



EL PACTO FISCAL O EL NEGOCIO
ENTRE MACRI Y LOS GOBERNADORES
PARA ASALTAR EL SISTEMA PREVISIONAL

HORACIO FERNÁNDEZ

CLAUDIO LOZANO

MARIANA RIVOLTA

CONSENSO FISCAL
Diciembre 2017

El Gobierno Nacional y 23 Provincias acordaron la firma del Consenso Fiscal, el cual además es sometido a aprobación parlamentaria. El mismo forma parte de un paquete de reformas que busca imponer el gobierno de Macri luego de su triunfo electoral y que en concreto implican: beneficios al sector empresario y un camino de ajuste a la población.

En virtud al compromiso firmado, las provincias resignan recaudación propia a cambio de ciertas compensaciones, comprometiéndose a aprobar la **ley de responsabilidad fiscal** que inducirá a fuertes ajustes en sus presupuestos y en las plantas de personal tanto provinciales como municipales a través de las conocidas jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios. Dando expreso apoyo al cambio de **Ley de movilidad jubilatoria** impulsada por el macrismo, que transforma a nuestros jubilados en variable de ajuste en la tan buscada reducción del déficit de las cuentas nacionales.

Algunos puntos que merecen destacarse.

- 1) Las Provincias asumen el compromiso de iniciar un **sendero descendiente en el cobro del Impuesto sobre Ingresos Brutos y Sellos** hasta el año 2022, donde importantes actividades quedarán exentas y las restantes verán sensiblemente disminuida su alícuota. Más allá de los cuestionamientos que puedan hacerse sobre lo distorsivo de estos impuestos, en especial Ingresos brutos por su aplicación en cascada, es notoria la merma que se verificará en los recursos provinciales. Es de destacar que durante el año 2016 el impuesto sobre los ingresos brutos significó para las 24 jurisdicciones un monto que alcanzó al 56,5% de los recursos tributarios nacionales que recibieron las mismas (\$318.366 millones vs \$ 563.140). Significando para el mismo ejercicio el 75% del total de los recursos tributarios de origen provincial. De tal forma, resulta más que evidente la estrechez de recursos que enfrentarán las provincias en aras de mejorar las condiciones de competitividad empresaria. La estrategia gubernamental es reducir en cinco años a la mitad Ingresos Brutos

¿Cuántos sacrificios más deberá ofrendar nuestro pueblo en el altar de las futuras inversiones?

- 2) Como compensación se deroga el **artículo 104 de la Ley del impuesto a las ganancias**, coparticipándose el total de este tributo. Esta medida supone, obviamente, mayores ingresos por coparticipación, pero incrementa el desfinanciamiento de la seguridad social. Desfinanciamiento que transitoriamente se cubrirá destinando el total del impuesto al cheque al sistema previsional y no el 70% que figura en el presupuesto 2018, con lo que haciendo las diferencias entre lo que no percibe de ganancias y el 30% del impuesto al cheque, la pérdida del sistema es de más de 62.000 millones con relación al presupuesto actual.

Obviamente que **esto cierra solamente con ajuste sobre los jubilados y planes sociales**. Por tal motivo, el Pacto adelantó en la practica el apoyo de los gobernadores al cambio en la fórmula de movilidad.

Con respecto a este punto es importante precisar que el impuesto al cheque, o más correctamente sobre los créditos y débitos bancarios, también es un impuesto de los llamados distorsivos. De tal forma se plantea que su pago paulatinamente se tome a cuenta de ganancias. Este punto, que se incluye en los objetivos de la reforma tributaria, hará que la recaudación efectiva por ganancias sea menor (ya que lo recaudado por el gravamen al cheque se tomará como anticipo) con la consecuente pérdida de recursos coparticipables. Es decir, las Provincias no solo resignan recaudación propia al comprometerse a bajar ingresos brutos, sino que también están resignando por el Pacto recursos coparticipables

