario Covid-19 mediante un aumento de las alícuotas de IIBB a sectores no perjudicados por la pandemia.

Las principales medidas que están en debate son:

- Aumento de las alícuotas de IIBB para los bancos privados del 7% al 12%, lo que generaría ingresos extra por 5.700 millones de pesos
- Aumento de las alícuotas de IIBB para los servicios de proveedores de internet, de 14% al 6%, siempre que hayan declarado menos de 500 millones en 2019.

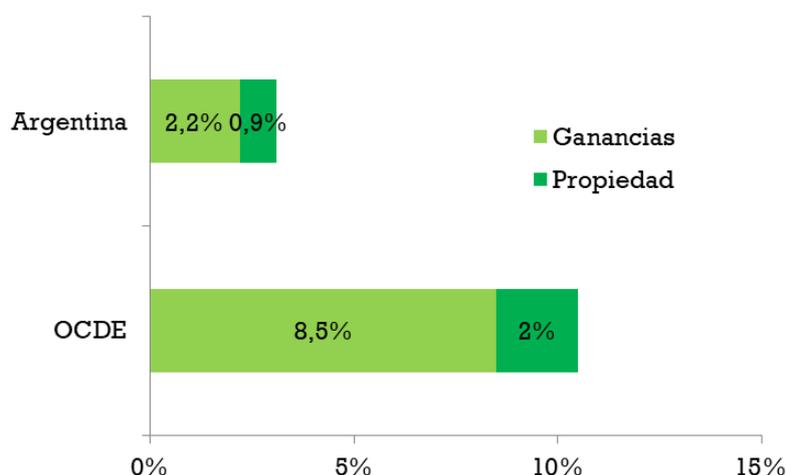
A pesar de que el impuesto sobre los IIBB es regresivo en materia distributiva, se trata de iniciativas que apoyamos, pues recaerá sobre dos sectores que tienen ganancias extraordinarias.

INMEDIATAS

De carácter inmediato, la provincia debe avanzar en reformas de mayor alcance en la estructura tributaria provincial, pues allí radica una buena parte del mensaje del gobierno nacional que ha llamado a construir una sociedad menos desigual.

En este sentido, el sistema tributario argentino continúa siendo regresivo y para tener un Estado fuerte y capaz de hacer políticas redistributivas, necesita obtener mayores ingresos de los sectores de mayor riqueza. Si se compara la participación en el PBI de los impuestos a las ganancias y a la propiedad, se advierte que a diferencia de los países centrales (OCDE), **Argentina tiene una escasa captación de ingresos de los sectores más ricos.**

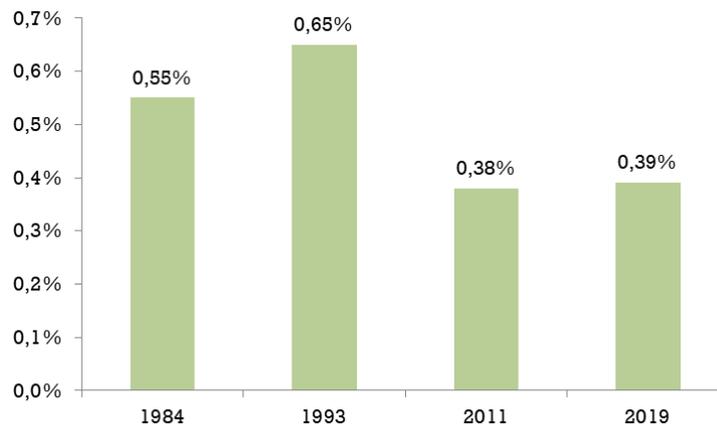
Gráfico 1. Participación en el PBI de los impuestos a las ganancias y a la propiedad en los países de la OCDE y Argentina. Años 2018.



Fuente: Ministerio de Hacienda y OCDE.

El impuesto a las ganancias (progresivo por definición, pues aumenta su carga con el nivel de ingresos del/de la contribuyente) representa sólo el 2,2% del PBI, en tanto en los países centrales esa cifra alcanza el 8,5%. Si se miran los impuestos a la propiedad (inmobiliario, bienes personales), mientras en los países centrales representan el 2% del PBI, en Argentina sólo alcanzan el 0,9%.

Gráfico 2. Recaudación del impuesto inmobiliario (suma de 24 jurisdicciones) en porcentaje del PBI. Años 1984, 1993, 2011 y 2019.



Fuente: López Acotto y otros (2015).

