

**Provincia de Córdoba  
Consejo Federal de Inversiones**

**Nombre del Proyecto:**

**“Relación fiscal Nación – Provincias.  
Lineamientos para una reforma posible”**

**Informe Final**

**Córdoba, Diciembre de 2013**

**Elaborado por:**

**Instituto Argentino de Análisis Fiscal**

## **Contenidos Informe Final**

- 1º Informe Parcial

- 2º Informe Parcial

- 3º Informe Parcial

- 4º Informe Parcial

## Contenido 1º Informe Parcial

Resumen ejecutivo .....	4
Prefacio.....	13
I. Introducción.....	14
II. Federalismo y coparticipación.....	14
II.1 La necesidad de una coordinación entre el estado central y los niveles subnacionales: Introducción conceptual al Federalismo Fiscal .....	15
II.2. La teoría tradicional del Federalismo Fiscal y la asignación de ingresos y gastos .....	16
II.2.1. Coparticipación.....	19
II.3. Antecedentes de la Coparticipación Federal de Impuestos y primeras etapas	21
II.3.1 Inicios.....	21
II.3.2 El régimen de coparticipación con la reforma de 1973.....	24
II.3.3 Situación en los ochenta y sanción de la Ley vigente en la actualidad .....	28
II.3.4 Resumen sintético .....	34
III. Las últimas décadas de la coparticipación en Argentina.....	37
III.1 Reforma constitucional de 1994 .....	41
III.2. Incumplimiento del mandato constitucional .....	46
III.3 Distribución actual de los impuestos recaudados por el Gobierno Federal: “la maraña” .....	49
IV. La complejización del régimen vigente de coparticipación y su efecto sobre las provincias.....	71
IV.1. Financiamiento de la Seguridad Social.....	74

IV.2. Impuestos recientes que no se coparticipan totalmente: IDCB y Derechos de Exportación.....	75
V. Visión del régimen actual de coparticipación .....	77
Referencias .....	79
Anexo: coef. de distribución secundaria efectivos por componente. Año 2012.....	80
Anexo: coef. de distribución secundaria efectivos por componente. Año 2012 (Cont.)	81

## Resumen ejecutivo

- Las diversidades geográficas y poblacionales entre las provincias y sus ciudades, y las rivalidades regionales existentes aún antes de la independencia de Argentina, constituyen los antecedentes del federalismo en nuestro país.
- La relación financiera intergubernamental se ha estructurado a lo largo del tiempo sobre la base de acuerdos transitorios. La historia de constantes cambios de regímenes va desde la separación de fuentes establecida en la Constitución de 1853 hasta el otorgamiento de un rango constitucional al régimen de coparticipación introducido en la reforma de 1994, pasando por una etapa de concurrencia de fuentes de hecho.
- La Constitución Nacional de 1853 dotó a las Provincias Argentinas de una fuerte autonomía política. Esta autonomía también se extendió a lo económico, con una definición específica de las fuentes tributarias reservadas a las jurisdicciones provinciales, ya sea en forma exclusiva o compartida con el poder central. En virtud de esto, se dio una separación en el financiamiento de los dos niveles de gobierno.
- Los impactos de la crisis de los años '30, junto a razones de armonización tributaria en materia de impuestos internos, dieron lugar al primer régimen de coparticipación impositiva en nuestro país, que fue abarcando tributos en forma creciente, con cesiones temporales de fuentes tributarias por parte de las provincias, que pasaron a ser compartidas con la Nación.
- Hasta 1934, el régimen de coparticipación federal no existió formalmente. Recién a fines de 1934, y con vigencia desde el primer día del año siguiente, se estableció el primer Régimen de Unificación y Coparticipación de Impuestos Internos con la sanción de la Ley 12.139, de unificación de la recaudación de los impuestos internos.
- Durante el primer período del régimen de coparticipación se reorganizó el sistema tributario argentino y se implementó un régimen de

distribución de la recaudación con reglas explícitas. Reconociendo las dificultades de negociación que marcarán al régimen a través del tiempo, se planteó en la Ley de Impuestos Internos una transición de veinte años.

- El sistema se fue haciendo crecientemente complejo hasta el año 1973, en el que la Ley N° 20.221 simplificó el esquema vigente de coparticipación. Provincias y gobierno federal participaron en la misma cuantía (48,5%) en la distribución de los recursos, destinándose el 3% restante a un fondo para financiar obras de infraestructura (Fondo de Desarrollo Regional).
- Respecto a la distribución entre provincias, cambió la distribución secundaria utilizando los siguientes criterios: 65% por población según los datos del Censo Nacional de Población de 1970 (fundamentada en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes), 25% por brecha de desarrollo, es decir, midiendo la diferencia de riqueza (utilizando indicadores calidad de la vivienda, automóviles por habitante y grado de educación ) de cada provincia con respecto a Capital Federal más Provincia de Buenos Aires, el área más desarrollada del país (para compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más pobres), y 10% por dispersión de población, con el que se asignaban transferencias de fondos únicamente a las provincias que estuvieran por debajo de la densidad de población media del país.
- Por primera vez desde el nacimiento de mecanismos de reparto, los criterios devolutivos fueron abandonados por completo y, en cambio, se incorporó un prorratador claramente redistributivo, la "brecha de desarrollo".
- La reforma de 1973 significó una alteración de la participación de cada jurisdicción dentro del monto que correspondía a las provincias, siendo el caso más sobresaliente el de la provincia de Buenos Aires, que

disminuyó su participación del 34,2% del total al 28% (cedió 6,2% del total coparticipado).

- En medio de la crisis de principios de la década de los 80' y con la desarticulación de las relaciones fiscales Nación-provincias, el régimen caducó a fines de 1984 al vencer la prórroga de la vigencia de la Ley 20.221 decretada por el nuevo gobierno democrático. Entre 1985 y 1987 no hubo régimen legal de coparticipación.
- En el año 1988 comenzó a regir un régimen que inicialmente se planteó como transitorio para la distribución de recursos, implementado a través de la Ley N° 23.548, que sigue vigente hasta la actualidad en conjunto con una serie de normas complementarias.
- La Ley 23.548 preserva muchas características relacionadas a las anteriores leyes: la centralización de determinados impuestos en manos del gobierno nacional y fijando coeficientes constantes de distribución, tanto para la distribución primaria como secundaria. Se hizo un esfuerzo por delimitar precisamente la masa coparticipable, sin dejar lugar a ambigüedades, precisando que todos los impuestos, salvo los mencionados expresamente, existentes o por crearse, eran coparticipables. Claramente, ese intento de precisar la masa coparticipable se vio frustrado al incorporar varias vías de escape.
- La parte inicialmente correspondiente a las provincias surgió de considerar la suma del costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias de fines de los años '70 (8,16% de la masa coparticipable) al 48,5% que se había fijado en la distribución primaria a provincias en la Ley 20.221.
- A su vez, se estipularon los porcentajes del monto correspondiente al conjunto de provincias, que le corresponden a cada una de ellas, los cuales no pueden ser clasificados con ningún criterio objetivo, puesto que no se explicita tal criterio de asignación.
- Una diferencia de la Ley 23.548 respecto a las anteriores fue la fijación de una cláusula de limitación del piso para la constitución de la masa

coparticipable, correspondiente al 34% de recursos tributarios nacionales de la Administración Central, ya sea que tengan o no el carácter de coparticipables.

- El régimen sufrió a lo largo de su existencia numerosas modificaciones que fueron erosionando el total de recursos que corresponden a las provincias. Esto se evidenció principalmente a lo largo de la década de 1990, cuando a través de sucesivos acuerdos y pactos entre los gobiernos federal y provinciales, se destinaron recursos extra al financiamiento del Sistema de Seguridad Social y durante la crisis de los años 2001 y 2002, se creó el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, que se destinó exclusivamente al Tesoro Nacional no obstante luego ser coparticipado en parte.
- La Ley 23.548 es un instrumento legal concebido como un “régimen transitorio”, con una vigencia prevista por sólo dos años, en el que tuvo escaso protagonismo el Congreso Nacional, órgano responsable de la regulación del federalismo por excelencia, en comparación con los Acuerdos entre partes. Estos Acuerdos y Pactos legalizados forman el régimen vigente de coparticipación en Argentina.
- En las últimas décadas junto con las transformaciones económicas por las que atravesó el país, se fueron transfigurando las relaciones fiscales federales cada vez más en la dirección de una complejización de la distribución de recursos entre niveles.
- Un elemento clave de las modificaciones de principios de los '90 fueron las detracciones previas a la distribución primaria o sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector, también denominadas pre-coparticipaciones.
- A las tradicionales relaciones verticales entre Nación y provincias, se agregaron las sectoriales, primero, los actores representativos de la Previsión Social y, segundo, los del sector educativo.
- Por el Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (Pacto I), se estableció que el primero quedaba autorizado a retener un

15%, más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable definida en la Ley 23.548.

- El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Pacto II), firmado entre los Poderes Ejecutivos en agosto de 1993, incluyó objetivos de reestructuración parcial del régimen tributario argentino. Se mantuvo la garantía de coparticipación y se extendió hasta mediados de 1995 la afectación de recursos para Previsión Social dispuesta por el Acuerdo de 1992. A su vez, en este acuerdo, la Nación aceptó la transferencia de las Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones de las provincias con las que celebrara convenios. Otro punto de interés es que entre los impuestos a derogar por las provincias aparecían algunos (por ejemplo, Débitos Bancarios) que luego serían implementados por el propio gobierno nacional.
- En 1994 se le da jerarquía constitucional al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. La reforma constitucional de dicho año introdujo la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación de impuestos (artículo N° 75, y 6ª disposición transitoria) a la vez que implantó el marco para las nuevas instituciones federales, otorgando rango constitucional a la distribución de potestades tributarias, estableciendo implícitamente el esquema de coparticipación y un mecanismo específico para la reforma que indica las características básicas que deberá respetar el nuevo régimen.
- Para la aprobación de la Ley se fijó una mayoría especial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) y la aprobación por las provincias. La Constitución creó también un Organismo Fiscal Federal encargado de la ejecución y control de lo dispuesto. Se fijó la obligación de dictar una nueva Ley de Coparticipación antes del 31 de diciembre de 1996, lo que finalmente nunca ocurrió hasta la actualidad (13 años de incumplimiento).

- El no cumplimiento de la cláusula constitucional permitió que se continúen agregando Pactos y Acuerdos fruto de los desajustes fiscales del periodo.
- A finales de 1999, el gobierno nacional y los gobernadores electos firmaron el Compromiso Federal, en el cual se comprometieron a reducir el gasto público y a cumplir una serie de obligaciones, entre las que se encontraba sancionar una nueva Ley de Coparticipación de Impuestos. Se estableció también la creación del Fondo Anticíclico, financiado con recursos coparticipables.
- En el contexto de la crisis de 2002, se sancionó el “Acuerdo Nación-provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”. que indicaba múltiples pautas que incluían una constelación de temas como la creación de un Organismo Fiscal Federal; la constitución de un Fondo Anticíclico Federal financiado con los recursos coparticipables, etc.
- En el año 2006, la Ley 26.075 estableció la necesidad de aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- En 2009 se instituyó el Fondo Federal Solidario, a través del cual se envían a provincias (y sus municipios) fondos equivalentes al 30% de lo recaudado por derechos de exportación sobre el complejo sojero. Si bien el mismo no se encuentra en el sistema de coparticipación propiamente dicho, utiliza los coeficientes de la Ley 23.548 para el reparto entre jurisdicciones.
- En resumen, todo este último período hasta la actualidad está signado por una constante presión sobre el régimen. Pese al mandato constitucional, no se logró sancionar una Ley regulatoria. Esto se debe en parte a la dificultad inherente al régimen, pero principalmente a que al gobierno nacional le resultaron siempre más convenientes los arreglos transitorios.

- La enorme cantidad de leyes, decretos y resoluciones sancionadas en materia tributaria en los últimos años, así como la violación del mandato constitucional relativo a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación por parte del Poder Legislativo Nacional, han dado lugar a la vigencia de una extensa variedad de regímenes superpuestos de distribución de recursos, que otorgan una apariencia sumamente compleja al sistema actual de coordinación financiera.
- Sobre el régimen general introducido con la Ley N°23.548, conviven en la actualidad una serie de figuras tales como: a) deducciones previas a la coparticipación, del producido de alguno o varios impuestos ("pre-coparticipaciones"); b) asignación de porcentajes o sumas fijas a fines específicos; c) distribución de determinados fondos según criterios distintos a los enunciados en la Ley N°23.548; d) fondos especiales, en general administrados por organismos descentralizados.
- Esta multiplicidad de elementos fue haciéndose paulatinamente más compleja puesto que se fueron añadiendo o modificando las adiciones al régimen original transitorio con el paso de los años. Esto claramente plantea la necesidad de un análisis cuidadoso en cuanto se desee idear un nuevo mecanismo de distribución de fondos, de modo de evitar un nuevo sistema que se sancione sea afectado por los mismos problemas.
- Evidentemente, uno de los principales defectos del régimen actualmente vigente es la inflexibilidad que se da ante la ausencia de criterios de distribución explícitos.
- Producto de las sucesivas modificaciones al régimen, la conformación de la masa a distribuir no se resume solamente por la enunciación de los tributos a incorporar, sino que también deben tomarse en cuenta las deducciones y asignaciones especiales de muchos de ellos aún antes de ingresar a la masa coparticipable.
- El artículo 7° de la ley 23.548 de coparticipación federal establece un piso de recursos a transferir a las provincias del 34% de la masa total de recursos de la Administración Central. Esa pauta no se está

cumpliendo, y más bien puede apreciarse que la distribución entre Nación y Provincias se fue alejando cada vez más de la distribución primaria inicial planteada en la Ley 23.548.

- Por la modalidad de financiamiento de AFIP las provincias resignan fondos porque la detracción de las sumas se realiza del producido de IVA. Teniendo en cuenta la participación de las provincias en el total recaudado por la agencia, y considerando que si el financiamiento se debiera realizar en forma equitativa las provincias no debieran aportar un porcentaje mayor al que ellas obtienen como resultado de la distribución de recursos, se puede hablar de una excesiva carga de financiamiento de las actividades recaudadoras sobre las mismas.
- El sistema de seguridad social en Argentina tiene un componente de financiamiento tributario, conformado por el 15% de la masa coparticipable bruta por un lado, y por impuestos con asignación específica por otro lado. Este financiamiento implica que las provincias resignan ingresos que de otro modo les llegarían a través del mecanismo de la coparticipación.
- Luego de la crisis de 2001-2002, se reinstauraron dos gravámenes a nivel nacional que inicialmente no fueron coparticipables: el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (o impuesto al cheque) y los Derechos de exportación, los cuales agregaron un elemento más a la distorsión de la Ley en cuanto a la distribución primaria.
- El impuesto al cheque pasó a ser coparticipado en un 30% de su monto (que va a la masa bruta, de la que luego se detrae el 15% para Seg. Social, y al neto obtenido se lo distribuye entre gobierno federal y provincias). Suponiendo que se coparticipara (aún con el esquema del IVA actual en donde 89% de la recaudación va a conformar la masa bruta), las provincias recibirían un monto mayor.
- Por su parte, la existencia de Retenciones (Derechos de exportación), que no son coparticipadas, implica un menor ingreso a los productores/exportadores. Suponiendo que esto reduce sus ganancias,

el impuesto a las Ganancias (coparticipable) ve desplazada parte de su base imponible, lo que reduce las transferencias automáticas a provincias según la Ley 23.548 y modificatorias.

- A manera de conclusión, el sistema vigente de reparto de recursos entre los diferentes niveles presenta las siguientes características.
- Complejo, ineficiente y poco flexible: Las sucesivas modificaciones al régimen vigente de coparticipación, la presencia de numerosas transferencias con fines específicos o determinadas por leyes especiales, y la existencia de una norma específica de distribución para cada impuesto, dieron por resultado un esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias complicado, poco transparente, ineficiente, de difícil control y con escasa flexibilidad.
- Ausencia de criterios objetivos y racionales para la distribución de las transferencias: La ley de coparticipación federal vigente fijó porcentajes de distribución secundaria sin establecer criterios objetivos para su determinación. Esta ausencia de criterios objetivos, trae como consecuencia una asignación de recursos de naturaleza inequitativa e ineficiente que se refleja en una gran disparidad entre las provincias en lo que respecta al monto de sus recursos totales per cápita y por consiguiente del nivel y calidad de los bienes y servicios públicos que sus habitantes reciben.
- La maraña de la coparticipación actual no resulta neutra en cuanto a sus efectos sobre los ingresos que dejan de percibir las provincias. Dado el elevado monto de las resignaciones que se vienen acumulando desde hace dos décadas en estos niveles de gobierno, la presión por la necesidad de un nuevo régimen surge como la respuesta natural de aquéllos que habrían resultado perjudicados.

## **Prefacio**

La situación actual del federalismo argentino, claramente alejada de lo eficiente, es que Nación y Provincias llevan a cabo políticas de ingresos y gastos públicos descoordinadas, con un marco legal desbordado por la realidad, y que tiene marcadas consecuencias negativas para la sociedad como, por ejemplo, una elevada presión fiscal sobre el sector formal de la economía, la insuficiencia de cobertura de servicios públicos y la consecuente desigualdad de oportunidades para los ciudadanos.

El desequilibrio fiscal recurrente, la distribución primaria signada por el incumplimiento del mandato constitucional de la participación de las provincias en el producido de los ingresos fiscales, las disparidades regionales intrínsecas de la distribución secundaria, y el avance de recursos distribuidos que operan por fuera del sistema legal vigente, son características del funcionamiento institucional actual que se vienen conjugando hace años, haciendo notorio y evidente que una reforma integral (no sólo de la coparticipación, aunque esta sea el componente clave) es tan necesaria como difícil de llevar a la práctica.

## **I. Introducción**

Uno de los debates económicos estructurales que se presenta como impostergable en Argentina es el de la reconsideración de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Una correcta asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno del país es de gran importancia para el buen desempeño fiscal y económico. El desafío de quienes estén comprometidos con la sustentabilidad del sector público a largo plazo, que en definitiva colaborará con la sustentabilidad de toda la economía argentina, es seguir haciendo hincapié en la necesidad de mejora del actual sistema federal en nuestro país. En este informe se presentan los antecedentes conceptuales y legales para el funcionamiento del federalismo en nuestro país, junto a una descripción del complejo entramado actual por medio del cual los ingresos fiscales recaudados por la nación son enviados a los niveles inferiores de gobierno.

## **II. Federalismo y coparticipación**

Si bien el objetivo del presente informe es reseñar el régimen actual de coparticipación federal de impuestos, sus antecedentes inmediatos y su evolución más reciente, una sucinta revisión tanto de los antecedentes teóricos como históricos (para nuestro país) del federalismo aparece como un primer paso necesario.

## **II.1 La necesidad de una coordinación entre el estado central y los niveles subnacionales: Introducción conceptual al Federalismo Fiscal**

El sector gobierno o sector público de cualquier nación se compone de diferentes niveles de gobierno, así como de distintos componentes gubernamentales en cada uno de los niveles de gobierno.

Más allá de si un Estado o Nación se organizó de manera descentralizada a través de alguna ley o no, todo sector público tiene un perfil federal, ya que las políticas fiscales son ejecutadas de hecho por diferentes niveles de decisión. La organización federal de un país prevé la existencia de más de un nivel de gobierno y, consecuentemente, algún orden que los articule de alguna forma o, al menos, fije campos de acción para cada uno de ellos.

Entre los aspectos involucrados en tal orden, la dimensión financiera - fiscal es un elemento particularmente importante en todos los países que han adoptado tal forma de gobierno. Si bien esta dimensión tiene algún grado de autonomía, su análisis no puede desvincularse totalmente de la forma en que se asignan las funciones entre el gobierno central y los niveles subnacionales.

En términos económicos, "Federalismo Fiscal" es precisamente la rama de la economía de la hacienda pública que estudia la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más "niveles de decisión". Lo importante para la disciplina económica de las finanzas públicas son las relaciones intergubernamentales, y en este sentido el Federalismo Fiscal se ocupa de la asignación de responsabilidades fiscales, esto es, la magnitud, composición y forma de financiamiento del gasto público. Aquí toma relevancia el grado de centralización o descentralización adoptado por cada país.

## **II.2. La teoría tradicional del Federalismo Fiscal y la asignación de ingresos y gastos**

La distribución de los recursos económicos es una cuestión fundamental en toda sociedad. Junto a la distribución de funciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales existe, correlativamente, una distribución de los recursos. La discusión sobre la misma forma parte de un debate que tiene que ver con la centralización o descentralización de las atribuciones y los recursos en el nivel federal de gobierno. En este punto es importante diferenciar descentralización del poder de decisión fiscal, del simple reparto de cuestiones administrativas hacia los niveles inferiores, que fueron decididas por los niveles superiores de gobierno.

El estudio y diseño de los distintos aspectos de las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales del que se ocupa la teoría del Federalismo Fiscal abarca temas como las asignaciones de gasto, asignaciones de financiamiento, transferencias entre niveles de gobierno, administración tributaria, coordinación del diseño y gestión presupuestaria, y el control del endeudamiento subnacional. La literatura económica acerca de este tema coincide en que la descentralización de las responsabilidades de recaudación de tributos y realización del gasto, acercando lo más posible a los ejecutores con los responsables y beneficiarios de los mismos, puede llevar a ganancias de eficiencia en la asignación de recursos.

Si bien existe acuerdo en la literatura acerca de asignar a cada nivel de gobierno sus propias fuentes de recursos fiscales, en combinación con diferentes tipos de transferencias intergubernamentales para compensar las diferencias entre ingresos y responsabilidades de gasto; hay una significativa variabilidad en la forma de implementación por parte de los distintos países que optaron por una organización federal de gobierno.

Claramente, el diseño de un sistema apropiado de transferencias gubernamentales es crucial para definir una distribución deseable de los recursos, y los diferentes países han optado en general por sistemas de

coparticipación de recursos o por sistemas de subsidios específicos y/o generales. Asimismo, las diferentes asignaciones de responsabilidades de gasto, que en los últimos tiempos han ido siendo descentralizadas cada vez más hacia los niveles inferiores de gobierno, dieron lugar a desbalances verticales (déficit fiscales en los niveles subnacionales, previos a las transferencias).

También, debido a las diferentes capacidades recaudatorias de las distintas regiones de un país, se presentan desbalances horizontales, que procuran resolverse a través de diferentes combinaciones de transferencias intergubernamentales.

La teoría normativa del Federalismo Fiscal estudia el tema de la descentralización, es decir, cuál es la asignación de funciones e instrumentos entre niveles de gobierno más conveniente para el logro de los objetivos que los ciudadanos pretenden alcanzar a partir de la toma de decisiones colectivas en un país que tiene múltiples niveles de gobierno con autonomía económica. Se trata de determinar de qué manera deben repartirse las competencias tributarias y la prestación de bienes y servicios públicos entre dichos niveles, y qué esquemas de cooperación entre ellos deben establecerse. Es por ello que resulta relevante el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales (básicamente lo que respecta a transferencias) y los mecanismos de control de los gobiernos locales en materia de endeudamiento y otras regulaciones. La literatura económica que fundamentó los primeros estudios sobre la descentralización (Tiebout, Musgrave, Oates) sostiene la visión de que descentralizar las responsabilidades de gastos puede conllevar ganancias de eficiencia y bienestar económico. Sin embargo, es común también encontrar en la literatura argumentos acerca de los sustanciales costos que puede implicar la descentralización, en términos distributivos y de resultados macroeconómicos.

Una administración centralizada presenta como principales ventajas la uniformidad de procedimientos, la consistencia en el tratamiento impositivo de los ciudadanos en todo el país y las economías de escala que se pueden

aprovechar. Por su parte, una gestión descentralizada implica una mayor responsabilidad de las autoridades en los niveles inferiores de gobierno, permite una mayor flexibilidad para la adaptación de sistemas y procedimientos a las realidades locales.

En un esquema descentralizado, los gobiernos subnacionales tienen usualmente tres mecanismos de financiamiento: i) los impuestos; ii) el endeudamiento; iii) las transferencias de ingresos. El tercer mecanismo de financiamiento surge cuando un nivel de gobierno, generalmente el central, tiene un excedente de ingresos (sus potestades de recaudación exceden a sus responsabilidades en materia de gastos) que transfiere a otros niveles de gobierno.

Como el problema de la distribución de las potestades tributarias es una cuestión de reparto de un fondo común, compuesto por todo el espacio tributario, se plantea un juego de suma cero, en un escenario de fuerte restricción financiera global, el dilema de la descentralización se torna complejo e, incluso, puede convertirse en un juego de suma negativa. La complejidad deriva de dos cuestiones esenciales. En primer lugar, se plantea el interrogante acerca de la manera de delimitar los espacios tributarios nacionales y provinciales ya que, no sólo ambos niveles explotan diversas fuentes en forma concurrente, sino que también el sistema tributario global grava la misma “base tributaria agregada”, que es la riqueza privada (siendo por lo general las transacciones la base imponible). Esto genera una fuerte interdependencia recíproca de ambos niveles de gobierno en cuanto a las posibilidades de explotación autónoma de los impuestos respectivos. Los posibles intentos por mejorar el rendimiento tributario de ambos niveles de gobierno se verían limitados por razones esencialmente económicas, al estar acotada la base imponible total. Este juego de suma cero debido a la necesidad de repartir un fondo común no se resolverá sencillamente descentralizando el poder tributario. Es así que en un gobierno federal debe enfrentar el dilema central consistente en la identificación de los “espacios tributarios” de cada nivel de gobierno.