- 3) Las Provincias se comprometen a adherir al régimen de **Responsabilidad Fiscal** que propone el ejecutivo nacional. Dicho régimen les plantea la imposibilidad de aumentar el gasto real en los próximos años. Dado que en promedio, el 60% del gasto de las mismas está destinado al pago de salarios y prestaciones previsionales (aquellas que no transfirieron sus cajas), lo que claramente se está planteando, es que salarios y jubilaciones serán la variable de ajuste para cumplir con estos requisitos. Esto, más allá de que desde Nación se continúe transfiriendo recursos para cubrir el déficit de las cajas no transferidas. Cabe destacar que se firma un compromiso para eliminar regímenes de privilegio, sin aclarar a qué se considera como tales, lo que deja abierta una puerta hacia la armonización de las cajas.
- 4) Como para reafirmar lo que detallamos en el punto anterior acerca de dónde se induce el ajuste en las provincias, se firma en el acuerdo que analizamos, el compromiso de habilitar líneas de crédito especiales a fin de **financiar los conocidos programas de jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios en los estados provinciales y municipales**. Tema sobre el cual fue específico el propio Presidente en su alocución a los gobernadores.
- 5) Como forma de compensar la merma de recursos provinciales por la reducción de impuestos, se propone que las **valuaciones fiscales de inmuebles converjan a los valores de mercado**. En este punto vale hacer algunas precisiones. En primer lugar, es por demás evidente que las provincias han manifestado muy poca voluntad para gravar las manifestaciones de riqueza en sus jurisdicciones. En promedio, su recaudación no excede el 6% de su Producto Bruto Geográfico, y el impuesto inmobiliario puede ser un vehículo apto para tal fin. Pero esa poca voluntad tiene estrecha relación con el acuerdo o la pertenencia de los gobiernos a las elites locales, con lo que lo que podría

ser un vehículo de progresividad tributaria, gravando de forma diferenciada con el inmobiliario rural sobre grandes extensiones, o con el urbano sobre viviendas suntuosas, si se hace converger la valuación de mercado al conjunto de las viviendas, termina transformándose un impuestazo al conjunto de la población. Pero aún, más inequitativo es, si se aplican mayores alícuotas al inmobiliario urbano que al rural, cediendo a las presiones de grupos dominantes. Obviamente y dada la incidencia que como se detalló ingresos brutos tiene sobre los recursos provinciales el aumento de la recaudación por inmobiliario debe ser de una magnitud sustantiva.

- 6) **Eliminación de Subsidios a la energía para el año 2019 y transporte para el 2011.** Como parte del compromiso del gobierno nacional para bajar su déficit y por un pedido de equidad de los gobernadores, se acordó continuar con el sendero de reducción de dichos subsidios, lo que se traducirá en nuevos tarifazos en la región metropolitana.
- 7) **Se coparticipará el impuesto que por única vez se aplicará al revalúo impositivo y contable de activos empresarios.**
- 8) Los gobernadores se comprometen a apoyar la **transferencia de \$20.000 millones de pesos en este año del Banco Nación al Tesoro Nacional**, y autorizar a que año a año, el banco transfiera hasta el 20% de sus utilidades. El apoyo brindado a esta iniciativa en el compromiso fiscal firmado es fundamental para esta iniciativa que el macrismo ya había presentado con la Ley de Presupuesto y que recibiera el rechazo de importantes sectores legislativos habida cuenta del perjuicio que le ocasiona al BNA
- 9) **Acuerdo sobre el Fondo del Conurbano y reclamos provinciales**, dejamos este punto para el final no por ser el menos importante, ya que este acuerdo que pone fin a un reclamo sobre este fondo que llevaba adelante la provincia de Buenos Aires, significa recursos para la misma por \$ 21.000 millones para el próximo año y de \$ 44.000 millones para el 2019. Este legítimo reclamo de la provincia ya que este fondo estaba fijado desde los '90 en 650 millones de pesos/dólares se pesificó sin actualizaciones luego que estallara la convertibilidad. Destruir este reclamo fue una de las cartas de presión sobre los gobernadores ya que el mismo se encontraba en la CSJ y con fuertes indicios de resolverse favorablemente lo que hubiera significado que los recursos que hoy recibe el gobierno bonaerense deberían haber salido de la masa coparticipable en detrimento del resto de las provincias. Por último, cabe destacar que a través de un bono de la nación a 11 años con pagos de intereses anuales las provincias dan por saldados sus reclamos por diferencias de liquidación de impuestos.

Conclusiones

La relación fiscal Nación-Provincias transitó desde los '90, luego de la transferencia de servicios a las provincias, un camino de deterioro de las cuentas provinciales y la consecuente subordinación de las mismas a la Nación. Este nuevo acuerdo no desanda este camino. En primer lugar porque una relación equitativa debería poner sobre la mesa precisamente que jurisdicción tiene sobre sus responsabilidades la prestación de los servicios (salud, educación, seguridad, justicia etc.) y cuál es la magnitud de recursos necesarios.