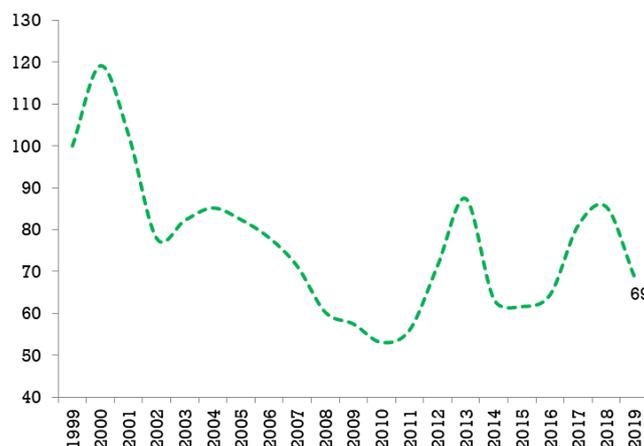
Dentro de ese universo, el impuesto inmobiliario, que en Argentina se cobra en cada provincia y es progresivo, ha perdido participación en los últimos 30 años de manera notable. La suma de las recaudaciones por este impuesto de las 24 provincias alcanzaba el 0,58% del PBI en 1984 y 0,65% en 1993, pero en 2011 cayó a 0,38% y en 2019 apenas tocó el 0,39%. La disminución en la valuación fiscal de las propiedades fue una de las claves de este retroceso.

El Impuesto Inmobiliario en la Provincia

En diciembre de 2019 se avanzó en reformas en el código fiscal que apuntó en recuperar parte de los recursos provenientes de los inmuebles en la provincia. Sin embargo, en la actual situación excepcional, donde se asiste a la crisis de mayor envergadura en décadas a escala global, se trata de una situación adecuada para encarar reformas de fondo, más profundas y que permitan desandar la regresividad del período neoliberal. A problemas extraordinarios, soluciones extraordinarias.

¿Qué muestran las evidencias? En la misma tónica que siguió el proceso de regresividad a nivel nacional, en 1984 la provincia de Buenos Aires recaudaba 36% de sus ingresos provenientes del impuesto inmobiliario. Actualmente el impuesto inmobiliario sólo representa el 8% de los recursos tributarios propios.

Gráfico 3. Evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario urbano (pesos constantes de 1999).

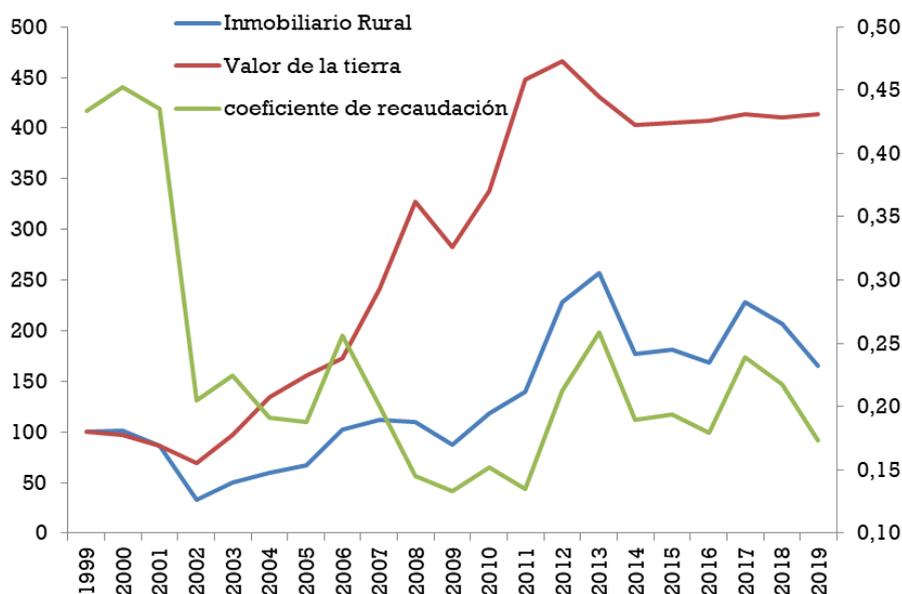


Fuente: INDEC y Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

En efecto, la recaudación del impuesto inmobiliario ha sido marcadamente decreciente entre 2000 y 2010, en tanto desde 2013 ha oscilado entre picos y valles dependientes de los revalúos inmobiliarios. **Concretamente, en 2019 los ingresos provenientes de este impuesto fueron un 31% menores, en términos reales (descontando la inflación) de lo que fueron en 1999.** Se trata de una pérdida de captación de un impuesto progresivo, que afectan en mayor medida a los propietarios de mayor poder adquisitivo.

Por su parte, el *impuesto inmobiliario rural evolucionó muy por debajo del valor de las propiedades agrícolas en la provincia.*

Gráfico 4. Evolución de los precios de las propiedades y la recaudación (dólares corrientes) y coeficiente de recaudación rural. Años 1999-2019.