En segundo término, surge la necesidad de determinar cómo estructurar el espacio tributario asignable a cada nivel de gobierno, es decir, qué tipo de impuestos subnacionales son adecuados y qué diseño aplicar a los mismos.

Es así que en todo sistema federal existen dos tipos de conflictos de intereses, generando cada uno una competencia fiscal diferente: la vertical, que enfrenta al nivel superior de gobierno con los inferiores; y la horizontal, la cual se produce entre estados de igual nivel. Por ello, un país federal requiere de instituciones que, al mismo tiempo que aseguran la estabilidad en las reglas de juego, definen o acotan los espacios tributarios de los niveles de gobierno. Ello significa definir por consenso el reparto de la presión tributaria agregada, para asegurar luego un ejercicio genuinamente autónomo de dichos niveles. Como la realidad fiscal es cambiante en el mediano y largo plazo, el sistema debe garantizar ex ante mecanismos de ajuste o adaptación no traumáticos.

### **II.2.1. Coparticipación**

Es una forma de coordinación financiera, mediante la cual el gobierno central distribuye entre las unidades políticas bajo su jurisdicción una parte de la recaudación de uno o varios impuestos. Es decir, se unifica la recaudación tributaria en la unidad de gobierno de mayor jerarquía, para luego participar a los gobiernos subnacionales el producido<sup>1</sup>.

Este método hace necesario determinar una primera división de la parte que corresponde al gobierno del nivel superior (nación o provincia) por un lado, y al conjunto de las provincias o municipios por el otro. Esta división se denomina primaria, mientras que la que se establece entre los gobiernos del nivel inferior es conocida como distribución secundaria.

---

<sup>1</sup> Sin embargo, no puede descartarse la vía inversa: que un nivel de gobierno inferior participe a otro superior, como ocurre con los Länder alemanes.

La división primaria de los recursos recaudados se basa en las funciones y gastos que cada nivel de gobierno debe cumplir aunque, frecuentemente, además de lo anterior, la redistribución suele ser el resultado del poder de negociación de los gobiernos comprometidos. La distribución secundaria de los recursos entre los gobiernos involucrados puede realizarse de acuerdo al criterio devolutivo, según los montos recaudados en cada jurisdicción (de acuerdo a su origen geográfico), sistema que suele denominarse de coparticipación de impuestos (“tax sharing”), o de acuerdo a algún criterio redistributivo, lo que se ha dado en llamar coparticipación de ingresos (“revenue sharing”).<sup>2</sup> Un esquema de coparticipación donde rige el criterio devolutivo se acerca al esquema de cuotas o alícuotas adicionales, con la diferencia de que el primero no tiene el grado de discrecionalidad en el manejo de la política fiscal que tiene el segundo.

En cambio, cuando existen criterios redistributivos, el sistema adopta cualidades de los sistemas de transferencias o asignaciones, en los cuales la magnitud de las transferencias condicionadas o no condicionadas suele estar vinculada con alguna característica del gobierno que las recibe, como con la capacidad fiscal de una jurisdicción o con sus necesidades. En el primer caso, la medida puede ser la renta per cápita o la magnitud de las diversas bases imponibles de la jurisdicción, mientras que en el segundo, la medida de la necesidad puede depender de la clase de subvención que se concede (por ejemplo, depender del costo per cápita de proporcionar un determinado nivel de servicios en la jurisdicción).

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, asignando una mayor partida de fondos a las jurisdicciones más económicamente retrasadas de la “unión tributaria”.

### **II.3. Antecedentes de la Coparticipación Federal de Impuestos y primeras etapas**

En este apartado se establece brevemente la evolución histórica del federalismo en nuestro país, la cual se encuentra documentada en escritos previos, como por ejemplo Jarach, D. CFI (1966); para pasar a tratar en mayor detalle los períodos más recientes de la historia del federalismo, que abarcan los dos últimos arreglos legales existentes, es decir las leyes nacionales N°20.221 de 1972 y N°23.548, de 1988.

#### **II.3.1 Inicios**

Las diversidades geográficas y poblacionales entre las provincias y sus ciudades, y las rivalidades regionales existentes aún antes de la independencia de Argentina, constituyen los antecedentes del federalismo en nuestro país.

Los antecedentes unitarios estuvieron fundados por la unidad financiera y administrativa del Virreinato del Río de la Plata, que estableció las bases para una de las mayores dicotomías nacionales, federalismo versus unitarismo, la cual frenó durante años la organización institucional del país. De este modo, la historia del federalismo en Argentina está marcada por una notable inestabilidad y tensión, que también tuvieron eco en lo fiscal.

La relación financiera intergubernamental se ha estructurado a lo largo del tiempo sobre la base de acuerdos transitorios. La historia de constantes cambios de regímenes va desde la separación de fuentes establecida en la Constitución de 1853 hasta el otorgamiento de un rango constitucional al régimen de coparticipación introducido en la reforma de 1994, pasando por una etapa de concurrencia de fuentes de hecho.

En el periodo anterior a la organización nacional las relaciones intergubernamentales estuvieron caracterizadas por la separación total de fuentes tributarias, una compleja e ineficiente organización del sistema

impositivo, y una gran inequidad horizontal. El principio de separación de fuentes quedó consagrado con la Constitución de 1853 y la posterior incorporación de Buenos Aires a la Confederación. A partir de este momento se inicia la historia de un Régimen de Coparticipación de Impuestos como tal.

La Constitución Nacional de 1853 dotó a las Provincias Argentinas de una fuerte autonomía política. Esta autonomía también se extendió a lo económico, con una definición específica de las fuentes tributarias reservadas a las jurisdicciones provinciales, ya sea en forma exclusiva o compartida con el poder central. En virtud de esto, se dio una separación en el financiamiento de los dos niveles de gobierno.

La crisis financiera de 1890 y la asociada disminución del comercio exterior, fuente privilegiada de recursos nacionales, marcaron una nueva etapa. Se incorporaron otros recursos al erario nacional al establecerse los impuestos internos, iniciándose un periodo de concurrencia de fuentes tributarias. El fuerte desajuste fiscal y el desplome del comercio exterior obligaron a replantear el sistema impositivo nacional, hasta entonces apoyado fundamentalmente en impuestos externos, para hacerlo menos vulnerable a los vaivenes de los flujos comerciales.

Los impactos de la crisis de los años '30, junto a razones de armonización tributaria en materia de impuestos internos, dieron lugar al primer régimen de coparticipación impositiva en nuestro país, que fue abarcando tributos en forma creciente, con cesiones temporales de fuentes tributarias por parte de las provincias, que pasaron a ser compartidas con la Nación.

Hasta 1934, el régimen de coparticipación federal no existió formalmente. Recién a fines de 1934, y con vigencia desde el primer día del año siguiente, se estableció el primer Régimen de Unificación y Coparticipación de Impuestos Internos con la sanción de la Ley 12.139, de unificación de la recaudación de los impuestos internos. Esta ley es el primer antecedente de ley convenio, es decir que requiere la expresa adhesión de las provincias, a través de sus legislaturas.

Dos leyes del mismo periodo que modificaron a la 12.139, la ley 12.143, que transformó el impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas; y la ley 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos, completaron el esquema por medio del cual el Estado Nacional se hizo cargo de la recaudación de un conjunto de impuestos, que de otra forma serían recaudados por las provincias y los distribuyó (coparticipó) con las provincias adheridas.

A través de la ley 12.139, se fijó una coparticipación primaria del 82,5 % para la Nación y el 17,5 % para las catorce provincias existentes y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En su origen, el régimen era netamente devolutivo<sup>3</sup>, es decir, al definirse los coeficientes para el prorrateo de la masa de recursos coparticipables, se otorgó una ponderación superior a aquéllos que le asignaban mayores montos de los recursos a distribuir a las provincias de más población y un desarrollo económico-social relativo mayor. Las leyes modificatorias mencionadas alteraron el criterio secundario de reparto, en el cual fue perdiendo lugar el criterio devolutivo.

Durante el primer período del régimen de coparticipación se reorganizó el sistema tributario argentino y se implementó un régimen de distribución de la recaudación con reglas explícitas. Reconociendo las dificultades de negociación que marcarán al régimen a través del tiempo, se planteó en la Ley de Impuestos Internos una transición de veinte años.

---

<sup>3</sup> Los criterios de distribución pueden ser: devolutivos, cuando toman en cuenta el origen de la recaudación producida; proporcionales, cuando los porcentajes de distribución se calculan sobre la base de la población; y distributivos, cuando consideran la situación de las jurisdicciones más rezagadas, sobre la base de indicadores de salud, educación o desarrollo social. Cabe agregar que el criterio proporcional tiene de por sí un componente distributivo, porque no discrimina según cuánto haya aportado cada habitante a la recaudación total.

Dos características de este régimen de transferencias son relevantes en cuanto a su importancia hacia el futuro. Por un lado, la transición entre el inicio del régimen (1935) y su vencimiento (1954) estaba fijada por la Ley. Por otro lado, el criterio de distribución de población comenzó a ganar importancia paulatinamente.

El sistema se fue haciendo crecientemente complejo hasta el año 1973, en el que la Ley N° 20.221 simplificó el esquema vigente de coparticipación. Por considerarlo el antecedente de mayor valía para el régimen actual, el análisis histórico en este informe toma como punto de partida el estudio del mismo.

### **II.3.2 El régimen de coparticipación con la reforma de 1973**

La reforma al Régimen de Coparticipación llevada a cabo en 1973 estuvo precedida por un período de estudio y análisis prolongado, que se aceleró debido a la situación que atravesaban las finanzas públicas en 1971 y especialmente 1972, la cual obligó a un considerable apoyo del gobierno nacional a través de aportes del Tesoro Nacional a fin de atender el déficit de los gobiernos provinciales. Esta situación de déficit no se debía a causas ocasionales, sino a un cambio permanente consistente en la nueva política salarial de equiparación de los empleados provinciales y municipales a los nacionales. Esto conllevó la necesidad de un aumento de la participación provincial a expensas de la nacional, para dotar a las provincias de una mayor autonomía financiera, reduciendo la excesiva dependencia del Tesoro Nacional.

Un cambio tan relevante en la distribución primaria implicó simultáneamente un cuidadoso escrutinio de la distribución secundaria. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que estaba en suspenso la aplicación de los resultados del Censo Nacional de Población de 1970 a la revisión de los índices de distribución según las Leyes 14.788 y 14.390, donde el prorrateador población pesaba en un 25% y un 78% respectivamente.

A su vez, se estimó conveniente simplificar el sistema, unificando en una sola Ley la coparticipación de grupos de impuestos que, por razones históricas, obedecían a regímenes diferentes.

Los aspectos más relevantes de la Ley 20.221, como los objetivos propuestos y los instrumentos a emplear, se sintetizan en el Mensaje de elevación del Proyecto de la Ley Convenio 20.221 (reforma de 1973):

- garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional;
- reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias con menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes;
- obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y control.

La reforma se destacó de tal manera de constituir un hito en la historia de la coparticipación en Argentina.

La misma estableció un sistema único para distribuir todos los impuestos coparticipados y repartió por partes iguales entre la Nación y el conjunto de las provincias la titularidad del monto total recaudado por los mismos. Asimismo, se creó el Fondo de Desarrollo Regional, con una asignación del 3% de la recaudación total (completando la distribución primaria), a efectos de dar continuidad al régimen del Fondo de Integración Territorial.

Respecto a la distribución entre provincias, cambió la distribución secundaria utilizando los siguientes criterios: 65% por población según los datos del Censo Nacional de Población de 1970 (fundamentada en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes), 25% por brecha de desarrollo, es decir, midiendo la diferencia de riqueza

(utilizando indicadores calidad de la vivienda, automóviles por habitante y grado de educación ) de cada provincia con respecto a Capital Federal más Provincia de Buenos Aires, el área más desarrollada del país (para compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más pobres), y 10% por dispersión de población, con el que se asignaban transferencias de fondos únicamente a las provincias que estuvieran por debajo de la densidad de población media del país.

Por primera vez desde el nacimiento de mecanismos de reparto, los criterios devolutivos fueron abandonados por completo y, en cambio, se incorporó un prorrateador claramente redistributivo, la "brecha de desarrollo".

**Cuadro 1. Distribución secundaria según Ley 20.221**

	<b>Criterio proporcional</b>	<b>Criterio distributivo</b>
Ley 20.221 de Unificación de Regímenes	65% según población	25% según brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país  10% a las provincias con densidad poblacional inferior a la promedio, en función de la diferencia entre su densidad y dicho promedio.

*Fuente: elaboración propia*

La reforma de 1973 significó una alteración de la participación de cada jurisdicción dentro del monto que correspondía a las provincias, siendo el caso más sobresaliente el de la provincia de Buenos Aires, que disminuyó su participación del 34,2% del total al 28% (cedió 6,2% del total coparticipado).

El régimen operaría entre el 1° de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1980, fecha en la que se dispondría de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda a fin de recalculer los porcentajes de distribución. El régimen fue extendido en el mismo año 1973 hasta el final de 1983.

Al margen de estos aspectos, La Ley 20.221 incorporó otras importantes ideas respecto a los regímenes anteriores. Por ejemplo, se proveía una enumeración de impuestos nacionales sujetos a la coparticipación muy amplia, incluyendo impuestos indirectos que gravasen consumos o actos que pudieran crearse luego de su sanción. Esta última consideración se hizo a fin de evitar las dificultades anteriores cuando se creaba un nuevo impuesto en el que había disparidad de criterios entre Nación y Provincias acerca de su reparto. Sin embargo, quedaron fuera los impuestos nacionales cuyo producido se hallase afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, declarados de interés nacional; aunque esta excepción tenía un límite, ya que una vez cumplido el objeto de creación de los impuestos afectados, si continuaban en vigencia debían ser incorporados al sistema de coparticipación.

Al igual que los regímenes anteriores, el de 1973 no daba a las provincias la posibilidad de imposición de impuestos análogos a los nacionales coparticipados, y estas situaciones estaban detalladas minuciosamente en el texto de la ley, a fin de evitar problemas como los que anteriormente se presentaron, para determinar exactamente si alguna provincia había violado este tipo de prohibición al fijar la base imponible de algún impuesto provincial. Estaban excluidos de la prohibición los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de actividades lucrativas, las transmisiones gratuitas de bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título oneroso. Estas exclusiones obedecen a que, como si la Nación establecía un impuesto éste era coparticipable automáticamente, y si bien la Nación debía distribuir su producido según el nuevo sistema, también automáticamente las provincias debían derogar los impuestos provinciales análogos (Porto, 2003).

La unificación de los diferentes regímenes obligó a estructurar un único cuerpo interpretativo de las disposiciones y con facultades suficientes para cumplir sus fines. Con esta finalidad, la Ley de 20.221 creó la Comisión Federal de Impuestos, definiendo además su integración (un representante por cada provincia adherida y uno por la Nación), fijando sus funciones, previendo su

funcionamiento interno, y estableciendo las normas necesarias para la aplicación de sus decisiones.

### **II.3.3 Situación en los ochenta y sanción de la Ley vigente en la actualidad**

La reforma tributaria (Leyes 22.293 y 22.294) de 1980 sustituyó la recaudación proveniente de las Contribuciones Patronales para Seguridad Social y Viviendas y diversos impuestos y aportes específicos por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado, a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota.

Para asegurar que los gastos del gobierno nacional en las finalidades de Seguridad Social y Vivienda pudieran seguir desenvolviéndose adecuadamente, se estableció un mecanismo automático de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal, sin límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar.

Evidentemente las provincias resultaron perjudicadas por una reducción de los montos coparticipados (recibían el 21% de los recursos coparticipables). En este contexto se produjo la eliminación de la coparticipación impositiva recibida por la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Ley de Presupuesto de 1981 que se restituyó a partir de la Ley de Presupuesto de 1983. Las pérdidas por coparticipación de las provincias tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN) los cuales llegaron a superar en magnitud cuantitativa a los fondos del Régimen de Coparticipación.

En medio de la crisis de principios de la década de los 80' se fueron eliminando, total o parcialmente, las modificaciones introducidas en 1980. Eventualmente, con la desarticulación de las relaciones fiscales Nación-provincias, el régimen caducó a fines de 1984 al vencer la prórroga de la vigencia de la Ley 20.221 decretada por el nuevo gobierno democrático.

El vacío legal hasta 1985 se cubrió por medio de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina a seguir distribuyendo diariamente entre las provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipables.

Al sancionarse el Presupuesto Nacional para 1985 se estableció que todos los fondos ingresaran al Tesoro Nacional. Desde 1985 desapareció la Coparticipación Federal y todos los fondos girados a las provincias fueron Aportes del Tesoro Nacional.

Durante los debates posteriores a estos hechos, se confundieron términos como “Coparticipación Federal” con “Aportes Federales”. Dicha confusión se vio facilitada por el gran desequilibrio del Sector Público, que hizo que en 1984, por cada peso que recibía el conjunto de provincias por Coparticipación Federal, recibiera casi dos pesos en concepto de Aportes del Tesoro Nacional<sup>4</sup>.

Los continuos conflictos entre la Nación y las provincias que signaron al período 1985-1987, hicieron evidente la necesidad de sancionar una norma legal que le diera más estabilidad al régimen. El resultado fue la Ley 23.548, un “régimen transitorio” que regiría en 1988 y 1989. Conscientes de las dificultades de caer nuevamente en un vacío legal, se incluyó una disposición de prórroga automática en caso de que el Congreso Nacional no sancionara una nueva Ley con anterioridad.

La Ley 23.548 preserva muchas características relacionadas a las anteriores leyes: la centralización de determinados impuestos en manos del gobierno nacional y fijando coeficientes constantes de distribución, tanto para la distribución primaria como secundaria. Se hizo un esfuerzo por delimitar precisamente la masa coparticipable, sin dejar lugar a ambigüedades,

---

<sup>4</sup> La diferencia fundamental entre los Aportes del Tesoro Nacional y los fondos remitidos en concepto de coparticipación, la cual se suele alegar como desventaja relativa de dichos aportes, es que carecen de automaticidad en cuanto a monto, distribución entre provincias y forma de remisión, además de ser fijados en forma unilateral y arbitraria por el gobierno central.

precisando que todos los impuestos, salvo los mencionados expresamente, existentes o por crearse, eran coparticipables. Claramente, ese intento de precisar la masa coparticipable se vio frustrado al incorporar varias vías de escape, ya que se excluían los impuestos que tuvieran otros regímenes de distribución, los que tuvieran afectación específica al momento de sanción de la Ley o los que se afectaran a fines determinados en el futuro.

La norma establece (art. 3) que el total coparticipable se reparta en un 42,34% para la Nación, un 56,66% para el conjunto de provincias, y un 1,00% para un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN) cuyo destino es "atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales" (Art. 5º). Con los ATN, se intentó reducir la discrecionalidad en la política de transferencias que había prevalecido en períodos anteriores. Los fondos serían previstos presupuestariamente en Jurisdicción del Ministerio del Interior, encargado de su asignación. Con la finalidad de darle transparencia al régimen, la Ley establecía que el Ministerio del Interior informaría trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El límite del 1% era inflexible ya que, según la Ley, el Poder Ejecutivo no podría girar suma alguna que supere el monto resultante. La intención era preservar un mecanismo para enfrentar emergencias y a la vez limitarlo para evitar los abusos de los años anteriores.

La parte inicialmente correspondiente a las provincias surgió de considerar la suma del costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias de fines de los años '70 (8,16% de la masa coparticipable) al 48,5% que se había fijado en la distribución primaria a provincias en la Ley 20.221.

A su vez, en el art. 4º se estipulan los porcentajes del monto correspondiente al conjunto de provincias, que le corresponden a cada una de ellas, los cuales no pueden ser clasificados con ningún criterio objetivo, puesto que no se explicita tal criterio de asignación. Posteriormente se fueron dando modificaciones, introducidas por el Decreto N°2456/90, por el cual se fijó en 0,388% del monto total recaudado la asignación correspondiente a Tierra del Fuego, y el Decreto

702/99, que elevó este porcentaje a 0,70%, que modificaron los coeficientes definitivos legales del régimen de coparticipación. A su vez, por medio del Decreto N° 705/2003, la participación correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se fijó desde 2003 en un 1,40% del monto total recaudado.

El art. 3 de la Ley también contempló la creación del llamado “Fondo de Reparación Histórica” para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, constituyendo un reconocimiento del conjunto de provincias argentinas para con aquellas, por el cual éstas resignan parte de su participación en la masa coparticipable (2%) con destino a su financiamiento.

**Cuadro 2. Coeficientes de distribución primaria y secundaria según Ley N°23.548 y modificatorias**

Destino	Porcentaje		Según art.3 inc. c) de la Ley 23.548	Porcentaje final*	
	s/54,66% prov	s/ 100%		s/58,76% prov	s/ 100%
<b>Total</b>		<b>100.00%</b>			<b>100.00%</b>
<b>Nación</b>		<b>42.34%</b>			<b>40.24%</b>
<b>ATN</b>		<b>1.00%</b>			<b>1.00%</b>
<b>Total provincias</b>	<b>100.00%</b>	<b>54.66%</b>	<b>2.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>58.76%</b>
C.A.B.A. (Dec. 705/2003)				2,38%	1,40%
Buenos Aires	19.93%	10.89%	1.5701%	21,21%	12,46%
Catamarca	2.86%	1.56%		2,66%	1,56%
Córdoba	9.22%	5.04%		8,58%	5,04%
Corrientes	3.86%	2.11%		3,59%	2,11%
Chaco	5.18%	2.83%		4,82%	2,83%
Chubut	1.38%	0.75%	0.1433%	1,53%	0,90%
Entre Ríos	5.07%	2.77%		4,72%	2,77%
Formosa	3.78%	2.07%		3,52%	2,07%
Jujuy	2.95%	1.61%		2,74%	1,61%
La Pampa	1.95%	1.07%		1,81%	1,07%
La Rioja	2.15%	1.18%		2,00%	1,18%
Mendoza	4.33%	2.37%		4,03%	2,37%
Misiones	3.43%	1.87%		3,19%	1,87%
Neuquén	1.54%	0.84%	0.1433%	1,68%	0,99%
Río Negro	2.62%	1.43%		2,44%	1,43%
Salta	3.98%	2.18%		3,70%	2,18%
San Juan	3.51%	1.92%		3,27%	1,92%
San Luis	2.37%	1.30%		2,20%	1,30%
Santa Cruz	1.38%	0.75%	0.1433%	1,53%	0,90%
Santa Fe	9.28%	5.07%		8,63%	5,07%
Santiago del Estero	4.29%	2.34%		3,99%	2,34%
Tucumán	4.94%	2.70%		4,60%	2,70%
T. del Fuego (Dec. 702/99)				1,19%	0,70%
<b>Total provincias</b>	<b>100.00%</b>	<b>54.66%</b>	<b>2.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>58.76%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley N°23.548 y Decretos complementarios.

\*incluyendo art. 3 inc. c) y Decretos de incorporación de Tierra del Fuego y Capital Federal.

Una diferencia de la Ley 23.548 respecto a las anteriores fue la fijación de una cláusula de limitación del piso para la constitución de la masa coparticipable, correspondiente al 34% de recursos tributarios nacionales de la Administración Central, ya sea que tengan o no el carácter de coparticipables.

Las partes, al igual que lo que ocurría con Leyes anteriores, asumían un conjunto de obligaciones en cuanto a no establecer gravámenes análogos a los coparticipados y en cuanto a la regulación de los sistemas tributarios locales.

Finalmente, se ratificó la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, contando entre sus objetivos más relevantes controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos, de las obligaciones que contraen al aceptar el régimen.

La distribución entre provincias propuesta por la Ley 23.548 tendió a revertir alguno de los desvíos más importantes acumulados en años anteriores. Sin embargo, dado el carácter de “juego de suma cero” de esta distribución, esa recomposición parcial de las provincias que más habían perdido implicó pérdidas relativas para las que más habían ganado (por ejemplo, La Rioja, Jujuy, Tucumán y Catamarca). Estas provincias, que habían ajustado sus gastos al nuevo nivel de ingresos, enfrentaron un importante problema financiero; lo que generó que al poco tiempo de sancionada la Ley que dichas provincias se vieran en la necesidad de pedir ayuda a la Nación.

Comparado con el período 1985-1987, se recuperó la participación de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Santa Cruz y Neuquén, las cuales habían sufrido pérdidas importantes. Sin embargo, en el caso de Buenos Aires, a pesar de recuperar participación, ésta siguió siendo muy inferior a la que le correspondía según el mecanismo de la Ley 20.221.

