

Sábado, 28 de noviembre de 2015

[ECONOMIA](http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/index-2015-11-28.html) › OPINION

Un fallo contra los recursos de la Anses

 Por Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas \*

Bajo la apariencia de exhortar a una modificación en las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el martes pasado declarar inconstitucional la deducción del 15 por ciento de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado nacional. De ese modo, desfinanciará a la Anses y, por ende, al sistema previsional.

De la masa de impuestos coparticipables, el Estado nacional retiene el 15 por ciento para atender el pago de obligaciones previsionales, cesión que realizaron las provincias en el Pacto Fiscal de 1992 al momento de transferir sus cajas jubilatorias al régimen nacional. Además existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo, como un porcentaje de la recaudación de Ganancias (20 por ciento), del IVA (11 por ciento) y de otros impuestos (combustibles, adicional a los cigarrillos, etc.) que se transfieren a la Anses.

Esos fondos, junto con el aporte de los trabajadores y las contribuciones patronales, forman parte de los ingresos del organismo previsional para afrontar el gasto en jubilaciones, pensiones, la Asignación Universal por Hijo, el Programa Progresar, el Conectar Igualdad, el Seguro de Desempleo, el financiamiento de las Pensiones no Contributivas, el déficit de los sistemas de jubilaciones, retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y otros gastos de la seguridad social.

Por lo tanto, la Corte, al avalar el planteo realizado por las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe (al que seguramente se sumarán en breve las otras jurisdicciones), le quita a la Anses una suma considerable de sus ingresos: en 2014 esa quita representaba alrededor de 100.000 millones de pesos, aproximadamente un 20 por ciento de los recursos totales del organismo y poco más de un 2 por ciento del PBI. De acuerdo con la Ley de Presupuesto 2016 se estima que dicha quita será de alrededor de 140.000 millones de pesos. Además, le exige al Estado nacional, en primer lugar, cesar en la detracción de esos fondos, devolver a las provincias la suma retenida desde el 1 de enero de 2006 más los intereses que correspondan, y por último, exhorta al Poder Ejecutivo y al Congreso a dictar un nuevo régimen de coparticipación federal. También se establece que la AFIP no podrá retener más el 1,9 por ciento de la recaudación total para financiar la gestión tributaria, lo que podría implicar una merma del orden del 50 por ciento en las remuneraciones de sus trabajadores.

Antes de seguir con el tema central, conviene repasar (y reafirmar) algunos conceptos. Los niveles inferiores de gobierno gastan más de lo que recaudan, y, en contrapartida, el gobierno central recauda más de lo que le exigen sus erogaciones, lo que produce una “brecha vertical” que el sistema de transferencias intergubernamentales debe poder resolver.

Sin embargo, lo que se menciona menos es la llamada “brecha horizontal”, es decir, los desequilibrios territoriales existentes entre regiones relativamente más ricas que otras. Una forma de ilustrarlo es observar las disparidades regionales del Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita. En el año 2005, la relación era de 7,7 a 1 entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Formosa. Eso ha cambiado muy poco en las últimas cuatro décadas: en 1968 la proporción era de 8,1 a 1 entre Santa Cruz y Santiago del Estero.

Por lo tanto, a nuestro parecer, la coparticipación debería ocuparse muy especialmente de atacar la “brecha horizontal”. Eso claramente no puede hacerse con el “régimen transitorio” de la Ley 23.548 sancionada en 1988 y que, con muchas reformas y parches, rige actualmente. La coparticipación vigente no fijó ningún criterio explícito para la distribución secundaria (entre provincias), estableciendo un porcentaje fijo para cada provincia. Los parches aplicados durante la década del noventa (incluida la ley que dio origen a la detracción del 15 por ciento), produjeron la aparición de un verdadero “laberinto de la coparticipación”, en el que prácticamente no hubo tributo que no tuviera, al menos en parte, algún tipo de afectación específica. El resultado de esas múltiples enmiendas también alteró (de hecho) los coeficientes fijos definidos en la ley 23.548, sin que ello implicase, tal como se ha dicho, una disminución apreciable en la “brecha horizontal”. Es decir que como mecanismo racional de distribución de recursos entre la Nación y las provincias el actual marco de referencia es totalmente inapropiado.

El último antecedente de un mecanismo completo, y no transitorio como el actual, data de 1973. Fue a través de la Ley 20.221 que fijó en la distribución secundaria una fórmula en la que cobran importancia los criterios distributivos (tratando de achicar las brechas de desigualdad entre las provincias). Los criterios de reparto eran tres: la cantidad de población, su dispersión y la brecha de desarrollo. Para la dispersión se usaba como variable de cálculo la densidad media de habitantes por km2 y para la brecha de desarrollo había tres indicadores: número de automóviles por habitante, nivel educativo y condiciones de vivienda de cada provincia. Más allá de resultar perfectibles a nivel metodológico, se trataba, como ya se ha dicho, de criterios distributivos.

A partir de un ejercicio de simulación que consiste en la aplicación de la fórmula de distribución definida en la ley 20.221 a los valores de la actualidad, con la distribución efectivamente realizada en 2014 con el régimen vigente, se constata que, por ejemplo, Córdoba percibió un 28 por ciento más (5.137 millones) y Santa Fe un 32 por ciento más (6031 millones) con el régimen actual que si se usara la fórmula de la ley de 1973.

Es llamativo, que algunos de los letrados patrocinantes (Rodolfo Barra y Alberto Garcia Lema) de las provincias beneficiadas con el fallo supremo, fueran actores centrales en la Convención Constituyente del año 1994 donde se estableció una mecanismo para reformar el régimen de coparticipación que posee una exigencia muy elevada: una mayoría parlamentaria especial, además de contar con la aprobación de todas y cada una de las legislaturas provinciales. Esta es una de las cuestiones que ha dificultado avanzar en estos veinte años hacia un nuevo régimen.

El sistema actual es el verdadero nudo gordiano del federalismo fiscal argentino. Modificarlo es sin dudas una cuestión prioritaria, pero requiere abordar la “brecha horizontal” para “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, tal como lo que prescribe el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

Difícilmente, eso pueda lograrse con un fallo donde la cabeza del poder judicial busca congraciarse con provincias que se benefician con el régimen actual (y seguramente deberían ceder recursos a otras menos desarrolladas, para cumplir con el precepto constitucional citado en el párrafo anterior), y al mismo tiempo, desfinanciar parcialmente, al organismo que administra uno de los mayores gastos (y más sensibles) del Estado Nacional.

\* Investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento

http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-287121-2015-11-28.html