Fuente: elaboración propia en base a datos de BCRA, Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y Fernández (2015).

Si se miran los valores en dólares (pues los precios de las propiedades agrícolas se fijan en esa moneda, al estar altamente dolarizada la producción para exportar), **mientras los montos de las propiedades crecieron un 300% entre 1999 y 2019, la recaudación (medida en dólares) sólo lo hizo un 60%**. Esa brecha se advierte en el coeficiente de recaudación, que toma un valor promedio ponderado de tierra agrícola bonaerense y lo compara con lo recaudado. De allí surge que el coeficiente cayó de 0,45 durante la convertibilidad a menos de 0,2 en la actualidad. En otras palabras, los propietarios agropecuarios tienen terrenos mucho más valiosos y flujos de ingresos sustancialmente mayores (debido a la cotización de las futuras exportaciones) que hace veinte años, pero pagan sustancialmente menos que lo que tributaban a fines de los años 1990.

En síntesis:

- Argentina recauda relativamente pocos recursos provenientes de impuestos progresivos (aquellos que aumentan a medida que se incrementan las ganancias y el patrimonio)
- La provincia de Buenos Aires ha resignado cuantiosos recursos provenientes de este tipo de impuestos en los últimos 30 años.

- El impuesto inmobiliario, que cobra más a los propietarios de activos de mayor valor, ha perdido incidencia en la recaudación tributaria provincial
- El inmobiliario urbano recauda un 31% menos, en términos reales, de lo que recaudaba en 1999
- Entre 1999 y 2019, mientras el impuesto inmobiliario rural incrementó su recaudación un 60% en dólares, las propiedades agropecuarias se valorizaron en un 300%.

Como consecuencia del análisis precedente, con un revalúo inmobiliario, explicado de manera certera a la población, podrían corregirse en el corto plazo algunas falencias que significan la pérdida de recaudación inmobiliaria de la provincia. Un ejemplo interesante lo constituye la experiencia de Entre Ríos, provincia que llevó el inmobiliario del 6 al 16% de su recaudación propia a mediados de la década pasada. En un trabajo de convocatoria y consenso entre distintos sectores, y con pedagógica transmisión de la propuesta progresiva impulsada, esa provincia mejoró sensiblemente su estructura tributaria.

La propuesta consiste en hacer los cambios necesarios (revalúo fiscal) para, al menos, recuperar los valores recaudados bajo el esquema neoliberal. Ya se mencionó que las propiedades en Argentina se cotizan en moneda extranjera y esos valores aumentaron, desde 1999, un 300% en el caso de las rurales y un 100% en el ámbito urbano.

De mantener la recaudación de fines de la convertibilidad en la actualidad, los recursos aumentarían considerablemente.

Cuadro 3. Cuánto dinero adicional implicaría recaudar en 2020 lo mismo que se obtenía en 1999.

Propuesta	millones de dólares			incremento en la recaudación
	2019	2020 (manteniendo los USD de 1999)	diferencia	pesos
Recaudación Inm. Rural	208	394	186	13.950
Recaudación Inm. Urbano	431,5	863	431,5	32.363

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA, Ministerio de Economía de la provincia, Reporte Inmobiliario y Márgenes Agropecuarios.

El cuadro precedente muestra cuánto dinero extra implicaría recuperar los ingresos que obtenía la provincia de haber acompañado la evolución del precio de las propiedades. Se trata de unos 617,5 millones de dólares, que a una cotización de 75 pesos por dólar, **implicarían unos 46.313 millones de pesos**.

Esta cifra representa aproximadamente el 3,85% del presupuesto provincial estimado para 2020 y equivale al total del gasto corriente en bienes y servicios bonaerenses.

IMPUESTO LA TRANSMISION GRATUITA DE BIENES (A LA HERENCIA)

El Impuesto a la Herencia (hoy llamado en la Provincia de Buenos Aires, de Transmisión Gratuita de Bienes) es un tributo que fue aplicado a lo largo de la historia en un gran número de países, en su mayoría desarrollados. En nuestro país, contábamos con este impuesto hasta el año 1976,

momento en el cual fue anulado por el Ministro de Economía de la última dictadura militar J. Martínez de Hoz, imponiéndose nuevamente en el año 2009⁴.

Este impuesto fue incorporado al sistema tributario provincial, con la sanción de la Ley 14.044 que dictamino una reforma del Código Fiscal del año 2010. Al tratarse de un impuesto a los bienes heredados, significó un avance en la construcción de un régimen impositivo más progresivo. Ahora bien, el impacto es bajo en relación al total de la recaudación propia en concepto de tributos, por lo que sería apropiado aumentar la presión impositiva de este gravamen.