Cabe destacar que el contexto en que se sancionó la Ley 23.548 fue el de un importante desorden fiscal y una tensa relación entre los gobiernos provinciales y el Estado Nacional. En efecto, se venía de un proceso de expansión insostenible del gasto en los fiscos de cada nivel de gobierno, el cual había repercutido muy negativamente en las relaciones financieras entre éstos. La renovación de autoridades en las provincias, por su parte, había contribuido a agravar la situación.

Esta circunstancia, así como la rigidez conferida por el establecimiento de coeficientes fijos de distribución, dio lugar a que, desde entonces, múltiples normas aparecieran para complementar y/o modificar las disposiciones de la Ley N°23.548. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por los sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales

acordados entre la Nación y las Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron dictando.

#### **II.3.4 Resumen sintético**

De manera resumida, se podría decir que la Ley 23.548 es un instrumento legal concebido como un “régimen transitorio”, con una vigencia prevista por sólo dos años, en el que tuvo escaso protagonismo el Congreso Nacional, órgano responsable de la regulación del federalismo por excelencia, en comparación con los Acuerdos entre partes. Estos Acuerdos y Pactos legalizados forman el régimen vigente de coparticipación en Argentina.

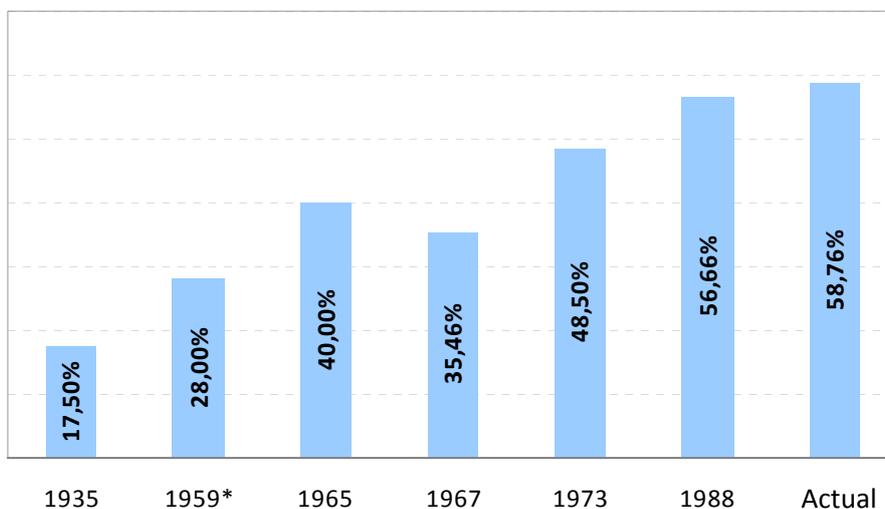
A continuación se resume en gráficos y cuadros sintéticos la evolución de las leyes convenio de distribución de fondos en Argentina desde el inicio legal del sistema de coparticipación, las distribuciones primaria y secundaria asociadas a dicha evolución temporal, y los criterios prevalecientes acerca de tal distribución.

**Cuadro 3. Principales Leyes de distribución de Fondos**

AÑO	LEY	DISTR. PRIMARIA		DISTR. SECUNDARIA		NOTA
		NACIÓN	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
1934	12.139 Unificación imp internos			<ul style="list-style-type: none"> <li>Recaudación en cada Provincia</li> <li>Población</li> </ul>		La ley fijó valores absolutos por provincia
1935	12.143 Impuesto a las ventas	82.5	17.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población</li> <li>Gastos Prov</li> <li>Recursos propios</li> <li>Recaudación en cada Provincia</li> </ul>	30 30 30 10	Incluye CABA como jurisdicción
1935	12.147 Impuesto a los réditos	82.5	17.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población</li> <li>Gastos Prov</li> <li>Recursos propios</li> <li>Recaudación en cada Provincia</li> </ul>	30 30 30 10	Incluye CABA como jurisdicción
1947	12.956 Réditos Ventas Gan. Eventuales Benef. Extraord.	79	21	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población</li> <li>Gastos Prov</li> <li>Recursos propios</li> <li>Recaudación en cada Provincia</li> <li>Inversa Dens Poblac</li> </ul>	30 30 30 10 2	Los porcentajes de cada variable están referidos a la base de la primaria Incluye CABA como jurisdicción
1951	14.060 Sustitutivo Transmisión gratuita de bienes	Según recaudación promedio obtenida por cada nivel de gobierno entre 1949 y 1950		Según recaudación promedio obtenida por cada provincia entre 1949 y 1950		100
1954	14.390 Internos	Población de Provincias Adheridas		<ul style="list-style-type: none"> <li>Población</li> <li>Producción de Bienes Gravados</li> <li>Inversa de Coparticipación por habitante</li> </ul>	80 s/98 80 s/98 2	Los porcentajes de cada variable están referidos a la base de la primaria corresp. Al año 1957. Inicial (1954) 84% pob y 16% produc. De bienes gravados
1959	14.788 Réditos Ventas Benef. Extraord. Gan. Eventuales	72/64	28/36 Variación Anual 1959 Y 1963 Valores de inicio y final	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población</li> <li>Recursos propios</li> <li>Gastos Provinciales</li> <li>Partes Iguales</li> </ul>	25 25 25 25	
1973	20.221 Réditos Gananc Event Tierras Aptas Exp Agrop Regul Patrim Posic Neta Divisas Par Que Autom Ventas Venta Val Mobil Internos Adic Aceites Lub Sust Transm Gratuita	48.5	48.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población</li> <li>Brecha De Desarrollo</li> <li>Calidad De Vida</li> <li>Nivel Educativo</li> <li>Autos P/Habitante</li> <li>Inversa Dens Poblac</li> </ul>	65 25 10	A la CABA le corresponde el 1,8% deducible de la primaria nacional
1988	23.548 Todos los impuestos nacionales a excepción de Derechos de importación y exportación; Impuestos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; Impuestos con afectación específica al momento de promulgación de la norma (cumplido el objetivo de su creación se incorporarán al esquema) Impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a inversiones, servicios y obras que se declaren de interés nacional	42.34	56.66 (54.66+2.00)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porcentajes fijos por Provincia</li> </ul>		El adicional del 2% que se suma al 54,66% se asigna a buenos aires (1,22), a Chubut, Neuquén y sta cruz (0,1433 c/u) se fija limite a los atn en el 1% de la masa copart y fija piso a favor de las prov (34% de los recursos de la adm. Nacional)

Fuente: elaboración propia

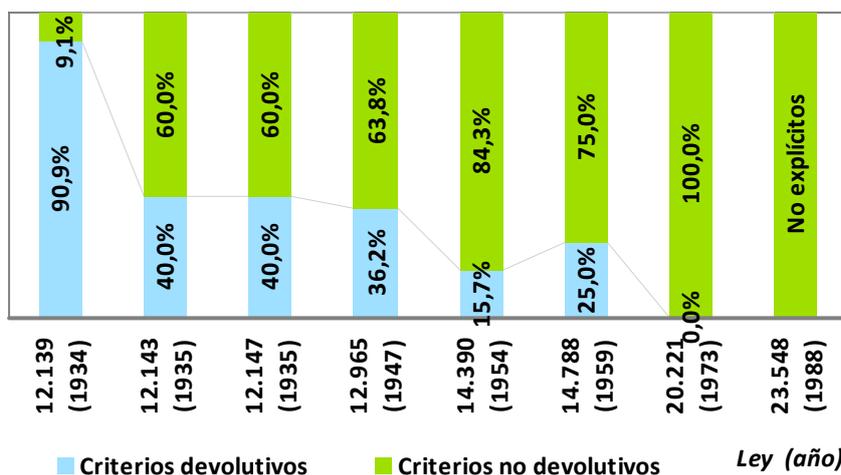
**Gráfico 1. Evolución de la participación legal de Provincias sobre la masa de recursos coparticipable**



Fuente: elaboración propia.

\* Por medio de las leyes Nº14.788 y Nº16.463 (prórroga de la anterior) se fijaron los coeficientes de distribución primaria para los períodos comprendidos entre 1959 y 1965, con un valor creciente del correspondiente a provincias, de 28% a 40%.

**Gráfico 2. Evolución de los criterios de distribución secundaria**



Fuente: elaboración propia

**Cuadro 4. Evolución de la distribución secundaria**

Jurisdicción	1935	1946	1958	1973	1984	1988	2003
						Ley 23.548	(Ley 23.548 actualiz.)
CABA	5,0%	8,8%	11,1%	0,0%	5,3%	0,0	2,4%
Buenos Aires	20,7%	29,7%	31,0%	28,0%	25,4%	22,0%	21,2%
Catamarca	0,5%	1,1%	1,4%	1,9%	1,9%	2,8%	2,7%
Córdoba	9,3%	9,5%	7,9%	8,9%	8,2%	8,9%	8,6%
Corrientes	1,9%	4,0%	3,6%	3,8%	3,5%	3,7%	3,6%
Chaco	0,0%	0,0%	3,0%	4,1%	4,0%	5,0%	4,8%
Chubut	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	1,9%	1,6%	1,5%
Entre Ríos	3,8%	5,4%	4,3%	4,6%	3,5%	4,9%	4,7%
Formosa	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	2,2%	3,6%	3,5%
Jujuy	2,6%	1,6%	2,7%	2,2%	2,2%	2,8%	2,7%
La Pampa	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	1,4%	1,9%	1,8%
La Rioja	0,6%	0,9%	1,4%	1,7%	1,6%	2,1%	2,0%
Mendoza	19,9%	9,7%	5,3%	4,7%	4,2%	4,2%	4,0%
Misiones	0,0%	0,0%	2,3%	3,0%	3,0%	3,3%	3,2%
Neuquen	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	2,0%	1,7%	1,7%
Río Negro	0,0%	0,0%	1,8%	2,3%	2,6%	2,5%	2,4%
Salta	2,3%	1,9%	3,4%	3,8%	3,9%	3,8%	3,7%
San Juan	8,7%	4,2%	2,4%	2,6%	2,4%	3,4%	3,3%
San Luis	0,6%	1,4%	1,5%	1,8%	1,5%	2,3%	2,2%
Santa Cruz	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	1,5%	1,6%	1,5%
Santa Fe	12,6%	12,6%	10,3%	9,1%	8,4%	9,0%	8,6%
Santiago del Estero	1,9%	3,0%	2,5%	4,0%	4,0%	4,1%	4,0%
Tucumán	9,6%	6,2%	4,1%	4,6%	5,0%	4,8%	4,6%
Tierra del Fuego	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0	1,2%
<b>Total de Provincias</b>	<b>100%</b>						

Fuente: elaboración propia

### III. Las últimas décadas de la coparticipación en Argentina

Los sucesos de hiperinflación de 1989 y 1990 imposibilitaron un debate parlamentario o extra-parlamentario serio del problema, puesto que se debieron aplicar políticas extremas frente a la crisis. Con el plan de Convertibilidad se volvió a la estabilidad macroeconómica en 1991, no obstante el esquema básico de regulación de las relaciones fiscales Nación-provincias siguió siendo el de la Ley 23.548.

Desde la reforma tributaria nacional de febrero de 1991 se comenzó a recorrer un camino similar al de principios de los '80, con elementos que destacaban

una pérdida relativa de posiciones de las provincias, como lo fueron la transferencia de servicios a las provincias sin contrapartida financiera; las “pre-participaciones”; y la limitación del poder tributario de los gobiernos provinciales y municipales.

En las últimas dos décadas se produjeron un gran número de Leyes y Decretos del gobierno nacional que de forma directa o indirecta modifican lo establecido por el régimen básico de la Ley 23.548. Junto con las transformaciones económicas por las que atravesó el país, se fueron transfigurando las relaciones fiscales federales cada vez más en la dirección de una complejización de la distribución de recursos entre niveles, que no ociosamente recibió el nombre de “laberinto fiscal”<sup>5</sup>.

A partir de la descentralización de los gastos a las provincias y de la nueva coordinación de impuestos, se firmaron sucesivos pactos federales que tuvieron impacto sobre el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos establecido por la Ley 23.548. Las primeras modificaciones fueron hechas por ley<sup>6</sup>, destacándose la primera de ellas que se realizó por la ley 23.549 –para el financiamiento previsional– al día siguiente de la sanción del régimen por la ley 23.548. A partir de 1992 las principales modificaciones que sufrió el régimen se comienzan a realizar mediante acuerdos o pactos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

La Ley 24.049 de enero de 1992 constituyó el primer pilar de la reforma, transfiriendo a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como

---

<sup>5</sup> Para no repetir meramente esquemas ya desarrollados, se remite al lector a los contenidos gráficos de la web <http://www.federalismofiscal.com/laberinto/>

<sup>6</sup> Actualmente esta Ley es complementada o modificada por 87 normas.

también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Se transfirieron también otras funciones de menor impacto presupuestario. En el texto de la ley, se especificó que el gasto transferido se financiaría con la parte provincial fijada en la Ley 23.548. Esto significó un cambio en la distribución primaria a favor de la Nación, con pérdida para todas las provincias. La distribución secundaria cambió por la diferencia entre lo que recibía cada provincia según la Ley 23.548 y el impacto de la transferencia de los servicios.

El segundo elemento clave de las modificaciones de principios de los '90 fueron las detracciones previas a la distribución primaria o sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector, también denominadas pre-coparticipaciones.

A las tradicionales relaciones verticales entre Nación y provincias, se agregaron las sectoriales, primero, los actores representativos de la Previsión Social y, segundo, los del sector educativo.

Por el Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (Pacto I), se estableció que el primero quedaba autorizado a retener un 15%, más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable definida en la Ley 23.548, con la finalidad de: i) el 15% para financiar el Sistema Nacional de Previsión y otros gastos operativos; ii) la suma fija para distribuir entre provincias con problemas financieros, por los montos establecidos en el mismo Acuerdo. Se estableció también una garantía de coparticipación mensual a las provincias y una cláusula sobre la utilización de los recursos fiscales provinciales que no tiene más valor que el de la mera enunciación. Frente a estos dos mecanismos, se agregó la cláusula de que “el Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este Acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin conformidad expresa de las provincias”, con motivos de prevención por parte de las provincias.

Finalmente, el tercer pilar fue el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Pacto II), firmado entre los Poderes Ejecutivos en agosto de

1993, cuyos objetivos incluían una reestructuración parcial del régimen tributario argentino. Tanto las provincias como la Nación asumieron compromisos en materia impositiva tendientes a eliminar distorsiones y aumentar la competitividad global de la economía. En línea con dichos objetivos, se dispuso una severa restricción a la utilización del potencial tributario de las provincias y sus municipalidades por la vía de la derogación de algunos impuestos provinciales y municipales, la modificación de otros, la fijación de límites para las bases imponibles y las alícuotas y la fijación de pautas para la sustitución de otros impuestos. Todas las provincias argentinas adhirieron al Pacto Fiscal y en distinta medida realizaron reformas en sus sistemas tributarios orientadas en la dirección de los compromisos asumidos, que debilitaron los sistemas tributarios provinciales (y municipales). En este mismo Pacto se mantuvieron la garantía de coparticipación y el compromiso (aunque sólo enunciativo) sobre el destino de los recursos fiscales provinciales. El Pacto extendía hasta mediados de 1995 la afectación de recursos para Previsión Social dispuesta por el Acuerdo de 1992.

A su vez, en este acuerdo, la Nación aceptó la transferencia de las Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones de las provincias con las que celebrara convenios. Otro punto de interés es que entre los impuestos a derogar por las provincias aparecían algunos (por ejemplo, Débitos Bancarios) que luego serían implementados por el propio gobierno nacional.

Se pueden a su vez agregar dos casos especiales más de avances sectoriales sobre el sistema tributario y sobre las Leyes de reparto entre la Nación y las provincias: la Ley Federal de Educación, que estableció un “mandato” de gastar en educación, fijándose un sendero temporal para duplicar el gasto educativo en cinco años (la Nación se comprometía, en caso de no contarse con los recursos suficientes, a aportar los mismos a partir de impuestos directos por crearse); y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053), que implicaba un avance sobre impuestos provinciales (Automotores) con destino a mejorar las retribuciones de los docentes de escuelas públicas y de gestión privada subsidiadas.

### III.1 Reforma constitucional de 1994

Hasta la reforma constitucional de 1994 se produjo un intensísimo debate referido a la constitucionalidad del esquema de coparticipación tributaria. Quienes sostenían que el sistema era inconstitucional (por ejemplo Dino Jarach) argüían que mediante el sistema de la ley convenio (que hasta 1994 no estaba previsto en la constitución) las provincias estaban delegando en la Nación sus competencias tributarias, por esencia irrenunciables. El eje del argumento consistía en que el esquema de competencias tributarias establecido en la constitución no podía ser modificado por acuerdo de partes, como de hecho lo era a partir de la delegación producida en la ley convenio.

Por otra parte, quienes sostenían que el sistema era constitucional (por ejemplo Giuliani Fonrouge) consideraban que la ley convenio no establecía una delegación de ninguna competencia tributaria sino una abstención voluntaria de su ejercicio por parte de las provincias. El eje central del argumento era que, mediante la ley convenio, la Nación no establecía ningún tributo para el cual no tuviera competencias (en forma permanente o transitoria) y que lo único que las provincias delegaban era la facultad de recaudar y administrar los tributos, cuestión no prohibida por la Constitución.

Por último, otra postura (sostenida por Bidart Campos) establecía que la ley convenio era constitucional para los impuestos indirectos pero inconstitucional para los directos. En efecto, en materia de impuestos indirectos tanto la Nación como las Provincias cuentan con la facultad concurrente de imponerlos en todo tiempo. En este caso, no habría ninguna delegación de competencia tributaria sino una simple abstención en su ejercicio por parte de las provincias.

En materia de impuestos directos la cuestión es más complicada: según la Constitución la Nación sólo puede imponerlos por tiempo determinado y en caso de emergencia, sin embargo, el más importante de los impuestos directos (el antiguo impuesto a los réditos y actual impuesto a las ganancias) tiene vigencia desde el año 1932. En la práctica, por lo tanto, la nación ha convertido en permanente una facultad que según la constitución es transitoria. Este problema se agrava y se cristaliza con el régimen de coparticipación, puesto

que al adherir a la ley convenio las provincias convalidan la existencia y recaudación de este impuesto nacional y no pueden ya denunciar su inconstitucionalidad, puesto que esta denuncia implicaría ir contra la doctrina de los propios actos.

Esta discusión ha quedado superada a partir de la reforma constitucional de 1994 en la cual se le da jerarquía constitucional al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. La reforma constitucional de dicho año introdujo la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación de impuestos (artículo N° 75, y 6ª disposición transitoria) a la vez que implantó el marco para las nuevas instituciones federales, otorgando rango constitucional a la distribución de potestades tributarias, estableciendo implícitamente el esquema de coparticipación y un mecanismo específico para la reforma que indica las características básicas que deberá respetar el nuevo régimen. Para ello establece algunas guías, pautas, principios a tener presentes en la nueva norma, que abarcan consideraciones de eficiencia en el gasto, solidaridad, igualdad de oportunidades, desarrollo y resguardo de derechos adquiridos. El artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 establece: “(Corresponde al congreso nacional) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado,... (Estas) contribuciones, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución... se efectuará en relación directa a (la asignación de) las competencias, servicios y funciones... contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”

Para la aprobación de la Ley se fijó una mayoría especial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) y se requería la aprobación por las provincias. La Constitución creó también un Organismo Fiscal Federal encargado de la ejecución y control de lo dispuesto. Se fijó la obligación de

dictar una nueva Ley de Coparticipación antes del 31 de diciembre de 1996, lo que finalmente nunca ocurrió hasta la actualidad (13 años de incumplimiento). Claramente, para aprobar el nuevo régimen de coparticipación se requiere pasar por un proceso político de decisión que exige considerar cuestiones no solo económicas (eficiencia, optimalidad), y que no puede ser desconocido ni obviado, por detrás del cual se encuentran los conflictos clásicos del régimen argentino, entre los niveles de gobierno, Nación–Gobiernos Provinciales, y entre los Gobiernos Provinciales entre sí. Adicionalmente, se generan conflictos dentro del diseñador del nuevo régimen, que debe definir cuáles son los objetivos del instrumento, por ejemplo, la distribución personal del ingreso, la distribución regional, estabilidad macroeconómica, entre otros.

El nuevo texto constitucional, si bien tiene la intención de establecer en la carta magna el derecho de las provincias a participar de la recaudación de los tributos nacionales estableciendo algunas garantías en cuanto a los criterios de distribución y bases del régimen, ha dado lugar a muchas discusiones por la imperfección de su redacción. A continuación se reseñan algunas de estas discusiones.

#### ***Vigencia del sistema.***

La primera pregunta que cabe hacer es si a partir del 1 de enero de 1997 (plazo constitucional en que debía sancionarse la nueva ley) la vieja ley continúa vigente o si ha quedado automáticamente derogada por el texto constitucional, en todo o en parte.

En efecto, recordemos que el régimen vigente y el constitucional son distintos al menos en dos aspectos:

- Participación de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene más derechos en el régimen constitucional que en el de la Ley 23.548
- Capacidad del Congreso para establecer asignaciones específicas a tributos coparticipables sin acuerdo de las provincias.

Así, podría sostenerse que la sanción de una norma superior ha derogado tácitamente las disposiciones referidas a estos puntos en la Ley 23.548. El análisis de estas dos cuestiones puede arrojar resultados distintos y preocupantes.

En cuanto a la participación de la Ciudad de Buenos Aires en la distribución secundaria en igualdad con las provincias y su integración al organismo fiscal federal (art. 75 inciso 2) la Constitución ha previsto expresamente la sanción de una nueva ley (art. 75 inciso 2 y cláusula transitoria sexta). En consecuencia, el constituyente ha previsto expresamente que las disposiciones de este inciso son programáticas y no directamente operativas. Asimismo, en la práctica, al ser necesaria la modificación de los porcentajes de distribución primaria y secundaria establecidos en la Ley 23.548, la inclusión de la Ciudad en igualdad con las provincias sólo puede realizarse mediante la sanción de la nueva ley convenio. (Es de destacar que, aún sin haber ley que así lo disponga, la Ciudad integra actualmente la Comisión Federal de Impuestos.)

Pero la cuestión es distinta en materia de la competencia del Congreso de establecer asignación específica a tributos coparticipables (art. 75 inciso 3). En este inciso la Constitución no ha previsto la sanción de una nueva ley, por lo cual podría perfectamente sostenerse que el artículo 2 inciso d de la ley vigente (que exige el acuerdo de las provincias para establecer estas asignaciones específicas) ha devenido inconstitucional.

***La competencia del Congreso de fijar asignación específica a recursos coparticipables.***

La ley actual establece que sólo se puede excluir de la masa de los recursos coparticipables a aquéllos que tengan asignación específica establecida por ley del Congreso y ratificada por las provincias.

Por su parte, el inciso 3 del art. 75 de la Constitución establece que el Congreso puede “Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por la ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”

La interpretación literal de este inciso implicaría que, en forma unilateral, el Congreso puede “excluir” tributos (en forma total o parcial) de la masa de los recursos coparticipables, desnaturalizando en forma total el mismo sentido de la ley convenio. En efecto, las provincias aprobarían determinados porcentajes de distribución sobre una masa total de recursos que luego podría ser reducida en forma unilateral por la Nación.

Frente a este problema interpretativo surgen dos alternativas: quienes sostienen que la cláusula debe interpretarse así, y que quedará librado a la prudencia del Congreso ejercer esta facultad en forma razonable (lo cual viola la prohibición de modificación unilateral de la ley convenio establecida en el inciso 2 del artículo 75) y quienes sostienen que esta cláusula sólo se aplica a los tributos que, al momento de la sanción de la ley convenio, no estén incluidos en el régimen de la coparticipación. Esta segunda postura distingue entonces entre tributos de naturaleza coparticipable y tributos efectivamente coparticipables. Serían de naturaleza coparticipable todos los impuestos directos e indirectos y serían efectivamente coparticipables aquéllos que expresamente queden incluidos en la ley convenio. La facultad del Congreso de establecer asignación específica en forma unilateral se aplicaría a los tributos de naturaleza coparticipable pero no efectivamente coparticipables (por ejemplo, a los tributos nacionales creados con posterioridad a la sanción de la ley convenio o a aquéllos que expresamente se excluyan de aquélla)

#### ***La necesidad de acuerdos formales previos entre la Nación y las provincias***

El art. 75 inciso 2 establece que “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación...”

Esta frase ha dado lugar a un sinnúmero de discusiones, por los siguientes motivos:

Carácter formal o informal de los acuerdos. La interpretación más literal sostiene que, previo a la sanción de la ley, deben formalizarse acuerdos entre la Nación y las Provincias. Ahora bien, la ley debe ser sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara. Si se exige que previo a la presentación del Proyecto de Ley se produzcan acuerdos formales entre la

Nación y la totalidad de las provincias, esta regla de mayoría, expresamente contemplada en el inciso 2 del artículo 75 se convertiría en unanimidad. En otras palabras, para presentar el proyecto sería necesario el acuerdo de todas las provincias aunque para aprobarlo sólo sería suficiente la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.