En lugar de llevar adelante esa discusión los gobernadores, cada vez que las finanzas provinciales están a punto de estallar, actúan en permanente sumisión al poder central que le impone ajustes en sus gastos o sea sobre su población. En este caso para empeorar el cuadro se resigna capacidad recaudatoria y actúan de cómplices del gobierno nacional en sus objetivos de transferencias de recursos hacia el sector empresario, desfinanciamiento del sistema previsional y un manotazo sobre el BNA.

EL CONSENSO FISCAL EN MILLONES

El cuadro a continuación muestra para cada medida punteada en el Consenso Fiscal firmado, los montos ganados y cedidos por cada actor en el próximo año 2018

CONSENSO FISCAL		PBA	Resto Provincias	TESORO	ANSES	ATN inc. c) art 104	ATN inc. d) Copartic
I - COMPROMISOS COMUNES							
I - b)	Derogar art 104	28.168	12.922	97.896	- 126.016	- 12.845	2.312
I - c)	Transferencia del BNA al Tesoro			20.000			
I - f)	Ley de Revalúo Impositivo	3.116	11.049	10.585			250
I - g)	Prórroga Imp sobre Créditos y Débitos Bancarios	- 7.878	- 27.934	- 165.294	201.738		- 632
II - COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL ESTADO NACIONAL							
II - a)	Compensac provincias I-b) y I-g)		15.012	- 15.012			
II - c)	Bono a 11 años		5.000	- 5.000			
II - d)	Compensar a la PBA por la eliminación del inc b art 104	21.000		- 21.000			
II - l)	Asignación por cajas no transferidas		15.000	- 15.000			
TOTAL		44.406	31.049	- 92.825	75.722	- 12.845	1.930

Permite concluir que el conjunto de medidas implica una pérdida de recursos del Tesoro Nacional del orden de los \$93.000 millones. Corresponde precisar que esta pérdida es respecto a lo que el Tesoro recaudaba en el 2017. No así respecto a las

estimaciones que el Tesoro exhibe en el presupuesto 2018. Respecto a este el Tesoro no pierde sino que gana 60.270 millones. La razón es que el Presupuesto 2018 fue elaborado suponiendo que el 70% de la recaudación del impuesto al cheque que en el 2017 iba al Tesoro tendría por destino, en el 2018, el ANSES. A esta cifra se suma la disminución en los recursos del "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias", que estaba financiado por el 2% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias (art 104): -\$12.845 millones.

ANSeS estaría ganando con el nuevo esquema una partida de casi \$76.000 millones. Cifra esta que, una vez más, refiere a la comparación con el 2017 ya que con respecto a lo presupuestado para el 2018 como ya se le había asignado el 70% de la recaudación del cheque, si se compara con el Presupuesto 2018, el ANSES pierde 62.812 millones de pesos.

El conjunto de las provincias ganan más de \$77.000 millones, de los cuales más de \$44.400 (el 58%) millones corresponden a la nueva realidad de la Provincia de Buenos Aires.

A la transferencia de recursos por \$77.000 millones que perciben las provincias corresponde agregar y restar lo ocurrido con los recursos que componen el sistema de ATN, tanto los que son manejados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo (inc. c art 104) como los que se coparticipan automáticamente (inc. d). Al hacerlo surge que los recursos netos a manejar por las provincias como resultado del pacto son de 64.540 millones de pesos. Cifra esta que representa el 74% del déficit que las provincias tienen este año 2017(\$87.404mill), y que supera en un 35% el estimado para el año 2018(\$47.775mill). Corresponde precisar también que los fondos que perciben los Estados Provinciales están asociados a dos compromisos concretos. El cumplimiento de la Ley de Responsabilidad fiscal que establece un ajuste sobre el gasto, y la baja gradual del impuesto a los Ingresos Brutos. En este marco además las Provincias están resignando recaudación coparticipable futura por la merma que supone tomar a cuenta del impuesto a las ganancias el Impuesto al Cheque.

En síntesis, por el Pacto Fiscal los gobernadores provinciales recibieron del Gobierno Nacional fondos por 64.540 millones de pesos, al tiempo que se comprometen a ajustar sus plantas de personal y sus sistemas previsionales con el objeto de bajar el déficit en un 45% en un año. A la vez se comprometen a resignar en cinco años unos 160.000 millones de pesos de ingresos brutos y unos 80.000 millones de la masa coparticipable de Ganancias. En ese marco, fueron cómplices del objetivo gubernamental de desfinanciar el sistema previsional y de la decisión de confiscarles el 30% de los haberes a los jubilados y de reducir en un 10% la Asignación Universal por hijo en los próximos seis meses.