Cuadro n° 4. Recaudación por Impuesto a la transmisión gratuita de bienes y su participación relativa. En miles de pesos

AÑO	TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	RECAUDACIÓN PROVINCIAL	PARTICIPACION SOBRE EL TOTAL RECAUDADO
2019	736.064,09	366.005.390,78	0,20%
2018	532.824,78	274.274.870,54	0,19%
2017	521.103,29	217.184.381,25	0,24%
2016	410.607,15	158.081.735,15	0,26%
2015	426.773,77	117.907.324,65	0,36%
2014	180.584,77	88.731.123,90	0,20%
2013	133.737,78	67.079.225,68	0,20%
2012	70.619,78	45.710.996,66	0,15%
2011	34.096,93	34.831.401,77	0,10%
TOTAL	3.046.412,34	1.369.806.450,37	0,22%

Elaboración Propia IDEP, en base a datos del Ministerio de hacienda de la Provincia de Buenos Aires.

Como se observa en el cuadro n° 4 la participación relativa de este impuesto sobre la recaudación total desde su sanción hasta la actualidad, representó en promedio el 0,22% del total de los recursos propios. Sin embargo, un gran número de países tienen este tributo con aplicación a nivel nacional y representa entre el 0.2% y 0.5% del PBI de cada uno⁵.

Mientras rigió en Argentina, el gravamen recaudado en el ámbito nacional (entre 1932 y 1975) aportó una recaudación promedio del 0,21% del PBI. La cifra está lejos del 5% que llegó a recaudar en la provincia de Buenos Aires antes de Martínez de Hoz (Iñiguez, 2014).

Por lo dicho, se hace necesaria la modificación del Código Fiscal para que este impuesto represente el 1% para el ejercicio 2021, el 2% para el 2022 y el 3% del ejercicio 2023, del total de los recursos propios.

Cuadro n° 5. Ejercicio comparativo. Elevación de la participación sobre el total recaudado al 1%

AÑO	TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	RECAUDACIÓN PROVINCIAL	PARTICIPACION SOBRE EL TOTAL RECAUDADO
2019	736.064,09	366.005.390,78	0,20%
2019	3.660.053,91	366.005.390,78	1,00%

4El primer antecedente de un impuesto con similares características al de un Impuesto a la Herencia, se remonta a la época colonial, siendo en 1801 el año en que se establece el "Impuesto Sucesorio". Más adelante en 1853 dicho impuesto fue ratificado en las diferentes provincias de nuestro país.

5 Por mencionar solo algunos: Estados Unidos, Japón, España, Reino Unido, Francia, Suecia, etc. Sin embargo, no sólo se encuentra en los sistemas tributarios de países desarrollados, sino también en países cercanos a nuestra región como son el caso de Brasil, Uruguay y Chile, donde las características de este impuesto son similares a la de nuestro país.

(proyectado)			
DIFERENCIA	\$2.923.989,81		

Elaboración Propia IDEP, en base a datos del Ministerio de hacienda de la Provincia de Buenos Aires.

Como se puede ver en el cuadro n°5, a modo de ejemplo para el ejercicio 2019, con el supuesto de que la participación de este impuesto hubiese alcanzado el 1% del total recaudado, se hubieran recaudado unos 3.660 millones de pesos, es decir, se hubiese contado con 2.923 millones de pesos adicionales. Asimismo, llevando dicha estimación a precios de 2021 alcanzaría aproximadamente a 4.000 millones de pesos extras para dicho ejercicio.

Obviamente para incrementar dicha participación, es necesario actualizar las cuotas fijas y las alícuotas⁶ de este impuesto para que alcance a tener una significación propuesta. Existen experiencias no lejos del país, con Chile como caso, donde se cobran escalas de 1 a 25% del valor de la propiedad heredada.

ESTRATÉGICAS

A partir de la reforma constitucional de 1994, se estableció un plazo de 2 años para dictar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos⁷: se trata entonces de un mandato constitucional.

Está latente en el espíritu constitucional, pensar una forma distinta de coparticipar los recursos en nuestro país, ya que la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548 de 1988 acordó coparticipar los recursos contemplando los acuerdos previos bilaterales que existieron durante el periodo 1985-1987, entre la Nación y las diferentes Provincias. Dicha Ley careció de todo criterio técnico.

En este escenario se fue consolidando una mayor centralización de recursos en manos del Estado Nacional, ante la necesidad de atender el sistema de seguridad social en el marco de la privatización del mismo⁸. Simultáneamente, se crearon nuevos impuestos que no se coparticipan y otros que han dejado parcialmente de coparticiparse⁹. Esto se agravó ya que a partir de los años '90 las provincias recibieron, en el marco de la descentralización, los sistemas de salud y educación. Esta situación colocó a los Estados provinciales en peores condiciones en materia de solvencia económica.