Falta de mención de la ciudad de Buenos Aires entre los integrantes de los “acuerdos”. Posiblemente por un error de redacción, la Ciudad no está contemplada entre los integrantes de los acuerdos. Esto ha dado lugar a que algunos sostengan que no debe formar parte de dichos acuerdos, y que incluso no debe votar la ley convenio (Bulit Goñi). En cuanto a la primera pretensión (que no debe formar parte de los acuerdos), se torna totalmente insostenible si se entiende que los acuerdos son formales y obligatorios. En efecto, la Ciudad se vería afectada por la ley convenio (que establecería su participación) y sin embargo sería la única jurisdicción local en no “acordar” su contenido.

Falta de mención de la Ciudad entre quienes deben aprobar la ley convenio. El art. 75 inciso 2 establece que la ley convenio debe ser “aprobada” por las provincias. Esto ha dado lugar a la interpretación según la cual la Ciudad no debería votar ni ratificar dicha ley. Sin embargo, la ley convenio debe ser votada por la mayoría de los senadores y diputados (entre los cuales se cuentan los de la Ciudad) y ratificada por las provincias y por la Ciudad, puesto que esta ley establecerá restricciones a la competencia tributaria de la Ciudad que sólo pueden ser establecidas por su Legislatura (así, en la actualidad la Ciudad ha adherido a la Ley 23.548 mediante Ley 4 local). Sin esa ratificación, nada impediría que la Ciudad fijase tributos análogos a los nacionales, puesto que nunca se habría comprometido a no hacerlo.

### **III.2. Incumplimiento del mandato constitucional**

Pasando a analizar lo que efectivamente se verificó en la realidad, pese a que la ley convenio prevista en la Constitución de 1994 debía entrar en vigencia el 1 de enero de 1997, dicha norma no ha sido aún sancionada por el Congreso,

por lo cual continúan rigiendo las disposiciones de la ley 23.548. El no cumplimiento de la cláusula constitucional posibilitó en cierta medida que se continúen agregando Pactos y Acuerdos fruto de los desajustes fiscales del periodo.

A finales de 1999, el gobierno nacional y los gobernadores electos firmaron el Compromiso Federal, en el cual se acordó “acentuar el cumplimiento de los temas pendientes del Acuerdo de Agosto de 1993”, y se comprometieron a reducir el gasto público y a cumplir una serie de obligaciones, entre las que se encontraba sancionar una nueva Ley de Coparticipación de Impuestos. Se estableció también la creación del Fondo Anticíclico, financiado con recursos coparticipables.

Al “Compromiso Federal” le siguió el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”, en el que se ratificó el Compromiso anterior, excepto en lo que se hubiera modificado.

Más adelante, y en el contexto de la crisis de 2002, se sancionó el “Acuerdo Nación-provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”. Constaba de tres objetivos básicos: i) sancionar un Régimen de Coparticipación de Impuestos (antes del 31 de diciembre de 2002); ii) hacer transparente la relación fiscal Nación-provincias; y iii) refinanciar y reprogramar deudas provinciales.

El acuerdo indicaba múltiples pautas que incluían una constelación de temas como la creación de un Organismo Fiscal Federal; la constitución de un Fondo Anticíclico Federal financiado con los recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la recaudación; un régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno; mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento entre los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; evaluación de una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial; implementación de la armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales; definición de pautas que permitan alcanzar una simplificación y armonización del sistema impositivo de todos los

niveles de gobierno; coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales; establecimiento de indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, en base a competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal; y descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las provincias que así lo soliciten y sea aceptado por la Nación.

En el año 2006, la Ley 26.075 estableció la necesidad de aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre los años 2006 y 2010 se debía producir este aumento y la “mejora en la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de enseñanza y fortalecer la investigación científico – tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, socio – cultural del país”. Puesto que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, ciencia y tecnología debía incrementarse progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Bruto Interno (PBI), se estableció por el plazo de 5 años una asignación específica de recursos coparticipables, conformada por el incremento, respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables correspondientes a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el régimen de la Ley 23.548 y sus modificatorias y complementarias.

En el año 2009 se creó el Fondo Federal Solidario (FFS) con el objetivo de financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos o rurales; con expresa prohibición de utilizar las sumas para el financiamiento de gastos corrientes. El FFS está compuesto por el 30% de los montos efectivamente recaudados en concepto de derecho de exportación de soja, repartido de manera “solidaria” para refuerzo de los presupuestos destinados a

infraestructura en las Provincias y cada uno de los Municipios de aquéllas que adhieran.

Se lo nombra aquí a este instrumento, no obstante no forma parte del esquema de coparticipación en sí, puesto que se estableció para el mismo un reparto automático de los fondos, replicando el sistema de coparticipación federal, en forma diaria y sin costo, por el Banco de la Nación Argentina, conforme los mismos porcentajes establecidos en los artículos 3º, 4º, 8º, correlativos y concordantes de la Ley Nº 23.548 y sus modificatorias. Se utilizó el mecanismo de adhesión condicionada a que se establezca, hacia el interior de los estados provinciales, también un reparto automático y sin costo de los fondos a sus municipalidades, de conformidad a los porcentajes que de la coparticipación federal de impuestos les corresponda, que en ningún caso podrá ser inferior al 30% del total de los fondos que la Provincia perciba.

En resumen, todo este último período hasta la actualidad está signado por una constante presión sobre el régimen. Pese al mandato constitucional, no se logró sancionar una Ley regulatoria. Esto se debe en parte a la dificultad inherente al régimen, pero principalmente a que al gobierno nacional le resultaron siempre más convenientes los arreglos transitorios. Al desplazarse el tema desde su ámbito de decisión natural (el Congreso Nacional) hacia los Gobernadores, se profundizó la naturaleza coercitiva del federalismo, lo cual dio paso a los arreglos discrecionales. Los efectos no han sido menores, como se evidenciará en el segundo informe correspondiente a este estudio.

### **III.3 Distribución actual de los impuestos recaudados por el Gobierno Federal: “la maraña”**

La enorme cantidad de leyes, decretos y resoluciones sancionadas en materia tributaria en los últimos años, así como la violación del mandato constitucional relativo a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación por parte del Poder Legislativo Nacional, han dado lugar a la vigencia de una extensa

variedad de regímenes superpuestos de distribución de recursos, que otorgan una apariencia sumamente compleja al sistema actual de coordinación financiera. Sobre el régimen general introducido con la Ley N°23.548, conviven en la actualidad una serie de figuras tales como: a) detracciones previas a la coparticipación, del producido de alguno o varios impuestos ("pre-coparticipaciones"); b) asignación de porcentajes o sumas fijas a fines específicos; c) distribución de determinados fondos según criterios distintos a los enunciados en la Ley N°23.548; d) fondos especiales, en general administrados por organismos descentralizados.

Esta multiplicidad de elementos fue haciéndose paulatinamente más compleja puesto que se fueron añadiendo o modificando las adiciones al régimen original transitorio con el paso de los años. Esto claramente plantea la necesidad de un análisis cuidadoso en cuanto se desee idear un nuevo mecanismo de distribución de fondos, de modo de evitar que un eventual nuevo sistema que se sancione sea afectado por los mismos problemas.

Evidentemente, uno de los principales defectos del régimen actualmente vigente es la inflexibilidad que se presenta ante la ausencia de criterios de distribución explícitos u objetivos, recurriéndose en cambio a la metodología de los coeficientes prefijados.

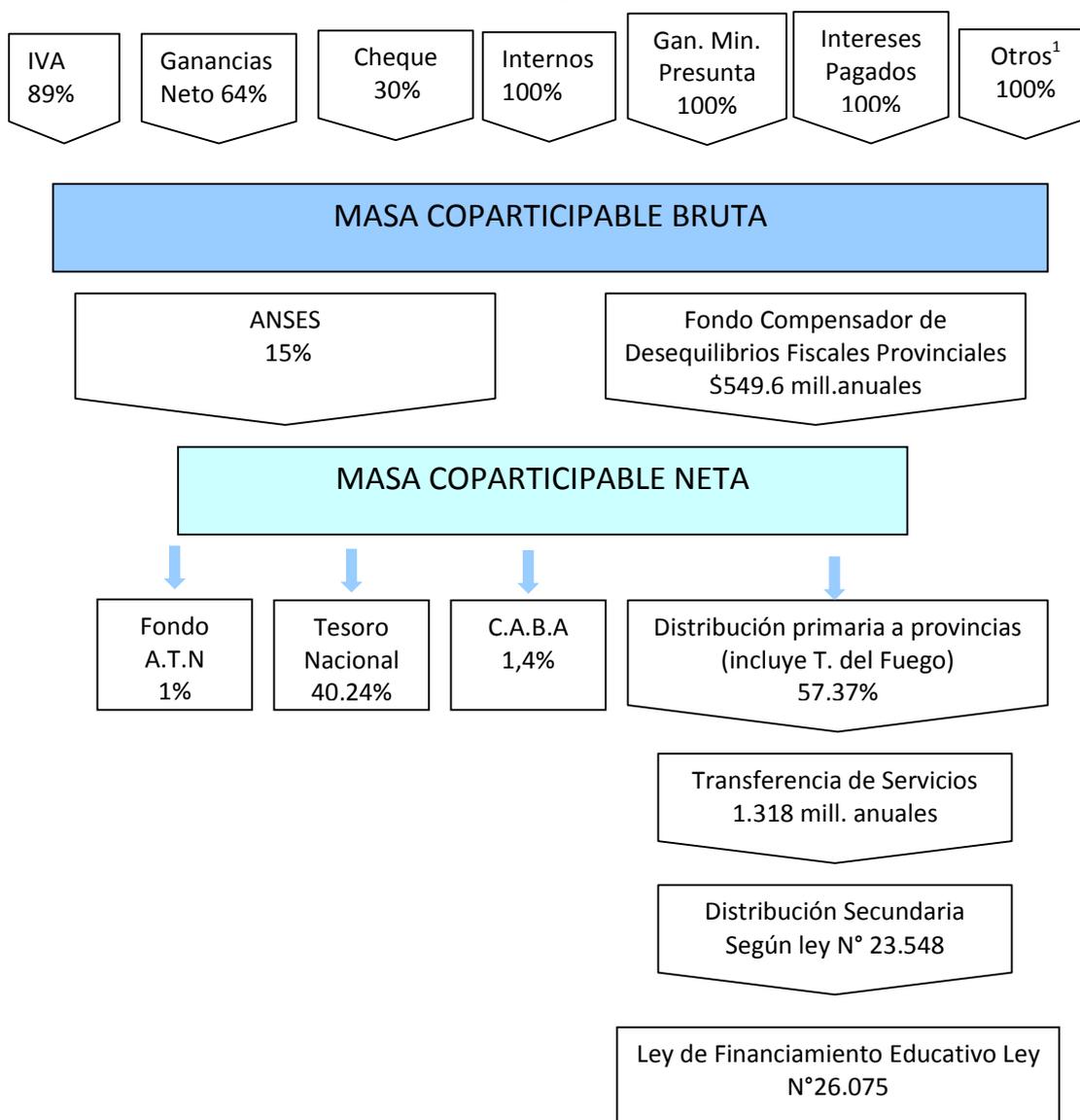
Para abordar la distribución vigente de los fondos recaudados por el Estado Nacional, es conveniente separar a los mismos en impuestos coparticipados, impuestos no coparticipados e impuestos con asignación específica. Esto es de suma utilidad, puesto que producto de las sucesivas modificaciones al régimen, la conformación de la masa a distribuir no se resume solamente por la enunciación de los tributos a incorporar, sino que también deben tomarse en cuenta las detracciones y asignaciones especiales de muchos de ellos, aún antes de ingresar a la masa coparticipable.

### ***Régimen general***

Como se reseñó anteriormente, de los recursos coparticipables corresponde: a) 42,34% para la Nación; dentro de los cuales se destina un 0,70% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por el Decreto N° 702/99 y un 1,40% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Decreto N° 705/03, quedando 40,24% para el Tesoro Nacional, b) 56,66% para las Provincias, y c) 1% al Ministerio del Interior, con destino al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN).

Esta distribución se efectúa, no obstante, previa detracción de la masa de impuestos coparticipables, de: a) 15% para atender el pago de obligaciones previsionales y otros gastos operativos, y b) \$45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales de acuerdo a sumas fijas preestablecidas.

**Gráfico 3. Régimen general**



(1) Premio a los juegos, Capital de Cooperativas (50%).

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Mecon.

### **Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)**

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias fue creado con el objetivo de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. La administración de este fondo está a cargo del Ministerio del Interior, quien según la Ley 23.548 debe informar trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los recursos que lo componen, indicando los criterios seguidos para la asignación. Asimismo, la norma

establece que el Poder Ejecutivo Nacional tiene prohibido girar suma alguna que supere el monto fijado para ATN, en un intento evidente de poner una cota a la discrecionalidad de la política fiscal. La realidad es que desde la creación del régimen vigente esta intención ha podido ser eludida; en parte a través de la ampliación del fondo con la afectación de parte del Impuesto a las Ganancias (ver abajo); y en parte a través de regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación. Desde su existencia el destino de los fondos en general se ha apartado de sus objetivos originarios, no existiendo reglas explícitas, económicas o sociales que justifiquen la distribución de las transferencias efectuadas. Recientemente, incluso, los fondos de ATN se fueron acumulando puesto que casi no se verificaron transferencias a provincias, y en el año 2010 se realizó una distribución de dicho acumulado en la forma de reducción de stock de deuda de las provincias con el estado federal.

### ***Impuestos Coparticipados***

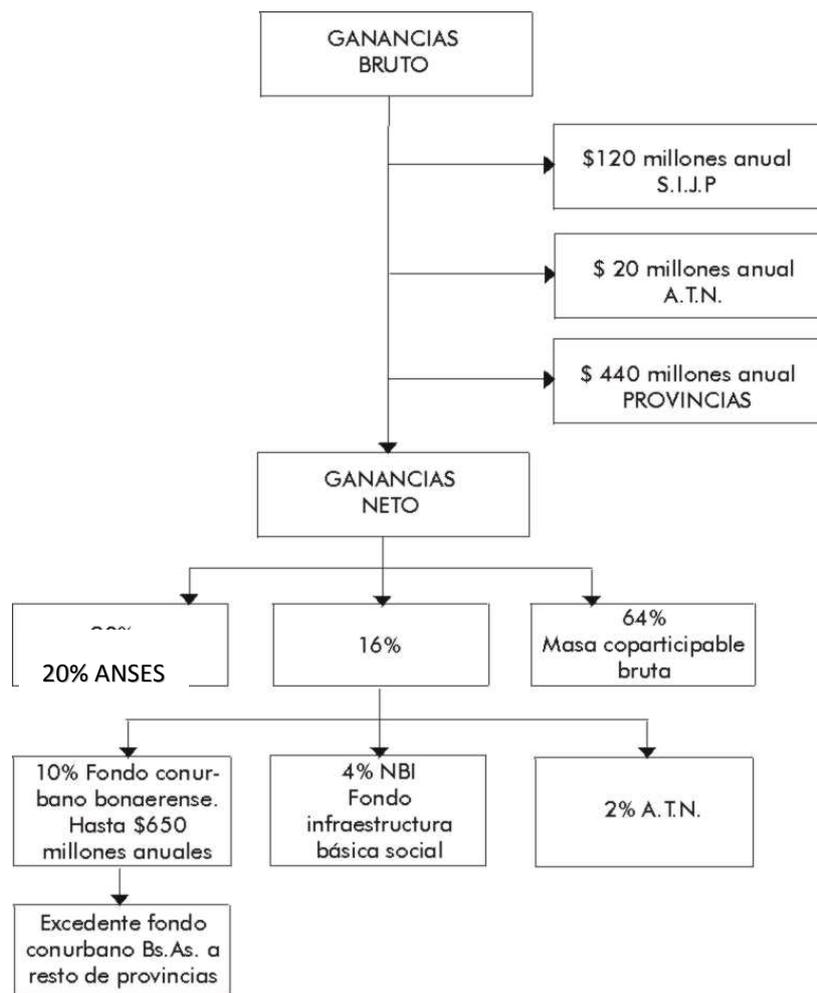
#### ***Impuesto a las Ganancias:***

Este tributo contiene numerosas consideraciones previas a su distribución. Primero, se realiza una detracción de \$580 millones anuales, que se destinan al Sistema Previsional (\$120 millones); al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (\$20 millones); y al conjunto de provincias incluida Tierra del Fuego (\$440 millones), para distribuir entre ellas según la Ley N°23.548.

Posteriormente, el remanente se asigna de la siguiente manera: a) 20% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); b) 10% hasta un monto de \$650 millones anuales a la Provincia de Buenos Aires, con destino

específico a obras de carácter social<sup>7</sup>; c) 2% al Ministerio del Interior para conformar el "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias"; d) 4% entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, con afectación específica a obras de infraestructura básica social; e) 64% entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de la Ley N°23.548.

**Gráfico 4. Distribución del Impuesto a las Ganancias**



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

<sup>7</sup> El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3º y 4º de la Ley N°23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego.

### ***El caso del Fondo del Conurbano Bonaerense***

La Ley 24.073 y Decreto 879/92 crearon el “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense” conocido como Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB), con la finalidad de compensar a la provincia de Buenos Aires por la caída en su índice de coparticipación respecto de la Ley 20.221 y atento al proceso de migración interna por el cual grandes contingentes humanos provenientes de diferentes provincias argentinas se asentaron en el cordón de las ciudades más importantes del Litoral y/o Gran Buenos Aires<sup>8</sup>. Este fondo se integra mediante una transferencia automática equivalente al 10% de la recaudación del impuesto a las Ganancias. A su vez también se impuso una detracción de 4% del gravamen para distribuir automáticamente entre el resto de provincias (excluida Buenos Aires) en función del índice de NBI, lo cual las compensaría ante la medida favorable a Buenos Aires. Posteriormente, la Ley 24.621 de 1995 impuso un tope al Fondo del Conurbano Bonaerense de \$650 millones al año. El excedente sobre esa cifra se distribuye entre el resto de las provincias, con prorrates de proporciones a los de la distribución secundaria dispuesta en la Ley 23.548.

Evidentemente, con este régimen la provincia de Buenos Aires mejoró su participación en la distribución efectiva de la recaudación. No obstante, con el tope impuesto, a la provincia se puede concluir que a la misma le convendría más, en términos de fondos recibidos, que no exista el Fondo del Conurbano cuando la recaudación anual de Ganancias supera los \$35.000 millones. Al no actualizarse el tope de 1995 y frente a la inflación de los últimos periodos, resulta claro que a Buenos Aires le convendría que no exista este Fondo. La recaudación del tributo desde 2007 superó el valor límite (\$42.854 millones).

---

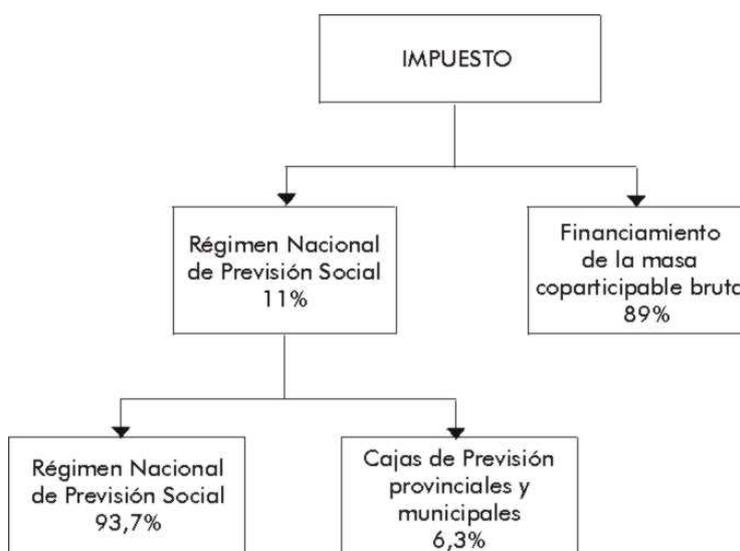
<sup>8</sup> La ley 24.443 de 1995 creó también un Fondo para las ciudades de Rosario y Santa Fe, por hasta la suma de 30 millones de pesos por año de los recursos que le correspondían a la provincia de Buenos Aires en virtud del art. 19 inc. b) de la ley 23.966.

Así, la participación de Buenos llegó a un máximo en 1995, el año en que se fijó el tope, luego del cual descendió a un mínimo por debajo del 20% en los últimos años.

#### ***Impuesto al Valor Agregado (IVA)***

De la recaudación del impuesto, y previo a la distribución se detraen los reintegros a las exportaciones. El saldo se distribuye de la siguiente manera: a) 89% de conformidad al régimen establecido por la Ley N°23.548; b) 11% con destino a ANSES (93,73%) y a provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (6,27%), para distribuir de acuerdo a un prorrateador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones.

**Gráfico 5. Distribución del Impuesto al Valor Agregado**



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

#### ***El financiamiento de AFIP***

Según el Decreto nacional 1.399/2001 la AFIP se financia desde 2002 con un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a su cargo. El porcentaje inicial del 2,75% de los recursos tributarios

fue disminuyendo, y desde 2005 es del 1,90%. A pesar de que la base de cálculo es el total recaudado, el monto se detrae de la cuenta recaudadora del IVA, previo a ser sometido al esquema de distribución señalado más arriba. Teniendo en cuenta que el IVA es uno de los principales aportantes a la masa coparticipable, esta forma de financiamiento no resulta neutra a los efectos de la distribución primaria, puesto que Nación y provincias comparten la carga a través de una menor masa coparticipable, aún cuando la recepción de ingresos proveniente de los tributos que forman la base de cálculo sobre la que se asienta la justificación del esquema (contraprestación de los servicios que presta el ente) es repartida de una manera claramente diferente (muchos de los impuestos de la base no son coparticipables), con una mayor participación de la Nación.

#### ***Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes***

El producido del denominado "Monotributo" Impositivo se distribuye de la siguiente manera: a) 70% al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); b) 30% a las jurisdicciones provinciales en forma diaria y automática, de acuerdo a la distribución secundaria prevista en la Ley N°23.548.

El componente Previsional del tributo se destina íntegramente al Régimen Previsional.

**Gráfico 6. Distribución del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes**



*Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.*

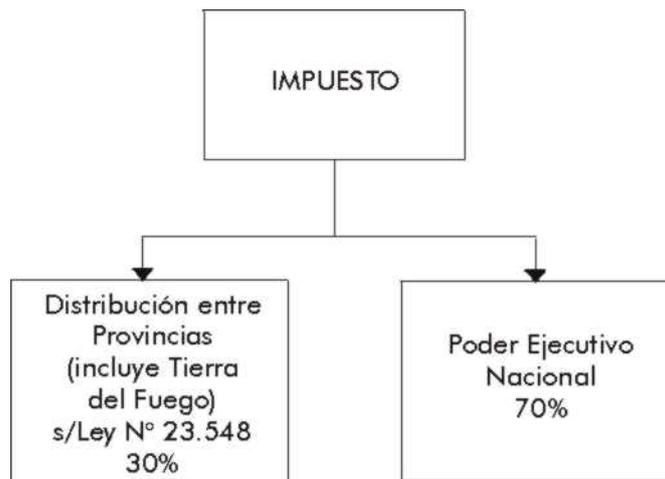
### ***Impuesto Internos***

La mayoría de los Impuestos Internos no están sujetos a afectaciones específicas por parte de ningún régimen especial, excepto los que inciden sobre los Seguros (se destinan al tesoro nacional). Por ello, salvo la excepción comentada, el 100% de estos tributos se coparticipa según la Ley N°23.548.

### ***Impuesto a los Créditos y Débitos***

El 70% de este impuesto ingresa al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la Ley N° 25.561. El restante 30% se distribuye de acuerdo a la Ley N°23.548, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Nación- Provincias de febrero de 2002.

**Gráfico 7. Distribución del Impuesto sobre Débitos y Créditos**



*Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.*

### ***Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta***

El producido de este impuesto se distribuye de forma íntegra conforme a lo establecido en la Ley N°23.548.

### ***Impuesto s/ Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial***

Ídem Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

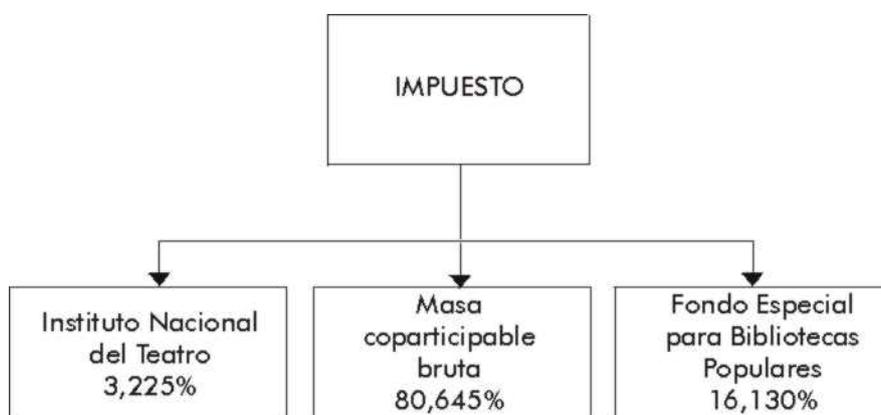
### ***Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas***

Tampoco existe afectación específica para este gravamen.

**Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos**

El producido del impuesto se distribuye de la siguiente manera: a) 80,645% a coparticipación entre Nación y Provincias; b) 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación; c) 3,225% al Instituto Nacional de Teatro.

**Gráfico 8. Distribución del Gravamen sobre Premios de Juegos de Sorteo**



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

**Impuesto sobre el capital de las Cooperativas**

El producido por la aplicación de la alícuota del 2% se destina: 1% según la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, entre Nación y Provincias (el 42,34% que corresponde a la Nación se destina al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa) y 1% al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

### ***Impuestos no coparticipados***

#### ***Derechos de Importación y Exportación***

Estos impuestos se asignan al Tesoro Nacional en un 100%. Cabe aquí acotar de la misma manera que se lo ha hecho más arriba, que la existencia del FFS no constituye parte del sistema de coparticipación, sino que es más bien un arreglo a través del cual se envían recursos condicionales a su utilización, y cuyo instrumento legal, al ser un decreto, goza de menor estabilidad que el sustento que dan las distintas leyes que conforman el sistema efectivo de coparticipación argentino.

#### ***Tasa de Estadística***

La Tasa de Estadística se distribuye de la siguiente manera: a) 31,30% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); b) 38,47% al Ministerio de Relaciones Exteriores; c) 30,23% al Tesoro Nacional.

**Gráfico 9. Distribución de la Tasa de Estadística**



*Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.*

## ***Impuestos con asignación específica***

### ***Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural Comprimido***

La Ley N°24.966 asigna al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: a) 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y otros que califiquen como naftas de acuerdo a especificaciones técnicas; y b) 100% del producido de impuestos que graven, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido.

Por su parte, el 79% del producido de los gravámenes señalados en a), se distribuye de acuerdo con el Título III de la Ley N°23.999, entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N°21.581) de conformidad con los períodos y porcentajes siguientes

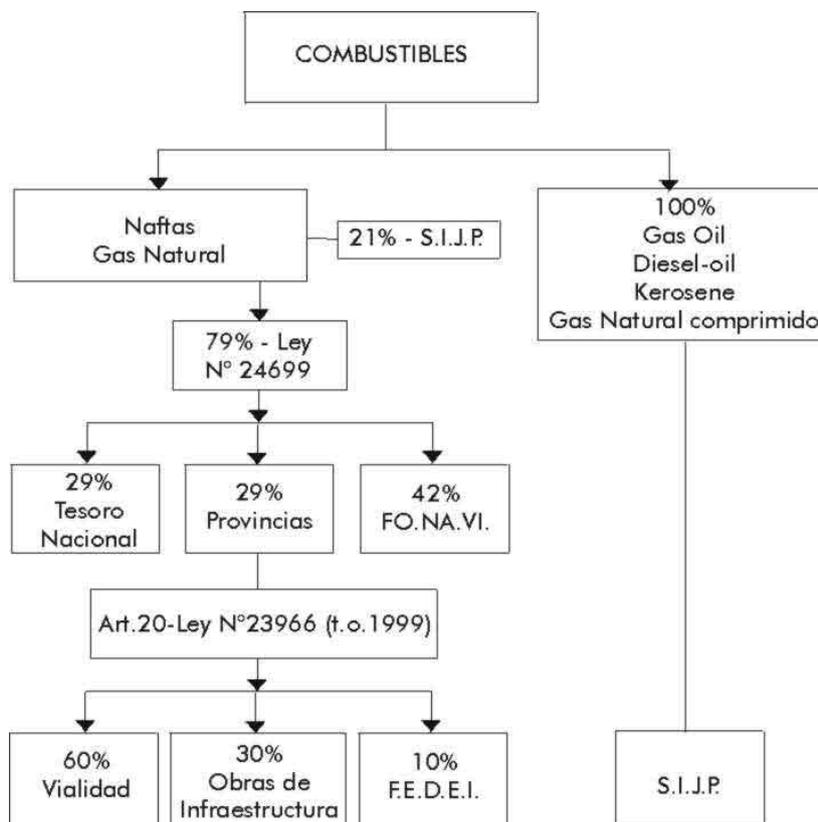
**Cuadro 5. Distribución de los impuestos a los Combustibles Líquidos y al Gas Natural**

<b>Períodos</b>	<b>Tesoro Nacional (%)</b>	<b>Provincias (%)</b>	<b>FONAVI (%)</b>
Hasta el 30/06/92	47	13	40
del 01/07/92 al 31/12/92	42	17	41
del 01/01/93 al 30/06/93	38	20	42
del 01/07/93 al 31/12/95	34	24	42
Desde el 01/01/96	29	29	42

*Fuente: elaboración propia*

El FO.NA.VI. tiene una garantía de transferencia mínima a las provincias de \$75 millones mensuales.

**Gráfico 10. Distribución del Impuesto a los Combustibles**



*Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.*

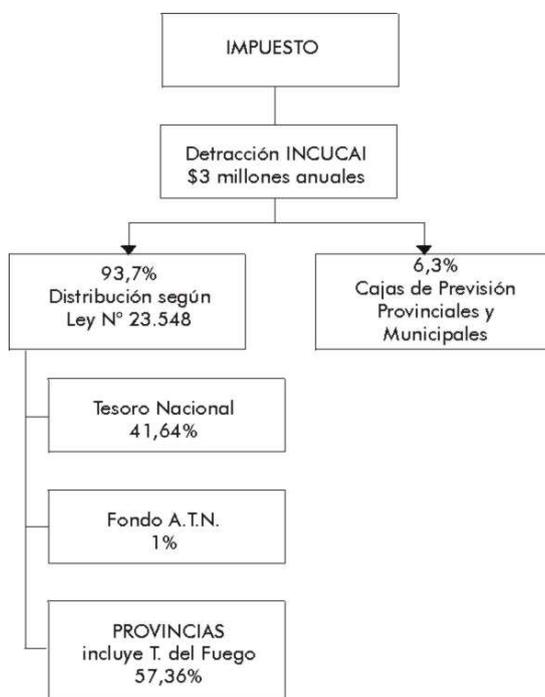
A su vez, los fondos que corresponden a las provincias se distribuyen entre ellas en la forma que se establece a continuación: a) 60% por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal; b) 30% en función de los porcentuales de distribución vigentes de la Ley N°23.548, con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas; c) 10% al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), administrado por el Consejo Federal de la

Energía Eléctrica, y con aplicación a los fines establecidos en el Régimen de Energía Eléctrica<sup>9</sup>.

**Impuesto sobre Bienes Personales**

Del producido del impuesto y previo a su distribución, se separa la suma de \$3 millones anuales, para transferir al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

**Gráfico 11. Distribución del Impuesto a los Bienes Personales**



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

---

<sup>9</sup> En este ítem Buenos Aires sufre una quita de hasta \$30 millones anuales con destino a los conurbanos de la provincia de Santa Fe.

Posteriormente, el producido del impuesto se distribuye: a) un 93,73% según la Ley N°23.548, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15% con destino a la Seguridad Social y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las provincias.; b) 6,27% para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a un prorrateador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones.

#### ***Impuestos Interno sobre Seguros***

El producido del impuesto sobre las primas de los seguros que se contraten se destina al Tesoro Nacional

#### ***Impuestos a la Energía Eléctrica***

El recargo de 6%o sobre el precio de venta de la electricidad aplicado a todos los consumidores finales, establecido por la Ley N°23.681, se destina a la Empresa de Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, con el objeto de realizar inversiones en los sectores eléctricos y reducir el nivel de las tarifas aplicadas a los usuarios de electricidad que son servidos directamente por dicha empresa. El excedente de \$26,2 millones se destina al Tesoro Nacional.

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina: a) El 0,70% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios. b) El 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. c) El 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

#### ***Otros Impuestos***

Otros tributos como el Impuesto sobre el abono de telefonía celular, Tasa sobre el Gas Natural, Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual,

Impuesto a los pasajes al exterior, Adicional de emergencia sobre cigarrillos, Impuesto sobre los Videogramas Gravados e Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos, Impuesto a los Pasajes Aéreos, Tasa sobre el Gasoil y tasas viales, Tasa de Infraestructura Hídrica, Impuesto al Gas Natural y al Gas Licuado de Petróleo, cuentan con afectaciones específicas sin impactar directamente en el régimen de coparticipación.

### ***Reseña de las distribuciones especiales y asignaciones específicas***

Si bien el Régimen de Coparticipación Federal es la institución principal a través de la cual tienen lugar las relaciones financieras verticales y horizontales en Argentina, existe una extensa gama de regímenes complementarios y modificatorios que determinan un destino para los ingresos fiscales recaudados a nivel nacional completamente alejado del correspondiente en el régimen original. A continuación se reseñan los más relevantes.

### ***Financiamiento del Sistema Previsional***

El sistema previsional ha constituido históricamente un elemento crucial en la evolución de las relaciones financieras interjurisdiccionales.

En 1991, la sanción de la Ley 23.966, de Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social, introdujo nuevas modificaciones a lo dispuesto por la 23.548. Entre sus disposiciones, esta nueva ley establecía que los montos o porcentajes de las retenciones fijadas por o en virtud de convenios de corresponsabilidad gremial con destino al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), quedarían transferidos al Régimen Nacional de Previsión Social<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Como compensación, se asignó al FONAVI un porcentaje del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural Comprimido, estableciéndose asimismo el criterio de distribución de la parte restante, entre la Nación y las Provincias.

Por otro lado, se afectó también a dicho régimen y a los regímenes de previsión social provinciales, una parte de la recaudación de IVA y el total de un nuevo gravamen, el Impuesto sobre Bienes Personales. De esta manera, se creaba un sistema de transferencias condicionadas a las provincias, por fuera de la coparticipación, para financiar erogaciones relacionadas con la Seguridad Social.

Puede afirmarse que las afectaciones de fondos antes de la coparticipación o "precoparticipaciones" introducidas por la Ley 23.966 sentaron un precedente en la legislación impositiva, el cual se repitió en otros tributos en años posteriores, contribuyendo a que la distribución efectiva de fondos se alejase en cierta medida del régimen original.

El 12 de agosto de 1992, se firmó el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Con relación al régimen de coparticipación, la disposición más importante fue la de permitir al Estado Nacional la retención del 15% de la masa coparticipable bruta, más una suma fija mensual de \$43,8 millones, para los siguientes destinos:

- a) El 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.<sup>11</sup>
- b) la suma de \$43,8 millones, para ser distribuida entre los Estados provinciales suscriptores del convenio, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales (ver abajo).

Por otra parte, como compensación al esfuerzo realizado por los Estados Provinciales con relación a la resignación de su porcentaje del 15% de la masa coparticipable, el Estado Nacional garantizó una transferencia mensual mínima

---

<sup>11</sup> En este punto, llama la atención la vaguedad del texto legal en lo que concierne al término "gastos operativos".

al conjunto de Provincias, del orden de \$725 millones, luego elevado a \$ 740 millones. El Acuerdo Nación – Provincias sobre relación financiera y bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuesto (aprobado por Ley 25.570) dejó sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional.

***Asignaciones específicas a Cultura y Educación.***

La eliminación del Impuesto a los Activos dejó sin financiamiento al Fondo Educativo; los montos que se distribuyen actualmente corresponden a remanentes de ejercicios anteriores. Por su parte la Ley 26.075 de 2006 establece que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarán la inversión en educación, ciencia y tecnología, señalando que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, ciencia y tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Bruto Interno (PBI). Para ello establece por el plazo de 5 años una asignación específica de recursos coparticipables.

***Asignación específica a Obras de Infraestructura Básica Social.***

La Ley 24.073 dispone que el 4% de lo producido por el Impuesto a las Ganancias se distribuya entre todas las jurisdicciones excepto Buenos Aires según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Las provincias deberán afectar estos recursos a la realización de Obras de Infraestructura Básica Social.

***Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.***

De la participación provincial en la distribución primaria del producido del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural que dispone la Ley 23.966, el 10% es destinado a financiar al FEDEI, cuya administración esta a cargo del Consejo Federal de Energía Eléctrica.

### **Fondo Nacional de la Vivienda.**

El 42% del producido del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural se asigna al FO.NA.VI. según la Ley N°23.966. Se establece un mínimo de aporte al sistema de \$75 millones mensuales. Para el caso que las percepciones fueran inferiores a esta cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener ese nivel de financiamiento, los que serán compensados con excedentes posteriores si los hubiere. Por Ley 24.464 se instituyó el “Sistema Federal de la Vivienda” integrado por el Fondo Nacional de la Vivienda, los organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responsables de estos recursos y el Consejo Nacional de la Vivienda.

**Cuadro 6. Distribución del FO.NA.VI.**

<b>Provincia</b>	<b>coef.</b>	<b>Provincia</b>	<b>coef.</b>
Capital Federal	1,30	Mendoza	4,00
Buenos Aires	14,50	Misiones	4,70
Catamarca	2,10	Neuquén	4,30
Córdoba	5,65	Río Negro	4,50
Corrientes	4,95	Salta	4,00
Chaco	4,60	San Juan	3,65
Chubut	3,20	San Luis	3,65
Entre Ríos	3,90	Santa Cruz	3,20
Formosa	4,00	Santa Fe	5,65
Jujuy	3,00	Sgo. del Estero	4,30
La Pampa	2,00	Tucumán	4,20
La Rioja	2,00	Tierra del Fuego	2,65

*Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal*

### **Transferencias de Servicios Nacionales**

La Ley 24.049 de 1992 dispone la metodología de financiamiento de los costos de los Servicios Nacionales Transferidos a la órbita de las Provincias, ya se trate de los servicios educativos nacionales, que la misma dispone - con

algunas excepciones -, o de los servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y/o Programa Nacional Nutricional convenidos con las Provincias. La norma dispuso que a partir del 1º Enero de 1992 y hasta tanto se modifique la Ley 23.548, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las Provincias en el régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al costo total de los servicios transferidos, en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes sea superior al importe equivalente al costo de los servicios transferidos. Cuando la recaudación mensual no alcanzara a cubrir dicho promedio (\$633 millones), el Gobierno Nacional cubrirá totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos. Y si al cierre de cada mes el recaudado fuere superior al nivel promedio referido, pero no alcanzare a cubrir el costo de los servicios, el gobierno nacional financiará automáticamente la diferencia.

***Fondo para la Atención de Desequilibrios Fiscales de los Estados Provinciales.***

El mismo año de la sanción de la Ley 23.548 se creó, por Ley 23.562, un Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales, integrado con el producido del Impuesto sobre el Precio de Venta al Público de los Cigarrillos, Impuesto Adicional de Emergencia sobre los Intereses y Ajustes de Depósitos a Plazo Fijo, e Impuesto Adicional de Emergencia sobre la Transferencia de Títulos Públicos. Este fondo se distribuía entre 15 provincias, sin especificarse el criterio de elección de dichas jurisdicciones, ni el criterio de distribución de los fondos entre las mismas. En sucesivas prórrogas, dicha distribución fue modificándose, llegando a la participación de 22 provincias.

### **Cuadro 7. Distribución del Fondo de Desequilibrios Fiscales**

<b>Provincia</b>	<b>miles de \$</b>
Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut	3.000
Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta	2.500
Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Sgo. del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis	2.200
Entre Ríos	1.800
Corrientes	1.500
Córdoba, Santa Fe y Chaco	500

*Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.*

#### **IV. La complejización del régimen vigente de coparticipación y su efecto sobre las provincias.**

El régimen vigente y todo el cúmulo posterior de modificaciones, adiciones y sustracciones sobre el mismo, definen el monto de recursos a recibir por cada uno de los niveles de gobierno, Nacional y provinciales. Como permiten apreciar las secciones previas, luego de la sanción de la Ley 23.548, los cambios producidos fueron en general en línea con una mayor necesidad y apropiación de fondos por parte del nivel más alto de gobierno, en la forma del gobierno central o de uno de sus principales organismos descentralizados (ANSES).

A su vez, el reparto horizontal (entre provincias) tampoco se mantuvo en el espíritu original de la ley, no obstante cabe recordar que los criterios de reparto secundario fijados en la misma no obedecieron a ningún criterio objetivo explicitado en la norma. En definitiva, y considerando las transferencias realmente recibidas por cada jurisdicción, resulta posible comparar a través de los años la evolución de los coeficientes efectivos de reparto, que en virtud de todo lo señalado (inclusión de más jurisdicciones, nuevas leyes y pactos, diferentes afectaciones de recursos) claramente difieren no sólo respecto a los prorrateados originales sino también a lo largo del tiempo.

**Cuadro 8. Distribución Secundaria Efectiva 1988-2008 entre Provincias (y CABA con datos desde 2000)**

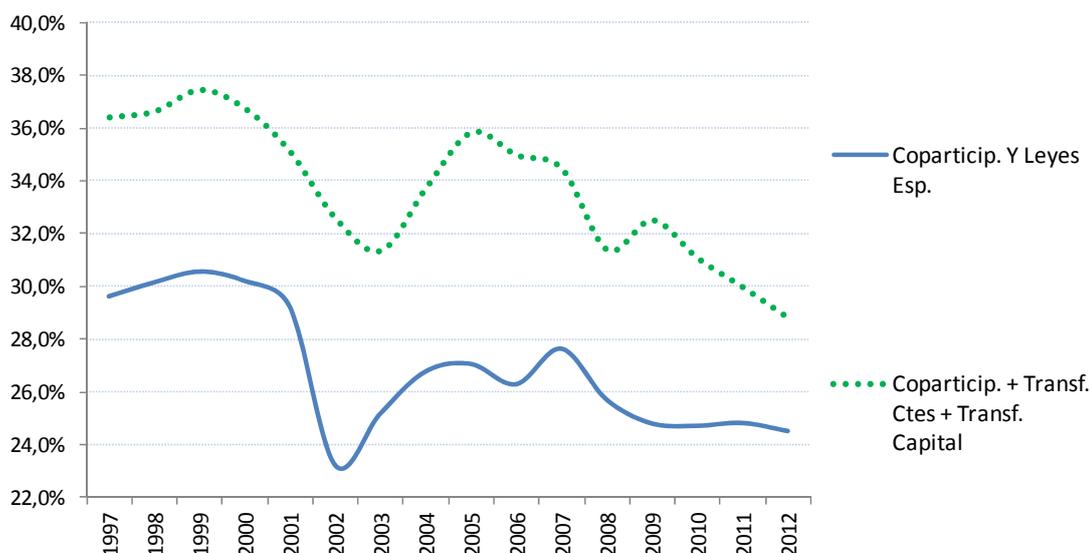
PROVINCIAS	1988 (Ley)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CABA											1,0%	0,9%	1,1%	1,6%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Buenos Aires	<b>19,9%</b>	21,7%	23,8%	24,2%	24,8%	25,1%	24,7%	24,0%	24,0%	24,0%	23,6%	23,8%	23,7%	22,4%	21,3%	20,8%	20,5%	20,1%	19,9%	19,9%	19,7%	19,4%	19,2%
Catamarca	<b>2,9%</b>	2,8%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%	2,5%	2,6%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%
Cordoba	<b>9,2%</b>	8,7%	8,3%	8,0%	8,0%	7,6%	8,0%	8,1%	8,2%	8,1%	8,0%	8,0%	7,9%	8,2%	8,4%	8,5%	8,5%	8,6%	8,7%	8,6%	8,7%	8,7%	8,8%
Corrientes	<b>3,9%</b>	3,7%	3,6%	3,5%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,5%	3,5%	3,6%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%
Chaco	<b>5,2%</b>	4,9%	4,6%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,4%	4,5%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,5%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	5,0%
Chubut	<b>1,4%</b>	1,6%	1,8%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%
Entre Ríos	<b>5,1%</b>	4,8%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,7%	4,6%	4,6%	4,6%	4,5%	4,6%	4,7%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
Formosa	<b>3,8%</b>	3,6%	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,6%	3,6%
Jujuy	<b>3,0%</b>	2,9%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%
La Pampa	<b>2,0%</b>	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
La Rioja	<b>2,2%</b>	2,3%	2,0%	2,1%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Mendoza	<b>4,3%</b>	4,2%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Misiones	<b>3,4%</b>	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
Neuquén	<b>1,5%</b>	1,7%	1,9%	2,0%	2,0%	1,9%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Río Negro	<b>2,6%</b>	2,5%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Salta	<b>4,0%</b>	4,0%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
San Juan	<b>3,5%</b>	3,4%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,1%	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
San Luis	<b>2,4%</b>	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%
Santa Cruz	<b>1,4%</b>	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%
Santa Fe	<b>9,3%</b>	8,8%	8,5%	8,2%	8,1%	8,4%	8,4%	8,5%	8,5%	8,5%	8,3%	8,3%	8,2%	8,5%	8,7%	8,7%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,9%	8,9%
Sgo. del Estero	<b>4,3%</b>	4,1%	3,9%	3,9%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Tucumán	<b>4,9%</b>	4,9%	4,6%	4,6%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,4%	4,4%	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%	4,6%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
Tierra del		0,6%	0,8%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,2%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a MECON

En el próximo informe, se realizarán ejercicios de cuantificación de los efectos que sobre las provincias tuvo este devenir, remarcando que interesa particularmente el caso de la Provincia de Córdoba, que de cualquier manera sirve de ejemplo del argumento general para el resto de provincias. Aquí solamente se señalan algunos aspectos generales a los que dio lugar el sistema vigente de coparticipación.

Comparando con el promedio de los últimos años de la década final del siglo pasado, en los que la coparticipación y sus leyes satélites repartieron a las provincias un promedio de un 30% de la recaudación tributaria total nacional (incluyendo todos los recursos, es decir también sumando los de la seguridad social); en los últimos tres años la misma bajó a un 25%, implicando, por ejemplo para 2012, una diferencia en el envío de \$37.400 millones de pesos (que sería lo que hubiera correspondido de mantenerse el mencionado 30%). En el gráfico se incluyen también el resto de los recursos enviados a provincias por fuera del sistema de coparticipación, en concepto de transferencias corrientes y de capital no automáticas, y por el FFS. La situación es similar en la comparación, en la medida que se mantiene una diferencia de más de 5 puntos porcentuales entre los últimos años de la década del 90 y los primeros de la década corriente.

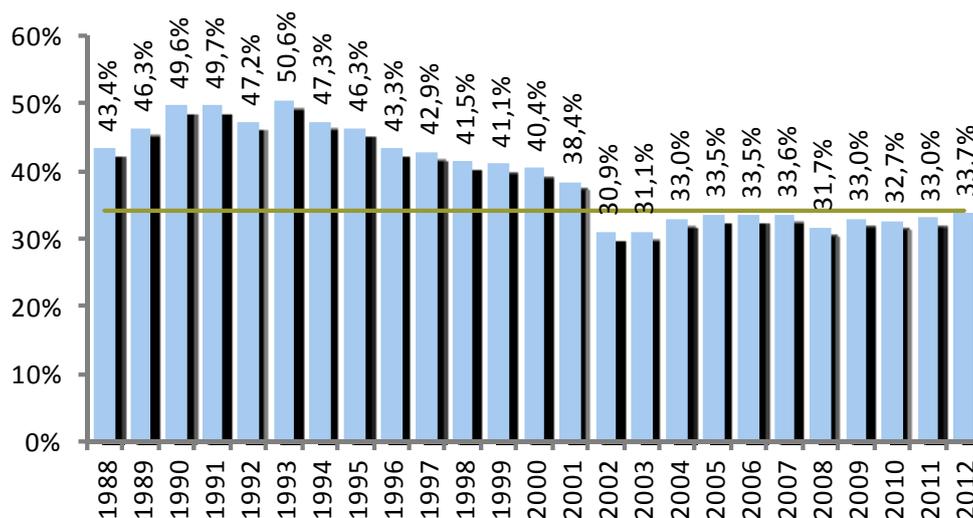
**Gráfico 12. Participación de Provincias en el reparto de la recaudación tributaria nacional**



Fuente: Elaboración Propia en base a Mecon y AFIP

Si se toman los recursos exceptuando los de la seguridad social, se tiene un concepto asimilable a lo que el art. 7 de la Ley 23.548 indica como recursos de la Administración Central, sobre los que define que la coparticipación no debe representar nunca menos del 34%. El incumplimiento del piso legal del 34% en los últimos años implicó que todas las provincias resignaran parte de los recursos garantizados por la ley. Es importante destacar que este punto se refiere exclusivamente a un incumplimiento legal que es un piso de coparticipación. También puede apreciarse que la distribución entre Nación y Provincias se fue alejando cada vez más de la distribución primaria inicial planteada en la Ley 23.548.

**Gráfico 13. Porcentaje transferencias/recaudación (neta de seguridad social) y mínimo legal art. 7º Ley 23.548**



Fuente: elaboración propia en base a Mecon y AFIP

#### IV.1. Financiamiento de la Seguridad Social

Como se mencionó anteriormente, el sistema de seguridad social en Argentina tiene además de un fondeo por medio de los aportes y contribuciones previsionales, un componente de financiamiento tributario, conformado por el

15% de la masa coparticipable bruta por un lado, y por impuestos con asignación específica por otro lado. Este financiamiento implica que las provincias resignan ingresos que de otro modo les llegarían a través del mecanismo de la coparticipación.