Es importante destacar que la Ley 23.548 de Coparticipación federal de recursos Fiscales en su Artículo 7 establece que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley. Ésta cláusula nunca fue cumplida. El promedio que se coparticipó entre 2000 y 2019 se encontró siempre por debajo del 34% mínimo establecido.

La Provincia de Buenos Aires fue una de las más perjudicadas, ya que perdió desde mediados de los años '70 a la actualidad más de 8 puntos porcentuales de coparticipación, lo que significa miles de

⁶Las cuotas fijas van de \$6.900 a los \$3.604.603 y las alícuotas se ubican entre el 1.60% y el 8,78% variando de acuerdo a la base imponible y el grado de parentesco.

⁷La Ley Federal de Coparticipación de impuestos (23548) se promulgó en 1988 estableciéndose de carácter temporal. La misma sigue vigente en la actualidad.

⁸La reforma del sistema previsional de 1994 en nuestro país, tuvo como consecuencia directa un elevado déficit del Estado nacional, situación que se profundizó aún más por la rebaja que se aplicó a las contribuciones patronales y por el traspaso de las cajas de previsión social provinciales (y su déficit) hacia la Nación.

⁹Impuesto sobre la energía eléctrica, los combustibles líquidos y gas natural; Monotributo, sobre los bienes personales; a los créditos y débitos bancarios; y los derechos de exportación desde el 2009.

millones pesos menos que la provincia año a año ha venido perdiendo. **Por lo que si se vuelve en objeto de debate la forma de instrumentación.**

Hacia una nueva coparticipación nacional

En este contexto se vuelve urgente e indispensable discutir la distribución primaria¹⁰ y secundaria del sistema actual de Coparticipación Federal de Impuestos, atendiendo al mandato constitucional de 1994.

Incrementar la base coparticipable, como así también aumentar los puntos a coparticipar a las provincias (distribución primaria), implica federalizar una mayor porción de recursos que le permitan a las provincias garantizar los bienes públicos básicos, como así también derechos básicos esenciales de educación, salud, seguridad, entre otros.

Por otra, es imprescindible rediscutir los criterios de la ***distribución secundaria*** de los recursos, que solo atendieron en su momento a sostener acuerdos bilaterales de distribución preexistentes. Es necesario una distribución, que atienda las desigualdades territoriales, las asimetrías en cuanto a las riquezas territoriales, que garantice bienes públicos equivalente en todo el territorio nacional, es decir, avanzar hacia un federalismo tributario que construya igualdad de oportunidades en todo el territorio Argentino.

Volviendo a la Provincia de Buenos, como mencionamos, se encuentra entre las más perjudicadas en los últimos 40 años por las diferentes gestiones gubernamentales a nivel nacional, ***por lo que se torna clave que la actual gestión de gobierno instale la necesidad y ponga en agenda pública este debate.*** Ello obedece a que se trata de una provincia que es la que menos recibe en términos per-cápita, pero es la provincia con mayor densidad poblacional, con los niveles más altos de pobreza y de desintegración social de nuestro país. A modo de dimensionar lo que significa haber perdido en los últimos 40 años más de 8 puntos porcentuales de coparticipación, vemos que en 2019 ***cada punto de coparticipación que recibió la provincia(22,2% del total), significaron poco más de 16 mil millones de pesos.***

Hacia una nueva coparticipación provincial

Así como invitamos al Gobierno Provincial a instalar en la agenda pública la discusión de los recursos a nivel Nacional y la necesidad de recuperar fuentes de ingresos, paralelamente consideramos que debe darse una revisión del sistema de Coparticipación Provincial, de manera que consoliden un sistema de reparto de recursos potenciando el desarrollo de todos los municipios en condiciones equivalentes.

Fruto de otras investigaciones observamos que resultan mucho más relevantes, para la gran mayoría de los municipios, aquellos recursos percibidos desde el ámbito provincial que los generados a nivel local. Por esta razón, cabe analizar cómo se da la actual distribución de dichos recursos entre los 135 municipios de las provincias.