Si por ejemplo se eliminase lo que se conoce como “precoparticipación”, es decir la detracción del 15% que se hace desde 1992, las provincias recibirían más recursos como consecuencia de que la masa coparticipable sería mayor. En este punto corresponde finalmente agregar también los recursos que las provincias dejaron de obtener como consecuencia de la existencia de impuestos específicos y coeficientes de impuestos como el 11% de IVA y el 20% de Ganancias, destinados a financiar el régimen de Seguridad Social.

#### **IV.2. Impuestos recientes que no se coparticipan totalmente: IDCB y Derechos de Exportación.**

Luego de la crisis de 2001-2002, se reinstauraron dos gravámenes a nivel nacional que inicialmente no fueron coparticipables: el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (o impuesto al cheque) y los Derechos de exportación, los cuales agregaron un elemento más a la distorsión de la Ley en cuanto a la distribución primaria.

Como se explicó más arriba, el impuesto al cheque pasó luego a ser coparticipado en un 30% de su monto (que va a la masa bruta, de la que luego se detrae el 15% para Seg. Social, y al neto obtenido se lo distribuye entre gobierno federal y provincias). No obstante, resulta clara la falta de un argumento para dicha distribución. Suponiendo que se coparticipara con el esquema del IVA (en donde 89% de la recaudación va a conformar la masa bruta), las provincias recibirían un monto mayor.

Por su parte, la existencia de Retenciones (Derechos de exportación), que no son coparticipadas<sup>12</sup>, implica un menor ingreso a los productores/exportadores. Suponiendo que esto reduce sus ganancias, el impuesto a las Ganancias ve desplazada parte de su base imponible<sup>13</sup>, lo que reduce las transferencias automáticas a provincias según la Ley 23.548 y modificatorias. Suponiendo la eliminación de las retenciones, y que el monto completo recaudado por retenciones vuelve al productor/exportador en la forma de un mayor ingreso, esto aumenta su ganancia neta, y estaría por tanto sujeto al impuesto a las ganancias. Debido a que Ganancias es un impuesto coparticipable entre Nación y Provincias, la eliminación de retenciones y sus efectos a través del mecanismo descrito hubiera conllevado un mayor envío de fondos a las provincias a través de la Ley 23.548 de coparticipación y modificatorias, en concepto de una mayor recaudación de Ganancias.

---

<sup>12</sup> A pesar de que se creó el Fondo Federal Solidario, que distribuye entre las provincias de acuerdo a la Ley 23.548 el 30% de la recaudación de retenciones a las exportaciones del complejo sojero, siempre que sean destinadas a obras de infraestructura. Si bien estas transferencias son automáticas, no forman parte del régimen de coparticipación, sino que son una modificación más dentro del complejo sistema ya descrito de transferencias intergubernamentales. De todos modos, con la adición de estas transferencias se pudo llegar desde 2009 a superar nuevamente el piso legal del 34% del art. 7 de la Ley 23.548.

<sup>13</sup> Entre otros impuestos, inclusive algunos a nivel provincial y municipal

## **V. Visión del régimen actual de coparticipación**

A manera de conclusión, el sistema vigente de reparto de recursos entre los diferentes niveles presenta las siguientes características.

Complejo, ineficiente y poco flexible: Las sucesivas modificaciones al régimen vigente de coparticipación, la presencia de numerosas transferencias con fines específicos o determinadas por leyes especiales, y la existencia de una norma específica de distribución para cada impuesto, dieron por resultado un esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias complicado, poco transparente, ineficiente, de difícil control y con escasa flexibilidad.

Ausencia de criterios objetivos y racionales para la distribución de las transferencias: La ley de coparticipación federal vigente fijó porcentajes de distribución secundaria sin establecer criterios objetivos para su determinación. Esta ausencia de criterios objetivos, trae como consecuencia una asignación de recursos de naturaleza inequitativa e ineficiente que se refleja en una gran disparidad entre las provincias en lo que respecta al monto de sus recursos totales per cápita y por consiguiente del nivel y calidad de los bienes y servicios públicos que sus habitantes reciben.

Estos problemas generan conflictos básicos en el correcto funcionamiento del federalismo, puesto que acentúan la falta de correspondencia fiscal y los desequilibrios horizontales señalados en informes anteriores, a la vez que posibilitan la existencia de impuestos altamente distorsivos (Impuesto a los Ingresos Brutos y a los Sellos a nivel provincial, Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios y los Derechos de Exportación a nivel federal).

Como se pudo apreciar, la maraña de la coparticipación actual no resulta para nada neutra en cuanto a sus efectos sobre los ingresos que dejan de percibir las provincias. El elevado monto de las resignaciones que se vienen

acumulando desde hace dos décadas en estos niveles de gobierno precisa ser cuantificado, que es precisamente el objetivo del próximo informe.

## Referencias

Albi, E.; Contrera, C., González-Páramo, J.; Zuribi, I. (1994), Teoría de la Hacienda Pública, 2º Edición, Editorial Ariel S.A., Barcelona.

Argentina. Constitución Nacional – Leyes nacionales- INFOLEG – MECON.

Batalla, Pablo (1996), La Economía Política del Federalismo Fiscal en la Argentina. Premio Fulvio Salvador Pagani, 1996. EUDECOR, Córdoba.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2013), Destino de la Recaudación de los Impuestos al 31/03/2013. MECON.

Jarach, Dino (1966), Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales. Nº 2: Régimen federal de Unificación y Distribución de Impuestos. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones. 1966.

Musgrave, R. A., Musgrave, P.B. (1994), Hacienda Pública: Teórica y Aplicada, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.

Nuñez Miñana, H. (1994), Finanzas Públicas, Ediciones Machi, 1994.

Piffano, H (2005), Notas sobre Federalismo Fiscal, Enfoques Positivos y Normativos. Universidad Nacional de La Plata. PrEBi/SeDiCI.

Porto, Alberto (2004), Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Universidad Nacional de La Plata.

### Anexo: coef. de distribución secundaria efectivos por componente. Año 2012.

PROVINCIAS	C.F.I. NETA DE LEY Nº 26.075	FINANC. EDUCATIVO LEY Nº 26.075	TRANSFER. DE SERVICIOS LEY Nº 24.049	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES		IMPUESTO S/ LOS ACTIVOS FDO. EDUC. LEY Nº 23.906	I.V.A. LEY Nº 23.966 Art. 5 Punto 2
				DB.DE INFRAEST	EXC. OB. CARCT.	LEY	LEY	LEY Nº 23.966		
				BASICA SOCIAL	SOCIAL A BS. AS	Nº 24.699	Nº 24.699	Art. 30		
BUENOS AIRES	19,6%	32,2%	32,7%	10,6%		21,7%	21,7%	44,4%	28,0%	44,4%
CATAMARCA	2,8%	1,7%	1,7%	1,6%	3,5%	2,7%	2,7%		2,1%	
CÓRDOBA	8,7%	7,5%	9,8%	8,9%	11,2%	8,8%	8,8%	15,2%	7,7%	15,2%
CORRIENTES	3,6%	3,4%	3,0%	6,0%	4,7%	3,7%	3,7%	4,8%	3,5%	4,8%
CHACO	5,0%	3,7%	2,6%	7,3%	6,3%	4,9%	4,9%	3,8%	4,5%	3,8%
CHUBUT	1,5%	1,5%	1,9%	1,4%	2,0%	1,6%	1,6%	1,5%	2,1%	1,5%
ENTRE RÍOS	4,9%	3,3%	5,3%	4,6%	6,2%	4,8%	4,8%	6,6%	3,6%	6,6%
FORMOSA	3,7%	2,3%	1,6%	3,7%	4,6%	3,6%	3,6%	1,8%	2,5%	1,8%
JUJUY	2,8%	2,2%	2,6%	3,9%	3,6%	2,8%	2,8%		2,2%	
LA PAMPA	1,9%	1,1%	1,5%	0,7%	2,4%	1,9%	1,9%	1,3%	1,8%	1,3%
LA RIOJA	2,1%	1,4%	1,6%	1,3%	2,6%	2,0%	2,0%		1,8%	
MENDOZA	4,0%	4,4%	4,8%	5,4%	5,3%	4,1%	4,1%		3,8%	
MISIONES	3,1%	3,8%	2,7%	5,9%	4,2%	3,3%	3,3%	2,1%	2,8%	2,1%
NEUQUÉN	1,7%	1,6%	1,4%	1,8%	2,2%	1,7%	1,7%	0,9%	2,5%	0,9%
RÍO NEGRO	2,5%	1,8%	1,1%	2,2%	3,2%	2,5%	2,5%		2,9%	
SALTA	3,7%	3,8%	3,1%	7,6%	4,8%	3,8%	3,8%		3,9%	
SAN JUAN	3,4%	2,1%	2,3%	2,4%	4,3%	3,3%	3,3%		2,2%	
SAN LUIS	2,3%	1,3%	1,5%	1,3%	2,9%	2,3%	2,3%		1,8%	
SANTA CRUZ	1,6%	0,7%	0,7%	0,5%	2,0%	1,6%	1,6%	1,2%	1,8%	1,2%
SANTA FE	8,9%	6,7%	10,6%	9,9%	11,3%	8,8%	8,8%	16,4%	7,4%	16,4%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	3,4%	2,5%	5,6%	5,2%	4,1%	4,1%		3,6%	
TUCUMÁN	4,6%	4,3%	4,3%	7,2%	6,0%	4,7%	4,7%		3,3%	
TIERRA DEL FUEGO	1,3%	0,4%	0,9%	0,3%	1,6%	1,2%	1,2%	0,1%	0,9%	0,1%
C.A.B.A	2,0%	5,4%							3,2%	
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### Anexo: coef. de distribución secundaria efectivos por componente. Año 2012 (Cont.)

PROVINCIAS	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS				REGIMEN DE LA ENERGIA ELECTRICA			FONDO	REG.SIMPLIF.	TOTAL
	LEY Nº 23.966 y Nº 24.699			LEY Nº 24.464	LEY Nº 24.065			COMPENS.	P/PEQ.CONTRIB.	
	OBRAS DE INFRAEST.	VIALIDAD PROVINCIAL	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI.	FDO. P/COMP. TARIFA ELECT.	TRANSF. A EM. ENERG. ELECT.	F.E.D.E.I.	DE DESEQUILIB.	LEY Nº 24.977 ART. 59 INC. A	
BUENOS AIRES	17,9%	23,3%	3,4%	14,5%	3,5%		3,4%		21,7%	19,2%
CATAMARCA	2,7%	2,3%	5,1%	2,1%	4,8%		5,1%	4,8%	2,7%	2,7%
CÓRDOBA	8,8%	8,0%	3,4%	5,6%	3,0%		3,4%	1,1%	8,8%	8,8%
CORRIENTES	3,7%	2,8%	4,3%	4,9%	4,0%		4,3%	3,3%	3,7%	3,8%
CHACO	4,9%	3,2%	4,6%	4,6%	4,5%		4,5%	1,1%	4,9%	5,0%
CHUBUT	1,6%	3,5%	4,8%	3,2%	6,1%		4,8%	6,6%	1,6%	1,7%
ENTRE RÍOS	4,8%	4,0%	3,9%	3,9%	4,5%		3,9%	3,9%	4,8%	4,8%
FORMOSA	3,6%	2,2%	5,3%	4,0%	4,5%		5,2%	4,8%	3,6%	3,6%
JUJUY	2,8%	2,2%	4,3%	3,0%	6,6%		4,2%	4,8%	2,8%	2,8%
LA PAMPA	1,9%	2,6%	3,8%	2,0%	5,7%		3,8%	5,5%	1,9%	1,8%
LA RIOJA	2,0%	2,2%	5,0%	2,0%	4,4%		5,0%	4,8%	2,0%	2,0%
MENDOZA	4,1%	4,4%	4,9%	4,0%	3,3%		5,2%	4,8%	4,1%	4,1%
MISIONES	3,3%	4,1%	5,7%	4,7%	5,3%		6,4%	4,8%	3,3%	3,4%
NEUQUÉN	1,7%	3,1%	4,5%	4,3%	4,9%		4,4%	5,5%	1,7%	1,8%
RÍO NEGRO	2,5%	2,6%	4,1%	4,5%	3,3%		4,1%	5,5%	2,5%	2,5%
SALTA	3,8%	3,5%	4,2%	4,0%	4,5%		4,2%	5,5%	3,8%	3,9%
SAN JUAN	3,3%	2,8%	3,9%	3,7%	4,8%		3,9%	4,8%	3,3%	3,3%
SAN LUIS	2,3%	4,7%	3,8%	3,7%	3,7%		3,8%	4,8%	2,3%	2,3%
SANTA CRUZ	1,6%	2,6%	5,4%	3,2%	3,6%	100,0%	5,4%	6,6%	1,6%	1,6%
SANTA FE	12,7%	7,0%	3,4%	5,6%	2,7%		3,4%	1,1%	8,8%	8,9%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	3,8%	4,5%	4,3%	4,7%		4,4%	4,8%	4,1%	4,1%
TUCUMÁN	4,7%	3,4%	3,5%	4,2%	4,6%		3,5%	4,8%	4,7%	4,7%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,6%	4,0%	2,6%	2,7%		3,9%	6,6%	1,2%	1,2%
C.A.B.A				1,3%						1,9%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Provincia de Córdoba  
Consejo Federal de Inversiones**

**Nombre del Proyecto:**

**“Relación fiscal Nación – Provincias.  
Lineamientos para una reforma posible”**

**Informe Final (continuación)**

**Córdoba, Diciembre de 2013**

**Elaborado por:**

**Instituto Argentino de Análisis Fiscal**

## Contenido 2º Informe Parcial

Resumen ejecutivo .....	86
Prefacio .....	94
I. Introducción.....	95
II. Primera aproximación: evolución relativa de los impuestos nacionales coparticipables y no coparticipables.....	96
II.1 Efectos hipotéticos de mantener la ley original .....	100
II. 2 Falta de cumplimiento del piso de coparticipación .....	101
II. 3 Financiamiento de AFIP.....	105
III. Financiamiento de la Seguridad Social .....	106
III. 1. Breve reseña histórica reciente.....	107
III.2 Fondos tributarios cedidos para financiar la Seguridad Social.....	112
III.2.1 El componente Tributario del Financiamiento actual del Sistema: La maraña de la Coparticipación .....	112
III.2.2. Qué hay detrás del superávit de ANSES.....	115
III.3. ¿De dónde proviene el financiamiento tributario? ¿Quién resigna estos fondos? .....	116
III.4. Un análisis integral.....	132
IV. Creación de impuestos nacionales .....	133
IV.1. Impuesto a los débitos y Créditos Bancarios.....	133
IV.2. Derechos de Exportación .....	136
V. Resultados agregados e importancia de las resignaciones netas de recursos .....	141
V.1. Otras consideraciones .....	148
V.1.1 Fondo Federal Solidario .....	148

V.1.2. Asignación Universal por Hijo.....	151
VI. Comentarios de cierre.....	159
Referencias .....	161

## Resumen ejecutivo

- En este informe se presenta un análisis de cómo las normas que rigen la relación nación provincias afectan a los ciudadanos de las mismas. Se analizará las resignaciones de recursos de las provincias en el marco del actual sistema impositivo y de coparticipación, en forma conjunta con los envíos que en virtud de estos arreglos, y de otras decisiones de política económica, realiza el nivel federal.
- En los últimos 20 años, la participación de las provincias en la recaudación nacional, medida a través de los recursos remitidos automáticamente a las mismas (por coparticipación y leyes anexas), mostró una caída de aproximadamente 5 puntos porcentuales.
- La masa de fondos coparticipables está conformada por varios impuestos, entre los cuales la mayor preponderancia corresponde al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al Impuesto a las Ganancias. Cuando se compara la importancia relativa de estos fondos con la Recaudación Total del nivel nacional de gobierno (incluyendo en la misma la de la Seguridad Social) se puede apreciar que pasó de representar casi la mitad (un promedio de 48%) a finales de los años 90, a un 45% a mediados de la década pasada; para estabilizarse en un 40% en los últimos 5 años. Podría decirse que esta caída de las últimas décadas en la participación de los impuestos coparticipables respecto del total de recursos, tuvo su génesis en los años 2001 y 2002, en los que la creación de impuestos de emergencia (Impuesto a los débitos y créditos bancarios y Derechos de exportación) junto al deterioro en los niveles de actividad que afectan de mayor manera a los principales impuestos coparticipables (IVA y Ganancias se relacionan directamente con la actividad corriente), generó una evolución dispar.
- Producto de más de dos décadas de mantenimiento de un régimen complejizado que en varios aspectos desvirtuó a la ley original, dejaron de llegar a Córdoba por la vía de la coparticipación unos \$33.600

millones de pesos corrientes, lo que expresado a moneda de 2012 representó \$79.500 millones de pesos. Para el consolidado de provincias, estas cifras acumuladas son de \$409 mil millones de pesos corrientes, o \$ 971 mil millones de pesos de 2012.

- Tomando el dato a moneda de 2012, a un costo de \$10 millones el Km. de autopista, se podrían haber construido en la provincia de Córdoba casi 8.000 Km. de autopista en los últimos 20 años (400 Km. por año).
- El artículo 7° de la ley 23.548 de coparticipación federal establece un piso de recursos a transferir a las provincias del 34% de la masa total de recursos de la Administración Central. Desde el año 2002, si se analiza la evolución de la relación entre Transferencias de recursos a provincias y la recaudación nacional neta de los ingresos de la Seguridad Social, se observa claramente que se viene incumpliendo con lo establecido por la ley.
- El incumplimiento del piso legal del 34% implicó que todas las provincias resignaran parte de los recursos garantizados por la ley. Por la diferencia entre lo que efectivamente se recibió y el piso legal puede apreciarse que el total de jurisdicciones resignó recursos por \$22 mil millones entre 2002 y 2012, mientras que Córdoba lo hizo en \$1.900 millones en el mismo periodo.
- Debido al financiamiento tributario de la Seguridad Social, tanto la Nación (el Tesoro Nacional) como las Provincias resignan ingresos, que en su mayoría son producto de la disminución de la masa coparticipable neta y la distribución primaria.
- El financiamiento del Sistema de Seguridad Social se inserta en el corazón de la maraña de las relaciones entre la Nación y las provincias. Es así que el Sistema de Seguridad Social recibe recursos tributarios por dos vías:

- Las detracciones directas de los impuestos nacionales, que asigna una porción de la recaudación de varios impuestos coparticipables (IVA, Ganancias, Bienes Personales, Combustibles) y otros no coparticipables (Monotributo, Adicional sobre Cigarrillos) que van a financiar el Sistema de Seguridad Social;
  - La detracción de la masa coparticipable bruta, mediante la cual, una vez que se conforma dicha masa con el remanente de los tributos netos de los porcentajes con asignación específica, sumados a la totalidad de los gravámenes no sometidos a descuentos, se asigna un 15% al financiamiento del Sistema de Seguridad Social.
- Actualmente, la masa de fondos tributarios o de rentas generales que financia las actividades de ANSES, es decir el conjunto de recursos no contributivos al sistema, representa cerca del 40% de los ingresos totales del organismo.
  - Al ser detraídos del circuito de la masa coparticipable, estos fondos, por definición, dejan de ingresar a las arcas del Tesoro nacional y son resignados también por las jurisdicciones subnacionales. Claramente, los resultados positivos de ANSES descansan en su financiamiento tributario, aportado por provincias y el Tesoro nacional.
  - Resulta evidente entonces que el superávit mostrado por ANSES, constituye un excedente susceptible de ser aplicado a la financiación de una política fiscal expansiva (utilizar este excedente implica directamente aumentar el déficit del sector público nacional consolidado si no es compensado por los otros sectores). Así, los resultados positivos de ANSES descansan en su financiamiento tributario, aportado por provincias y el Tesoro nacional.

- En los últimos 11 años (incluyendo una estimación para 2013), las provincias resignaron una cifra cercana a los \$138 mil millones (contabilizados a valores corrientes de cada año). Asimismo, se presenta el subperíodo que comienza a partir de la reforma del sistema jubilatorio en 2009 hasta llegar a la actualidad, para el que se aprecia que la resignación acumulada por las provincias se acerca a los \$102 mil millones corrientes.
- En el caso de Córdoba, la resignación por la existencia de la precoparticipación del 15% llegará en 2013 a acumular cerca de \$12 mil millones sumando desde 2003. Si se contabiliza desde el primer año completo de existencia del SIPA (es decir, 2009), la resignación acumulada es de cerca de \$ 9 mil millones.
- De la misma manera que se procedió para el cálculo de las resignaciones por la precoparticipación del 15%, puede analizarse el otro gran componente del financiamiento tributario de la seguridad social, que es el que se nutre de los recursos de impuestos específicos y coeficientes de impuestos como el 11% de IVA y el 20% de Ganancias, destinados a financiar el régimen de Seguridad Social.
- La existencia del financiamiento tributario específico implicó en el periodo 2003-2013 una pérdida de recursos para el conjunto de jurisdicciones subnacionales (provincias y C.A.B.A.) de \$185 mil millones de pesos (en moneda corriente), siendo la de Córdoba de casi \$16 mil millones de pesos. Las cifras en el subperiodo que comprende los últimos 5 años son de \$137 mil millones y \$12 mil millones, respectivamente para el consolidado subnacional y para Córdoba.
- Ppuede apreciarse que entre 2003 y 2013, las provincias resignaron \$350 mil millones por el conjunto de financiamiento de la seguridad social, que expresados en pesos constantes de 2013 representan \$687 mil millones. Desde la reestatización de la Seguridad Social (periodo

2009/2013) el conjunto de provincias destinó \$260 mil millones a financiar la seguridad social a causa del esquema de coparticipación, que al actualizarlos a moneda de 2013 representan \$368 mil millones.

- La provincia de Córdoba resignó por estos conceptos \$30 mil millones a valores corrientes desde 2003 (\$59 mil millones a precios de 2013), de los cuales \$22 mil millones (equivalentes a \$31,6 mil millones de 2013) corresponden a los últimos 5 años.
- En relación al gasto efectuado por las provincias, las provincias podrían haber cubierto una buena parte de su gasto con estos recursos, o equivalentemente haber gastado más que lo que lo hicieron. Comparado con el resultado fiscal de 2011, para el caso de las provincias que presentaron déficit.
- Luego de la crisis de 2001-2002, se reinstauraron dos gravámenes a nivel nacional que inicialmente no fueron coparticipables: el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB, o impuesto al cheque) y los Derechos de exportación, los cuales agregaron un elemento más a la distorsión de la Ley de coparticipación en cuanto a la distribución primaria.
- En valores corrientes las resignaciones por no coparticiparse el impuesto con el esquema de IVA acumularon unos \$74 mil millones desde 2003, que por ejemplo para el caso de Córdoba representaron \$6,5 mil millones. Comparados con el gasto provincial cordobés en 2011, fueron un 3%, y equivalieron en dicho año a casi la mitad del déficit provincial.
- La existencia, desde los años posteriores a la crisis 2001/2002, de los Derechos de exportación o Retenciones; que son tributos que por su origen legal no son coparticipables y que afectan a la venta al exterior del país de diversos productos como cereales, oleaginosas, productos de origen animal, como la carne vacuna y lácteos e hidrocarburos.

- Si se supone la eliminación de las retenciones, y que el monto completo recaudado por las mismas volviera al productor/exportador en la forma de un mayor ingreso, esto aumentaría su ganancia neta, y estaría por tanto sujeto al impuesto a las ganancias.
- Debido a que Ganancias es un impuesto coparticipable entre Nación y Provincias, la eliminación de retenciones y sus efectos a través del mecanismo descripto hubiera conllevado un mayor envío de fondos a las provincias: una resignación de \$32 mil millones de pesos entre 2003 y 2013 para el conjunto de provincias y de \$3 mil millones para la provincia de Córdoba.
- Sumando todas las resignaciones, en el periodo 2003-2013 llegaron a los \$457 mil millones medidos a valores corrientes de cada año. Un 78,6% se debe al financiamiento tributario total de ANSES, un 15% a la no coparticipación de IDCB con el esquema actual de IVA, y un 6,3% es causado por el desplazamiento de base imponible del impuesto a las Ganancias provocado por la existencia de un impuesto no coparticipable, como las Retenciones.
- Al efectuar un análisis relativo, se aprecia que las resignaciones, medidas por habitante en cada una de las provincias, muestran la fuerte disparidad regional en nuestro país. Entre las provincias más perjudicadas se encuentran aquellas de baja densidad poblacional, entre las cuales se ubican Tierra del Fuego y Santa Cruz, por ejemplo, regiones de un elevado nivel de ingresos en comparación con el resto. Pero lo que resulta más preocupante es que también se encuentran a las regiones más pobres entre las provincias que son más privadas de recursos automáticos por habitante, caso de Formosa, Chaco o Catamarca.
- El número agregado muestra también que las provincias podrían haber cubierto una parte importante de sus gastos en 2011, o incrementarlos

en el porcentaje mostrado en el cuadro. Finalmente, de haber contado con el agregado de estos recursos, ninguna jurisdicción provincial hubiera mostrado déficit fiscal, y muchas habrían evidenciado fuertes superávits en 2011. Claramente, como contrapartida, el sector público nacional (Tesoro y ANSES) hubiera evidenciado fuertes déficits ante la característica de “juego de suma cero” de este reparto.

- Con el objetivo de evitar la sobreestimación de resignaciones y poner en perspectiva el análisis, se consideran dos de las políticas más distintivas de los últimos tiempos en materia de federalismo por un lado, y de política de gasto por el otro. Ellos son la creación del Fondo Federal Solidario (FFS), y la de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).
- Desde su creación, el FFS repartió entre las provincias de manera automática un total de \$34 mil millones. Estos envíos contrarrestaron las resignaciones provinciales de manera tal que el cálculo neto resulta en una cifra negativa, es decir que las provincias se vieron más beneficiadas por el reparto del FFS en comparación a las pérdidas simuladas en su coparticipación.
- La Asignación Universal por Hijo (AUH) actualmente el programa cubre a algo más de 3,5 millones de niños, distribuidos entre las distintas provincias. Se considera que puede resultar atendible la consideración de esta política de gasto social emprendida desde ANSES, dentro del esquema previamente desarrollado mediante el cual se computaron las resignaciones que cada provincia aporta a través de una reducción en la coparticipación para financiar, precisamente, a dicho organismo que es el encargado de financiar este programa.
- De este modo, tomando los últimos 5 años, se pasa de una resignación total de \$ 336 mil millones a una resignación neta de \$246 mil millones.

- Este monto neto hubiera permitido de todas maneras a las provincias revertir sus resultados deficitarios de 2011 (Con la excepción de Buenos Aires que habría mostrado un pequeño déficit), al representar un porcentaje no menor de los gastos efectuados por cada provincia en dicho año.
- La maraña de la coparticipación actual no resulta entonces neutra en cuanto a sus efectos sobre los ingresos que dejan de percibir las provincias. Dado el elevado monto de las resignaciones que se vienen acumulando desde hace décadas en estos niveles de gobierno, la presión por la necesidad de un nuevo régimen surge como la respuesta natural de aquéllos que habrían resultado perjudicados.

## **Prefacio**

La situación actual del federalismo argentino, claramente alejada de lo eficiente, es que Nación y Provincias llevan a cabo políticas de ingresos y gastos públicos descoordinadas, con un marco legal desbordado por la realidad, y que tiene marcadas consecuencias negativas para la sociedad como, por ejemplo, una elevada presión fiscal sobre el sector formal de la economía, la insuficiencia de cobertura de servicios públicos y la consecuente desigualdad de oportunidades para los ciudadanos.

El desequilibrio fiscal recurrente, la distribución primaria signada por el incumplimiento del mandato constitucional de la participación de las provincias en el producido de los ingresos fiscales, las disparidades regionales intrínsecas de la distribución secundaria, y el avance de recursos distribuidos que operan por fuera del sistema legal vigente, son características del funcionamiento institucional actual que se vienen conjugando hace años, haciendo notorio y evidente que una reforma integral (no sólo de la coparticipación, aunque esta sea el componente clave) es tan necesaria como difícil de llevar a la práctica.

## I. Introducción

Uno de los debates económicos estructurales que se presenta como impostergable en Argentina es el de la reconsideración de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Una correcta asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno del país es de gran importancia para el buen desempeño fiscal y económico. El desafío de quienes estén comprometidos con la sustentabilidad del sector público a largo plazo, que en definitiva colaborará con la sustentabilidad de toda la economía argentina, es seguir haciendo hincapié en la necesidad de mejora del actual sistema federal en nuestro país.

En este informe se presenta un análisis de cómo las normas que rigen la relación nación provincias afectan a los ciudadanos de las mismas. Se analizará las resignaciones de recursos de las provincias en el marco del actual sistema impositivo y de coparticipación, en forma conjunta con los envíos que en virtud de estos arreglos, y de otras decisiones de política económica, realiza el nivel federal.

En primer lugar se realiza un seguimiento de la evolución relativa de los impuestos nacionales coparticipables y no coparticipables en los últimos años, para analizar si la misma muestra disparidades que puedan llevar a explicar en parte el comportamiento de la coparticipación federal de impuestos.

Posteriormente, se cuantifica el financiamiento tributario de la Seguridad social, fenómeno que aparece en los primeros años de la década del noventa, para analizar su implicancia en el esquema de recaudación y coparticipación.

La creación de impuestos recientes (Derechos de exportación, Impuesto a los débitos y créditos bancarios) y sus efectos sobre el reparto de recursos es analizado en la tercera parte, donde se discute la importancia del Fondo

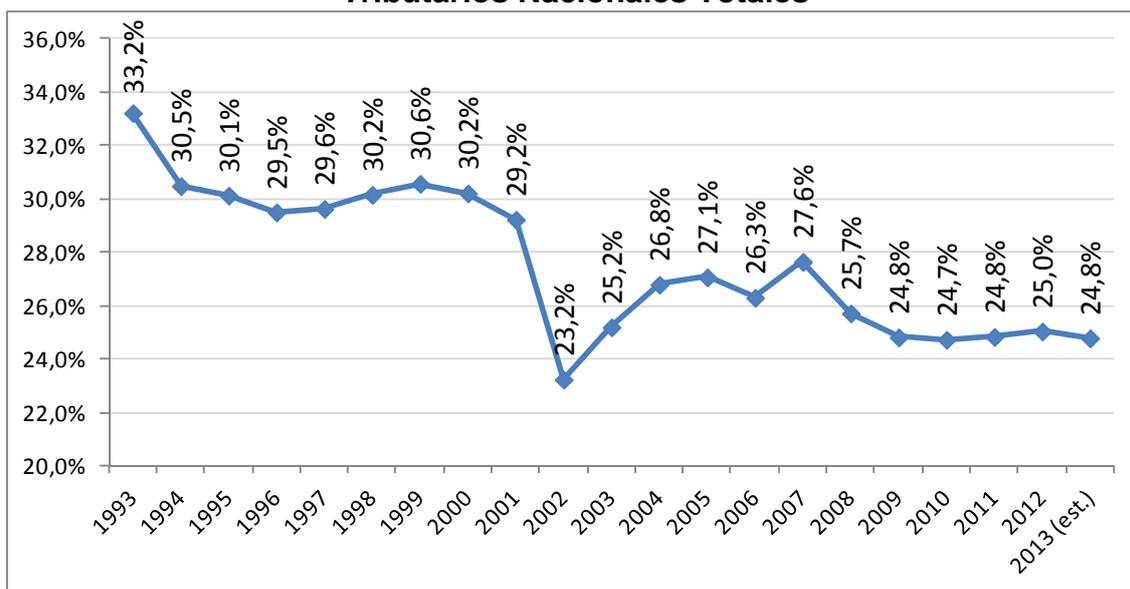
Federal Solidario para las finanzas provinciales, y el esquema diferencial de reparto del Impuesto a los débitos y créditos bancarios.

Finalmente, se cuantifican las resignaciones de recursos de cada provincia ante los distintos esquemas discutidos de obtención de recursos tributarios y modificaciones legales producidas en los últimos años (financiamiento tributario de la seguridad social, no coparticipación plena del impuesto al cheque, mantenimiento de los derechos de exportación). En dicha sección final, se visibilizan los efectos concretos de estas resignaciones netas: qué porcentaje del gasto del período hubiese cubierto cada provincia con los fondos resignados. Asimismo, se relativizan las resignaciones de recursos frente a los envíos de fondos del nivel federal, y algunos programas de gasto ejecutados por Nación en cada jurisdicción. Aquí se busca combinar el análisis también con desarrollos recientes como el estudio del aporte provincial neto, descontando por ejemplo algunos de los programas llevados adelante por ANSES (AUH), y la remisión automática de un porcentaje de los derechos de exportación sobre el complejo sojero (FFS).

## **II. Primera aproximación: evolución relativa de los impuestos nacionales coparticipables y no coparticipables.**

En los últimos 20 años, la participación de las provincias en la recaudación nacional, medida a través de los recursos remitidos automáticamente a las mismas (por coparticipación y leyes anexas), mostró una caída de aproximadamente 5 puntos porcentuales.

**Gráfico 1. Coparticipación a provincias como % de los Recursos Tributarios Nacionales Totales**



Fuente: IARAF con datos de MECON

Es posible que esta evolución haya sido por una evolución dispar de la recaudación de los distintos impuestos, atendiendo a la clasificación de los mismos en coparticipables y no coparticipables<sup>1</sup>. En virtud de esto, en esta sección se realiza un seguimiento de la evolución relativa de los impuestos nacionales coparticipables y no coparticipables en los últimos años, para analizar si la misma muestra disparidades que puedan llevar a explicar en parte el comportamiento mostrado por la coparticipación federal de impuestos.

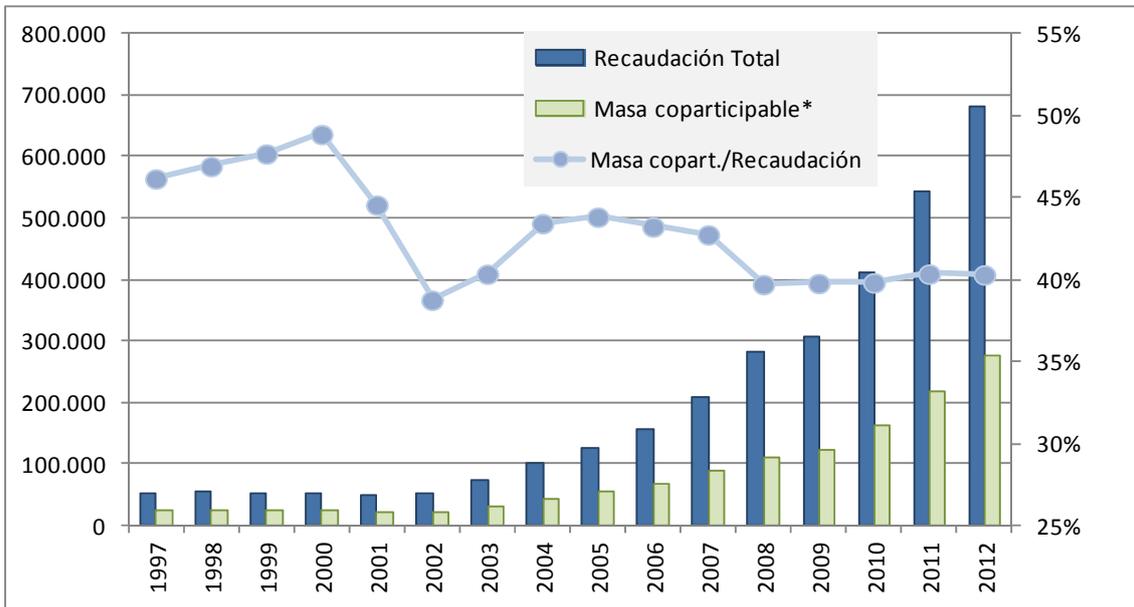
La masa de fondos coparticipables está conformada por varios impuestos, entre los cuales la mayor preponderancia corresponde al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al Impuesto a las Ganancias (ver informe anterior). Cuando se compara la importancia relativa de estos fondos con la Recaudación Total del

---

<sup>1</sup> Para una clasificación de los impuestos en coparticipables y no coparticipables, consultar el informe anterior.

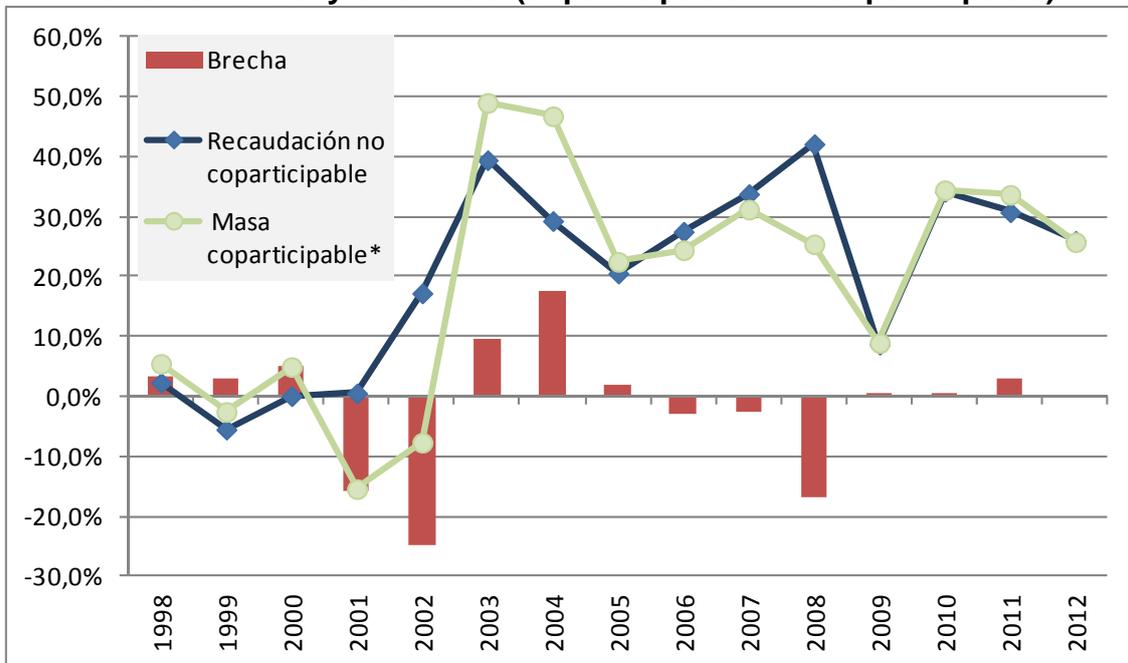
nivel nacional de gobierno (incluyendo en la misma la de la Seguridad Social) se puede apreciar que pasó de representar casi la mitad (un promedio de 48%) a finales de los años 90, a un 45% a mediados de la década pasada; para estabilizarse en un 40% en los últimos 5 años. Podría decirse que esta caída de las últimas décadas en la participación de los impuestos coparticipables respecto del total de recursos, tuvo su génesis en los años 2001 y 2002, en los que la creación de impuestos de emergencia (Impuesto a los débitos y créditos bancarios y Derechos de exportación) junto al deterioro en los niveles de actividad que afectan de mayor manera a los principales impuestos coparticipables (IVA y Ganancias se relacionan directamente con la actividad corriente), generó una evolución dispar. Mientras que la recaudación coparticipable mostró una caída en 2001 y 2002, el resto de recursos se mantuvieron constantes y luego crecieron, generando una brecha en la evolución que no pudo ser cerrada en el bienio siguiente en el cual se dio la situación inversa, es decir la masa coparticipable subió más que el resto. La caída en 2008 de la participación de los recursos compartibles con las provincias como porcentaje del total al nivel del 40% que se mantendría en los siguientes años, resultó de una combinación de la fuerte evolución en dicho año de los recursos provenientes del comercio exterior (no coparticipables) con la primera etapa de la renacionalización de la Seguridad social y de los aportes que previamente se canalizaban a las AFJP.

**Gráfico 2. Recaudación total y Masa coparticipable. En millones de pesos y relación (eje derecho)**



Fuente: IARAF con datos de MECON

**Gráfico 3. Recaudación coparticipable y no coparticipable. En tasa de variación anual y diferencia (coparticipable – no coparticipable)**



Fuente: IARAF con datos de MECON

Resulta evidente que la distribución primaria de recursos, es decir aquella que se da entre la nación y los gobiernos subnacionales, mostró un sesgo hacia una mejoría para el nivel superior de gobierno. En lo que sigue, se realiza un ejercicio de cuantificación de los efectos negativos que sobre las provincias tuvo este devenir, con especial énfasis en el caso de la Provincia de Córdoba, que de cualquier manera sirve de ejemplo del argumento general para el resto de provincias.

## **II.1 Efectos hipotéticos de mantener la ley original**

En este apartado se presenta una estimación global de la diferencia entre los recursos que efectivamente recibió la provincia de Córdoba<sup>2</sup> en concepto de coparticipación federal y sus modificatorias en el período 1993 – 2012, y los recursos que ésta debería haber recibido en dicho lapso en caso de que no se hubieran efectuado alteraciones a la Ley 23.548 y se hubiese respetado su espíritu original tanto en lo que hace a la distribución primaria, como en la secundaria (entre provincias)<sup>3</sup>.

Esto constituye una primera aproximación, con cifras globales, al monto de recursos que las provincias (y se destaca el caso de Córdoba) dejaron de recibir por efecto de las innumerables reformas realizadas con efecto sobre el régimen de distribución de recursos, por no respetarse su espíritu original, en el

---

<sup>2</sup> Un análisis similar sería válido para la mayoría de las provincias que no hayan sido sujetas a regímenes especiales (como lo fue por ejemplo la Provincia de Buenos Aires con el Fondo del Conurbano Bonaerense).

<sup>3</sup> Ver Cuadro 2 del Informe anterior.

sentido que todo impuesto nuevo debía coparticiparse en la manera en que la normativa lo definía. En ese sentido, el cálculo se realiza tomando como base la recaudación impositiva total, sin contabilizar los impuestos al comercio exterior ni los de la seguridad social, por revestir ambos tipos de recursos la característica de no coparticipables, definida legalmente.

Producto de más de dos décadas de mantenimiento de un régimen complejizado que en varios aspectos desvirtuó a la ley original, dejaron de llegar a Córdoba por la vía de la coparticipación unos \$33.600 millones de pesos corrientes, lo que expresado a moneda de 2012 representó \$79.500 millones de pesos. Para el consolidado de provincias, estas cifras acumuladas son de \$409 mil millones de pesos corrientes, o \$ 971 mil millones de pesos de 2012.

Para tomar una magnitud de lo anterior, vale la pena realizar algunas comparaciones. Tomando el dato a moneda de 2012, a un costo de \$10 millones el Km. de autopista, se podrían haber construido en la provincia de Córdoba casi 8.000 Km. de autopista en los últimos 20 años (400 Km. por año).

## **II. 2 Falta de cumplimiento del piso de coparticipación**

El artículo 7° de la ley 23.548 de coparticipación federal establece un piso de recursos a transferir a las provincias del 34% de la masa total de recursos de la Administración Central. Desde el año 2002, si se analiza la evolución de la relación entre Transferencias de recursos a provincias y la recaudación nacional neta de los ingresos de la Seguridad Social, se observa claramente que se viene incumpliendo con lo establecido por la ley.

Cuadro 1. Recursos resignados por cambios a Ley 23.548 (en millones de \$ corrientes y en millones de pesos constantes de 2012)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Pesos corrientes</b>	<b>Total Impuestos Coparticipables</b>	23.422	26.022	25.045	29.613	34.115	36.872	36.199	38.096	35.709	36.097
	<b>Recibido efectivamente Provincias</b>	12.459	12.796	12074,7	12.733	14.380	15.088	14.562	14.833	13.269	11.758
	<b>Por Ley 23.548 original. Provincias</b>	13.763	15.291	14.716	17.401	20.046	21.666	21.271	22.385	20.983	21.211
	<b>Diferencia</b>	-1.304	-2.495	-2.642	-4.668	-5.666	-6.578	-6.708	-7.553	-7.714	-9.453
	<b>Recibido efectivamente Cba.</b>	1.024	1.084	995	1.141	1.282	1.347	1.293	1.312	1.161	1.016
	<b>Por Ley 23.548 original. Cba.</b>	1.180	1.311	1.262	1.492	1.719	1.858	1.824	1.920	1.800	1.819
	<b>Diferencia</b>	-156	-227	-267	-351	-437	-511	-531	-608	-639	-803
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Pesos de 2012</b>	<b>Diferencia Provincias</b>	-8.078	-15.050	-15.142	-26.393	-31.938	-37.326	-38.877	-43.384	-38.511	-47.934
	<b>Diferencia Córdoba</b>	-967	-1.369	-1.530	-1.985	-2.463	-2.900	-3.077	-3.493	-3.190	-4.072

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1993/2012
<b>Pesos corrientes</b>	<b>Total Impuestos Coparticipables</b>	51.301	72.112	86.735	106.565	136.983	173.190	189.446	252.850	337.074	426.253	
	<b>Recibido efectivamente Provincias</b>	18.208	26.328	32.276	39.451	55.225	69.267	75.670	101.350	134.132	170.211	
	<b>Por Ley 23.548 original. Provincias</b>	30.144	42.373	50.965	62.618	80.491	101.766	111.318	148.575	198.065	250.467	
	<b>Diferencia</b>	-11.936	-16.045	-18.690	-23.167	-25.266	-32.500	-35.648	-47.225	-63.933	-80.256	-409.444
	<b>Recibido efectivamente Cba.</b>	1.623	2.378	2.913	3.615	4.757	5.997	6.542	8.818	11.725	14.902	
	<b>Por Ley 23.548 original. Cba.</b>	2.585	3.634	4.371	5.371	6.903	8.728	9.547	12.743	16.987	21.481	
	<b>Diferencia</b>	-962	-1.256	-1.458	-1.756	-2.146	-2.731	-3.005	-3.924	-5.262	-6.579	-33.610
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1993/2012
<b>Pesos de 2012</b>	<b>Diferencia Provincias</b>	-42.944	-55.686	-61.139	-68.009	-68.695	-72.715	-66.136	-73.952	-78.813	-80.256	-970.976
	<b>Diferencia Córdoba</b>	-3.461	-4.359	-4.769	-5.155	-5.836	-6.111	-5.575	-6.145	-6.486	-6.579	-79.523

Fuente: IARAF en base a Mecon y AFIP. Pesos constantes de 2012 calculado con IPC INDEC (IPC San Luis desde 2007).

**Cuadro 2. Transferencias a provincias y recaudación de la Administración central (millones de \$; 1988-2012). Porcentaje transferencias/recaudación (neta de seguridad social) y mínimo legal art. 7º Ley 23.548**

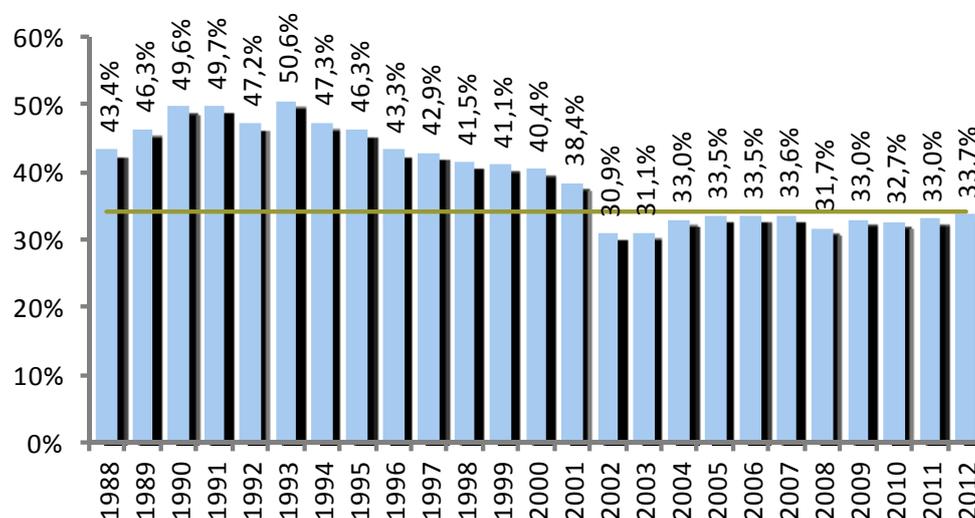
	1988*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Transferencias automáticas</b>	4.399	16.497	15.912	16.197	14.363	13.116	19.442	28.239
<b>Recaudación tributaria total</b>	10.145	50.036	48.039	49.102	45.404	50.609	72.275	98.287
<b>Recaudación neta de seguridad social</b>	10.145	39.769	38.755	40.104	37.360	42.426	62.606	85.624
<b>Transferencias/recaudación neta de seg. social</b>	43,4%	41,5%	41,1%	40,4%	38,4%	30,9%	31,1%	33,0%
<b>Mínimo legal</b>	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%
<b>Diferencia (en %)</b>						3,1%	2,9%	1,0%
<b>Diferencia (en millones de \$)</b>						1.309	1.844	873
<b>Resignación Córdoba por incumplimiento art 7º Ley 23.548</b>						114	160	76

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Transferencias automáticas</b>	34.511	42.304	55.225	69.267	75.670	101.350	134.132	170.211
<b>Recaudación tributaria total</b>	119.252	150.009	199.782	269.375	304.930	409.901	540.134	679.799
<b>Recaudación neta de seguridad social</b>	102.925	126.406	164.451	218.231	229.187	309.826	405.914	504.209
<b>Transferencias/recaudación neta de seg. social</b>	33,5%	33,5%	33,6%	31,7%	33,0%	32,7%	33,0%	33,8%
<b>Mínimo legal</b>	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%
<b>Diferencia (en %)</b>	0,5%	0,5%	0,4%	2,3%	1,0%	1,3%	1,0%	0,2%
<b>Diferencia (en millones de \$)</b>	484	674	688	4.932	2.254	3.991	3.879	1.220
<b>Resignación Córdoba por incumplimiento art 7º Ley 23.548</b>	42	59	60	429	196	347	337	106

Fuente: IARAF en base a Mecon y AFIP. \*1988 en miles de pesos. 1998 en adelante en millones de pesos.