Adecuándose a la Ley Nacional de Coparticipación, en el territorio bonaerense bajo la Ley 10.559 de 1987, y sus modificatorias, se establece el actual Régimen de Coparticipación determinando, de

¹⁰ Actualmente la Nación concentra más del 42,34% (De ese porcentaje se destina un 0,7% a la provincia de Tierra del Fuego y un 1,4% a la CABA) del total de los recursos coparticipables, mientras que un 56,66% se destinan a las Provincias y 1,0% al Ministerio del Interior (ATN).

acuerdo al artículo 1º, una Masa de Recursos a Distribuir del **16,14%** del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de los siguientes impuestos:

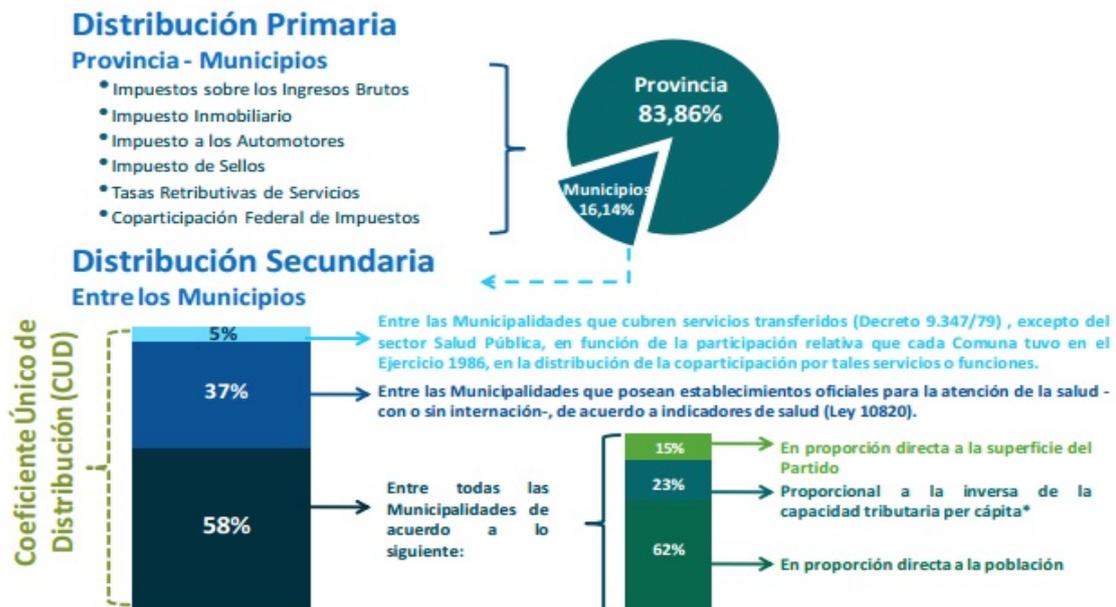
- Coparticipación Federal de Impuestos
- Impuesto Inmobiliario Urbano
- Impuesto a los Ingresos Brutos No Descentralizados
- Impuesto a los Automotores
- Impuestos de Sellos
- Tasas Retributivas de Servicios.

De ese 16,14%, el porcentaje que le corresponde a los distintos Municipios, se establece mediante un **Coefficiente Único de Distribución (C.U.D.)**, que se actualiza anualmente por el Ministerio de Economía y su distribución se realiza, diaria y automáticamente.

Por su parte, se entiende por capacidad tributaria municipal a la suma de las recaudaciones potenciales que resulte de aplicar las bases imponibles y alícuotas homogéneas, determinadas por la Autoridad de Aplicación, de las siguientes Tasas o las que las suplanten: ABL; Conservación y mejora de la red vial; Inspección de seguridad e higiene; Control de marcas y señales.

La lógica distributiva es, en términos generales, de *corte devolutivo*, lo que implica que los recursos coparticipados estén en relación directa a la recaudación de cada municipio, profundizando así la brecha entre la capacidad de financiamiento de bienes y servicios públicos entre las regiones ricas y pobres. Esto se resume en: “devolver desde la provincia lo que el municipio ha generado”.

Grafico 5: Régimen de coparticipación provincial



Fuente: Perdomo, M. Informe Económico Trimestral. Primer trimestre 2013.

Existen otras formas de coparticipar.

La adecuación a la Ley Nacional 25.548, se traduce en una multiplicidad de regímenes provinciales de coparticipación, y todos atraviesan las siguientes etapas:

- ¿Qué distribuir? Es decir la Masa Coparticipable Total
- Cuánto distribuir entre las dos primeras escalas de gobierno (provincia y Municipios), Distribución Primaria del Régimen de Coparticipación Provincial
- Cuánto distribuir a escala del poder local, es decir a cada municipio, Distribución Secundaria del Régimen de Coparticipación Provincial.

Por tanto, si existen regímenes que implican una mejor distribución de recursos, ¿por qué no pensar en la posibilidad de modificar el sistema actual en nuestra provincia y mejorar la capacidad financiera de los 135 municipios bonaerense?

Reconociendo que existe una lógica que reproduce una inequidad redistributiva de los recursos, planteamos la necesidad de repensar la actual ley de coparticipación provincial, que permita poner en valor un criterio de justicia social a la hora de pensar un mecanismo de coparticipación de recursos. Es imprescindible para subsanar las asimetrías territoriales que existen en la Provincia de Buenos Aires la instrumentación de una nueva Ley de Coparticipación provincial.

En este sentido se desarrollan algunas consideraciones, que intentan ser aportes para comenzar a trabajar en una profunda reforma que atienda las diferentes realidades del territorio bonaerense y subsane asimetrías históricas. A continuación detallaremos algunos criterios.

En primer lugar, proponemos al igual que la mayoría de las provincias de nuestro país, ***que se amplíe la base de distribución primaria*** a los municipios, hoy más de 80% de los recursos quedan en manos del Estado provincial, sin embargo son los municipios los que mejor conocen la realidad de cada partido y las necesidades presupuestarias para afrontar las problemáticas sociales, humanas y de infraestructura y servicios en cada región. En este sentido, se propone incluir en la distribución el monto obtenido por la provincia tras la firma del Consenso Fiscal a fines de 2017, que asegura fondos adicionales por \$44.000 millones anuales desde 2019 (indexados por inflación).

En segundo lugar, proponemos hacer cambios en el Coeficiente Único de Distribución (CUD), modificando los criterios de para distribuir.

- Con respecto al porcentaje que se distribuye por régimen de salud, es imprescindible que se adopte otro criterio para redistribuir ese 37% entre los Municipios, **entendemos como prioritario la atención primaria de la salud**, si bien podemos seguir contemplando la cantidad de camas, gastos y complejidad hospitalaria, este no puede ser el único criterio que predomine a la hora del reparto; ya que son aquellos municipios pobres lo que en su mayoría no pueden garantizar grandes hospitales, ni alta complejidad en unidades sanitarias, pero son que los que al mismo tiempo reciben una mayor demanda hospitalaria por parte de su población.
- Que exista un porcentaje en función a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada partido o de algún indicador similar al Índice de Desarrollo Humano (IDH), que contenga variables que consideren los ingresos de la población y su acceso a la salud y la educación, como mínimo.

En tercer lugar, es importante aumentar el coeficiente referido a la población y disminuir el de superficie; alternativamente, agregar a estos uno de densidad poblacional.

En cuarto lugar, pensar la posibilidad de incorporar también un coeficiente que considere la inversa del valor de la tierra (rural y urbana). Este tendería a acentuar el carácter redistributivo del esquema, complementando el coeficiente de la inversa de la capacidad contributiva. Existen varias fuentes de información que brindan valores de mercado, además de la información catastral oficial.

Por otro lado, es necesario avanzar en una mayor descentralización local de los recursos, por lo que entendemos que hay que construir un sistema que federalice una mayor proporción de los mismos, ya que son los propios territorios lo que conocen las demandas concretas de las y los vecinos. Como esquema posible *podría constituirse un fondo por el cual se asignen recursos para aquellos territorios que presenten proyectos de desarrollo local*, de modo de poder controlar los flujos de ingresos que reciban los mismos y los gastos rendidos por tales proyectos.

Poniendo en práctica algunas de estas ideas daremos inicio a un proceso que mejore y vuelva más distributivo el sistema actual, permitiendo reforzar las finanzas de los municipios que contarán con una distribución factible de permitirles un mayor desarrollo local y sostenido.

LA NECESIDAD DE UN NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL

Como siempre decimos desde IDEP-ATE otro horizonte es posible, y en particular, en la actual gestión de gobierno de Axel Kicillof, y el contexto de pandemia es necesario poner en debate de dónde y quiénes aportarán los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de la actual crisis sanitaria, económica y social la y la futura pos-pandemia. Más allá de la necesidad de incorporar recursos adicionales y de manera urgente, tiene que comenzarse a debatirse, construirse y llevarse adelante una reforma del Sistema Tributario Provincial, que sienta las bases para un Estado provincial soberano que garantice los derechos de las mayorías populares y trabajadoras.

En la Actualidad los recursos propios del Estado bonaerense representan tan sólo un 6% del Producto Bruto Geográfico (PBG); es decir, el Estado Provincial solo se apropia del 6% (en impuestos) de la riqueza que genera para garantizar los derechos básicos de educación, salud, seguridad y justicia, entre otras políticas de estado, incluyendo la obra pública.

En este marco económico-tributario estructural, y especialmente considerando el contexto actual de pandemia, entendemos que existe la oportunidad de poner en debate, de cara a la sociedad, la necesidad de nuevo un sistema Tributario Provincial de carácter progresivo. Que grave a los que más tienen; donde los impuestos al patrimonio vuelvan a tener un peso específico dentro de los recursos de origen provincial, no sólo por justicia distributiva sino también porque en un contexto recesivo se torna una necesidad práctica.

También es importante fortalecer la Administración Tributaria provincial, para evitar la evasión impositiva, de las y los grandes contribuyentes, donde se estiman que podría incrementarse la recaudación en miles de millones de pesos, abordando una fuerte inversión en el control impositivo y fortaleciendo la cooperación con la AFIP.

Esta reconfiguración debe darse convocando a las organizaciones del pueblo a construirla. No es posible avanzar en distribuir la riqueza y apropiarse de mayores niveles de renta por parte del Estado, para garantizar mayores niveles de igualdad sin consenso y sin apoyo popular.

Como resultados del trabajo, a modo de conclusión se desprenden las siguientes reflexiones:

- ✓ La actual pandemia, resulta una oportunidad para plantear la necesidad de fortalecer el Estado y en concordancia, la necesidad de robustecer los recursos provinciales.
- ✓ La crisis no deben pagarla las y los trabajadores: postergación del pago de la deuda, para poder crecer y salir de la crisis. Garantizar que los salarios no sigan perdiendo poder adquisitivo y comenzar con una etapa de recuperación del mismo, es posible y necesario.
- ✓ Hay medidas necesarias, urgentes y posibles. Son fundamentales cambios en la estructura de algunos impuestos (inmobiliario, herencia, aumento de la alícuota de IIBB al sector financiero, entre otros) de cara a la sanción del Código Fiscal 2021; que se efectivice el pago del Fondo de Ex-Conurbano indexado por inflación, entre otras.
- ✓ En una provincia rica, se pueden generar más recursos para el Estado ya que actualmente el Estado provincial solo se apropia del 6% del Producto Bruto Geográfico (PBG)
- ✓ Es necesario un nuevo Sistema Tributario, que grave a los que más tienen y al mismo tiempo, se apropie de un porcentaje más alto de la riqueza que genera la provincia, que garanticen salarios dignos y las políticas públicas que necesitan las y los bonaerenses.
- ✓ Caminar hacia una nueva Coparticipación de Impuestos a nivel nacional y provincial es factible, para poner de pie a la provincia que le permita transitar un camino de desarrollo sostenido y una mejor calidad de vida las y los bonaerenses.

Referencias Bibliográficas:

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). (2020). Informe recaudación Provincia de Buenos Aires. Los Recursos Tributarios de la PBA y los efectos de la pandemia

Castro, L., Díaz Frers, L., Alfieri, A. y Bovino, A. (2014). Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina. CIPPEC, Documento de Trabajo nro. 129.

Iñiguez Alfredo (2014). Como enriquecer el Sistema tributario argentino. Entre Líneas de Política Económica N°40. Ciepuc. 2014

Fernández, D. (2016). Sobre el impuesto inmobiliario rural. ¿Qué papel juega en el proceso de concentración productiva de la agricultura pampeana? (1999-2014). Revista Ciencias Agronómicas, XXVII, 25-36.

Fortes, A. (2016). El potencial recaudatorio del Impuesto Inmobiliario en la Argentina: una propuesta desde el diseño de las políticas tributarias. V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, CEPAL, Universidad Santiago de Compostela - UrbanPublicReview - BID, octubre.

GomezSabaini, Juan Carlos; Juan José Santieri; Darío Alejandro Rossignolo.(2002). La Equidad Distributiva y El Sistema Tributario: Un Análisis Para El Caso Argentino, CEPAL

Cappa, Bouza y Girdad (s/f). Impuesto a la herencia: Una herramienta distributiva.

Informe Técnico Senado de la Nación a Diciembre de 2019

Instituto de Estudios sobre estado y participación -IDEP (2017). Buenos Aires. Provincia rica, estructura productiva desigual. Apuntes para su transformación. La Plata: ATE-CTA.

Cepal. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes.

Ley provincial 10.559. Buenos Aires. Coparticipación provincial de impuestos. 1987

Ley provincial 14.044. Buenos Aires. 2010

Ley provincial 15.079. Buenos Aires. Código Fiscal. 2019.

Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. 1988

López Accotto, A., Martínez, C. y Mangas, M. (2014). Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina: Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad. Buenos Aires: UNGS.

Ministerio de Hacienda y Finanzas, Provincia de Buenos Aires (2020). Informe de Deuda Pública de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/Deuda%20PBA%20-%20Estado%20de%20situacion%20al%2031-dic-19%20-%20Definitivo.pdf>

Ministerio de Hacienda y Finanzas, Provincia de Buenos Aires (2019). Ejecución presupuestaria. Disponible en: https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/ejecucion_presupuestaria