**Gráfico 4. Porcentaje transferencias/recaudación (neta de seguridad social) y mínimo legal art. 7º Ley 23.548**



*Fuente: elaboración propia en base a Mecon y AFIP*

El incumplimiento del piso legal del 34% implicó que todas las provincias resignaran parte de los recursos garantizados por la ley. Por la diferencia entre lo que efectivamente se recibió y el piso legal puede apreciarse que el total de jurisdicciones resignó recursos por \$22 mil millones entre 2002 y 2012, mientras que Córdoba lo hizo en \$1.900 millones en el mismo periodo. Es importante destacar que este punto se refiere exclusivamente a un incumplimiento legal, que es un piso de coparticipación. También puede apreciarse que la distribución entre Nación y Provincias se fue alejando cada vez más de la distribución primaria inicial planteada en la Ley 23.548.

## II. 3 Financiamiento de AFIP

El financiamiento de AFIP descrito en el informe anterior<sup>4</sup> implica que las provincias resignan fondos por el mecanismo decidido de detracción de las sumas del producido de IVA, previo a ser sometido al esquema de distribución de este impuesto. Cabe recordar que IVA es uno de los principales aportantes a la masa coparticipable. Teniendo en cuenta la participación de las provincias en el total recaudado por la agencia, y considerando que si el financiamiento se debiera realizar en forma equitativa las provincias no debieran aportar un porcentaje mayor al que ellas obtienen como resultado de la distribución de recursos, se puede hablar de una excesiva carga de financiamiento de las actividades recaudadoras sobre las mismas, puesto que mientras en promedio reciben 25 centavos por cada peso de todos los recursos recaudados por AFIP (incluyendo aportes y contribuciones patronales también a cargo de la recolección de los mismos), la participación en el esquema vigente de IVA es de 43,4 centavos por peso recaudado y distribuido mediante la coparticipación. Este financiamiento desproporcional sumó (en pesos corrientes de cada año) en el periodo de vigencia del mismo, unos \$8 mil millones para el conjunto de jurisdicciones subnacionales, correspondiéndole a Córdoba \$700 millones.

---

<sup>4</sup> Ver el punto III.3 Distribución actual de los impuestos recaudados por el Gobierno Federal: “la maraña”, del primer informe.

**Cuadro 3. Carga excesivo de provincias para financiamiento de AFIP**

millones de \$ y %	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Recaudación total</b>	<b>50.609</b>	<b>72.275</b>	<b>98.287</b>	<b>119.252</b>	<b>150.009</b>	<b>199.782</b>	<b>269.375</b>	<b>304.930</b>	<b>409.901</b>	<b>540.134</b>	<b>679.799</b>
coeficiente AFIP	2,75%	2,71%	2,67%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%
financiam AFIP	1.167	1.697	2.286	1.956	2.402	3.125	4.146	4.355	5.887	7.712	9.580
Copart. a provincias	11.758	18.208	26.328	32.276	39.451	55.225	69.267	75.670	101.350	134.132	170.211
Copart/Rec. total	23,2%	25,2%	26,8%	27,1%	26,3%	27,6%	25,7%	24,8%	24,7%	24,8%	25,0%
Exceso s/particip. Prov distr. IVA (43,4%)	20,17%	18,21%	16,61%	16,34%	17,10%	15,76%	17,69%	18,58%	18,67%	18,57%	18,36%
Exceso Provincias	235	309	380	319	411	492	733	809	1.099	1.432	1.759
Exceso (Córdoba)	19	25	32	27	35	42	63	70	95	124	152

*Fuente: elaboración propia en base a Mecon y AFIP. Recaudación total incluye Seguridad Social*

### III. Financiamiento de la Seguridad Social

En este apartado, se cuantifica un fenómeno que aparece en los primeros años de la década del noventa y prosigue hasta la actualidad: el financiamiento tributario de la Seguridad social. El mismo tiene una elevada implicancia en el esquema de recaudación y coparticipación.

El Sistema de Seguridad Social es de especial relevancia dado que constituye uno de los instrumentos principales de política social del Estado. Su participación presupuestaria refleja su importancia, ya que el rubro correspondiente ha sido uno de los principales dentro del gasto público social ejecutado en nuestro país (entre el 34% y el 38% desde 2003), junto con educación y salud.

En Argentina, existe el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), que está compuesto por diferentes elementos: por un lado, el régimen previsional o de retiros (actualmente Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones o SIJP), que es el rubro principal; en segundo lugar, se encuentra el subsistema de

subsidios y asignaciones familiares; y finalmente, el componente de prestaciones por desempleo.

La administración de la Seguridad Social en Argentina está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (**ANSES**), un organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Trabajo. La ANSES fue creada en 1991 en reemplazo del Instituto Nacional de Previsión Social, que sólo existió durante un año. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones de agentes en relación de dependencia y autónomos, los subsidios y asignaciones familiares, y, desde 1992, también los ingresos del Fondo Nacional de Empleo y las prestaciones del Seguro de Desempleo. Dejó de estar a cargo de la recaudación y fiscalización de los tributos de la Seguridad Social desde 1993, cuando la tarea pasó a ser desarrollada por la DGI (hoy AFIP).

ANSES se encarga de la administración de las cuestiones relativas a los aportantes y beneficiarios del Sistema Nacional de Seguridad Social. Es claro que esto incluye a las Ex Cajas provinciales traspasadas oportunamente a la Nación (casos de Mendoza, Salta, CABA, San Luis, entre otros). Sin embargo, ANSES se encarga también de transferir fondos a las provincias que, si bien no traspasaron sus Cajas, están en proceso de armonización (que es el caso de Córdoba, Santa Fe, y Buenos Aires, entre otras).

### **III. 1. Breve reseña histórica reciente**

En 1983, el 45 % de los recursos coparticipables se destinaba al sistema previsional y al FONAVI. Aunque en abril y septiembre de 1984 se restituyeron las contribuciones al FONAVI y la mitad de las previamente destinadas al sistema previsional, el financiamiento del sistema ya se hallaba en una crisis que requería medidas de mayor impacto a fin de superarla.

Esto implicó la necesidad de introducir una serie de reformas dentro del marco de la relación Nación - Provincias. Es así que en los noventa se modificó el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley 23.548 (sancionada en el año 1988). Una de las reformas importantes fue el **Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del año 1992**, que tuvo como objetivo cubrir el déficit del sistema previsional y estuvo relacionado con las “pre-coparticipaciones”, o

detracciones antes de la distribución primaria, sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector. A las relaciones verticales Nación-provincias, se agregaron las sectoriales (previsión social versus el resto), proceso que se agudizó a lo largo de la década. Mediante este acuerdo, se estableció que **el gobierno nacional quedaba autorizado a retener un 15%, más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable definida en la Ley 23.548, con destino a: i) financiar el Sistema Nacional de Previsión “y otros gastos operativos” (el 15%); ii) distribuir entre provincias con problemas financieros, por los montos establecidos en el mismo Acuerdo (la suma fija). Para evitar desequilibrios en las cuentas públicas provinciales derivados de tal medida, la Nación garantizó a las provincias un ingreso mensual mínimo.**

Asimismo, otro pilar de esta reforma fiscal fue el **Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado entre la Nación y las Provincias en agosto de 1993**, cuyos objetivos incluían una reestructuración parcial del régimen tributario argentino. Para ello, tanto las provincias como la Nación asumieron compromisos en materia impositiva tendientes a eliminar distorsiones y aumentar la competitividad global de la economía. Mediante este Pacto, **la Nación convino, entre otras medidas, aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de jubilaciones provinciales. Once de las 24 jurisdicciones firmaron convenios de transferencia del Sistema de Previsión Social entre los años 1995 y 1997. Finalmente, en diciembre de 1999 se firma el Compromiso Federal que, entre otras cosas, permitía a la Nación financiar los déficit de las Cajas previsionales provinciales que armonizaran sus beneficios con los que regían para el sistema nacional de previsión.**

**Hasta el año 1994, cada provincia había administrado su sistema previsional**, brindando cobertura no solamente al personal de la administración central y organismos descentralizados, sino también al de las empresas públicas, los bancos oficiales y las administraciones municipales. Algunos municipios también crearon sus propias Cajas de previsión. **La transferencia a la Nación de diez cajas provinciales y del Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) de la Ciudad de Buenos Aires se constituyó en otro importante factor que contribuyó al engrosamiento del déficit del sistema previsional nacional de reparto**, puesto que las Cajas traspasadas presentaban fuertes tendencias al déficit crónico, conteniendo sus regímenes

numerosos privilegios y condiciones generosas para el acceso a los beneficios, sin que se tomaran en cuenta las restricciones presupuestarias y actuariales que debe observar un sistema de reparto.

**Con la firma del Compromiso Federal de Diciembre de 1999**, se abrió una nueva instancia para la absorción, por parte de la Nación, del déficit previsional provincial. **Uno de los puntos estipulados fue que las Cajas podrían continuar siendo administradas por las provincias, previéndose la financiación escalonada y acumulativa de los déficits por parte del Estado nacional: 5% en el primer año, 20% en el segundo, llegándose, en los tres años subsiguientes, a la cobertura completa del desequilibrio, en caso de prorrogarse los pactos fiscales o dictarse la nueva ley de coparticipación federal.**

Más recientemente, con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de finales de 2008, se decidió la renacionalización o reestatización de la seguridad social, disolviéndose las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), retornando los aportes de los afiliados a las AFJP a formar parte de los ingresos de ANSES, y por supuesto también los beneficiarios de jubilaciones. El flujo anual de financiamiento que volvió al estado resultaba de entre \$ 12.000 millones y \$ 14.000 millones corrientes (entre aportes de los trabajadores y contribuciones patronales), recursos que antes se dirigían a las AFJP. Adicionalmente, las inversiones de las AFJP pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) manejado por ANSES<sup>5</sup>. La reestización del sistema de jubilaciones y pensiones implicó el traspaso a la órbita estatal de activos que estaban siendo administrados por las AFJP, por una suma cercana a los \$ 80.000 millones.

En suma, la evolución histórica del sistema muestra que ha sufrido innumerables cambios a lo largo de los años, todos ellos con impacto sobre su financiamiento. En virtud de los cambios que se han ido introduciendo en el sistema de **financiamiento** de la seguridad social, actualmente el mismo está conformado por **dos componentes**

---

<sup>5</sup> El FGS se creó a través del Decreto 897/2007 con el "fin prioritario de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo".

**de importancia y magnitud similar:** por un lado, los **aportes personales y contribuciones** patronales calculados sobre los salarios de los aportantes al sistema nacional y, por otro, los **fondos tributarios, compuestos en su mayoría por detracciones de impuestos coparticipables.**

Centrando el análisis específicamente en los fondos tributarios, éstos tienen su origen en asignaciones específicas y en el mecanismo de coparticipación. En un primer momento, se afectó únicamente la recaudación de IVA, Ganancias y la masa coparticipable propiamente dicha.

**Cuadro 4. Principales tributos afectados al Sistema de Previsión Social**

<b>Norma</b>	<b>Tributo</b>	<b>Porcentaje de la recaudación asignada</b>
Ley Nro. 23966/91	Impuesto al Valor Agregado	11%
Decreto Nro. 879/92	Ganancias	20%
<b>Ley Nro. 24130/92</b>	<b>Masa de Recursos Coparticipables</b>	<b>15%</b>

*Fuente:Elaboración propia en base a Infoleg.*

Además, la ley Nro. 23966/91 dispuso que se asignara al mismo propósito el 30% de los recursos brutos obtenidos de las privatizaciones de empresas del estado. Al concluir el proceso de privatización de empresas públicas, esta fuente de recursos perdió vigencia.

**No siendo suficientes estas medidas para cubrir la creciente magnitud del déficit del sistema,** fue menester continuar con las reformas a fin de dirigir una cantidad de recursos cada vez mayor al Sistema de Seguridad Social.

**Cuadro 5. Tributos adicionales afectados al Sistema de Previsión Social**

<b>Norma</b>	<b>Tributo</b>	<b>Asignación</b>
Ley Nro. 24699/96 <sup>6</sup>	Naftas	21%
	Gasoil, Diesel-oil, Kerosene y gas natural comprimido	100%
	Ganancias	120 millones anuales
	Automotores Gasoleros <sup>7</sup>	En lo que corresponda a una alícuota aplicable de hasta el 10% sobre la base imponible
Ley Nro. 24977/98	Monotributo impositivo	70%
Ley Nro.25239/99	Adicional de Emergencia a los Cigarrillos	100%

*Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg.*

---

<sup>6</sup> Esta norma suspendió la afectación del 90% de la recaudación del tributo a los bienes personales, pero la merma en los recursos, causada por la medida, fue compensada, con creces, por las nuevas afectaciones que introdujo, tanto es así que los impuestos a los combustibles líquidos y al GNC se sumaron al IVA y al Impuesto a las Ganancias, como pilares del financiamiento no originado en aportes personales y contribuciones patronales.

<sup>7</sup> La aplicación de este impuesto fue suspendida.

## **III.2 Fondos tributarios cedidos para financiar la Seguridad Social**

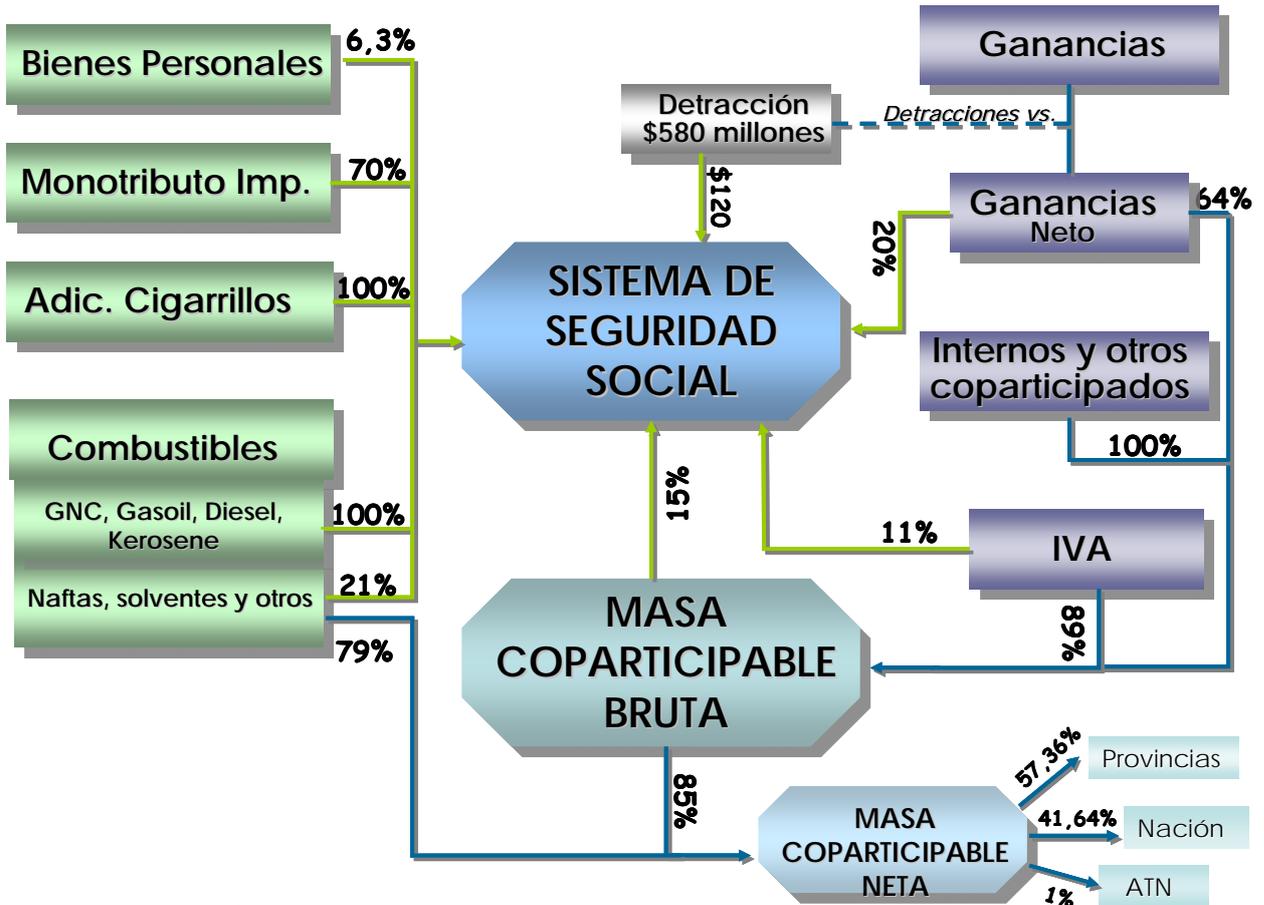
Resulta evidente por lo anterior, que debido al financiamiento tributario de la Seguridad Social, tanto la Nación (el Tesoro Nacional) como las Provincias resignan ingresos, que en su mayoría son producto de la disminución de la masa coparticipable neta y la distribución primaria.

### **III.2.1 El componente Tributario del Financiamiento actual del Sistema: La maraña de la Coparticipación**

El financiamiento del Sistema de Seguridad Social se inserta en el corazón de la maraña de las relaciones entre la Nación y las provincias. Es así que el Sistema de Seguridad Social recibe recursos tributarios por dos vías:

- Las detracciones directas de los impuestos nacionales, que asigna una porción de la recaudación de varios impuestos coparticipables (IVA, Ganancias, Bienes Personales, Combustibles) y otros no coparticipables (Monotributo, Adicional sobre Cigarrillos) que van a financiar el Sistema de Seguridad Social;
- La detracción de la masa coparticipable bruta, mediante la cual, una vez que se conforma dicha masa con el remanente de los tributos netos de los porcentajes con asignación específica, sumados a la totalidad de los gravámenes no sometidos a descuentos, se asigna un 15% al financiamiento del Sistema de Seguridad Social.

**Esquema 1. Financiamiento Tributario de la Seguridad Social: En la maraña de la coparticipación**



Fuente: Elaboración propia

El traspaso de los aportes de los afiliados a las administradoras de fondos privadas (AFJP) a la Nación, o re-estatización de la seguridad social a fines del año 2008, conlleva a que estas resignaciones de recursos fiscales que realizan el Tesoro nacional y las provincias, hayan visto erosionada en gran parte su principal justificación original, que era la de cubrir los déficits de financiamiento del sistema de seguridad social, evidentemente agravados desde 1994 con la cesión de los aportes hacia las administradoras de fondos privadas.

ANSES presentó en los últimos años un superávit creciente y de hecho es actualmente el principal generador de los resultados fiscales primarios positivos

a nivel del sector público nacional (ver gráfico inferior); aun cuando el fuerte flujo de fondos que implicó el reingreso de los aportes jubilatorios de las AFJP en ocasión de la eliminación del sistema mixto en 2009, se vio en parte contrarrestado con incrementos en los gastos con motivo de las recientes políticas de transferencias y subsidios de ANSES al sector familias (por ejemplo la Asignación Universal por Hijo, AUH).

**Cuadro 6. Resultado Primario anual. Millones de pesos**

Sector	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tesoro Nacional	15.295	23.017	7.926	11.538	-11.645	-28.701
Instit. De Seg Social	10.014	7.133	14.686	16.129	22.700	22.751
Otros	409	2.379	-5.326	-2.552	-5.967	2.261
<b>Total</b>	25.719	32.529	17.286	25.115	4.921	-4.374

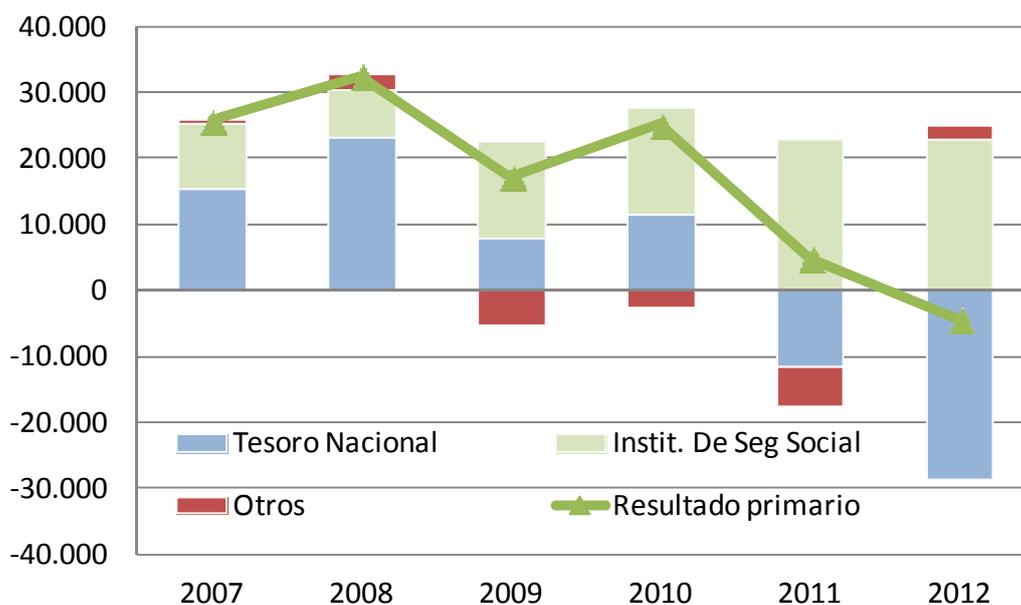
*Otros incluye: Organismos descentralizados, Fondos Fiduciarios*

*Fuente: IARAF en base a MECON.*

El resultado primario del último bienio se encontró muy influenciado por el resultado positivo logrado por ANSES, que alcanzó los \$22.700 millones. Dicho valor permitió compensar en parte el déficit registrado por el Tesoro Nacional y por las demás instituciones que conforman el Sector Público Nacional no Financiero en 2011, aunque no pudo hacerlo en 2012.

Puede apreciarse también, que ANSES constituye a partir del 2009 el organismo que contribuye en mayor proporción a la generación de ahorro primario.

**Gráfico 5. Resultado Primario de cada año. Composición institucional.**



Fuente: IARAF en base a MECON

### III.2.2. Qué hay detrás del superávit de ANSES

El consistente superávit fiscal mostrado por ANSES es el resultado de haber mantenido ingresos totales superiores a la suma de las erogaciones realizadas en los últimos años.

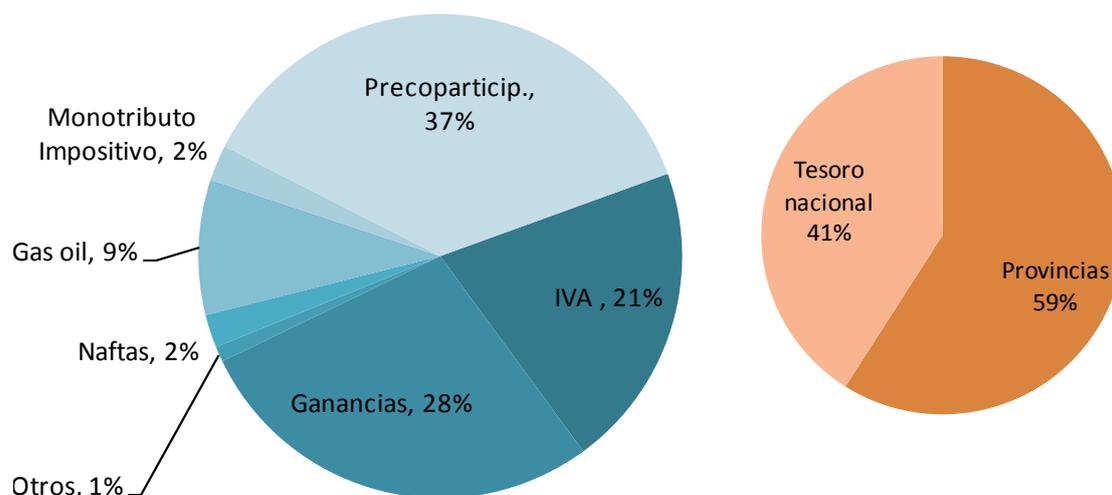
Cuando se analizan las cuentas de la Seguridad Social en nuestro país, es necesario volver sobre un aspecto clave del funcionamiento actual del sistema en Argentina, que es su financiamiento. En nuestro país, la alternativa utilizada en las dos últimas décadas para evitar el desfinanciamiento de la Seguridad Social, es decir asegurarse que los ingresos sean superiores a los gastos y prestaciones del sistema, fue la de emplear fondos tributarios como complemento de los ingresos propios del sistema, que son aquéllos provenientes del mercado laboral formal: las contribuciones patronales y los aportes personales (en el periodo en que existían las AFJPs éstos no ingresaban a ANSES).

### III.3. ¿De dónde proviene el financiamiento tributario? ¿Quién resigna estos fondos?

Actualmente, la masa de fondos tributarios o de rentas generales que financia las actividades de ANSES, es decir el conjunto de recursos no contributivos al sistema, representa cerca del 40% de los ingresos totales del organismo.

Al ser detraídos del circuito de la masa coparticipable, estos fondos, por definición, dejan de ingresar a las arcas del Tesoro nacional y son resignados también por las jurisdicciones subnacionales. Claramente, puede apreciarse que los resultados positivos de ANSES descansan en su financiamiento tributario, aportado por provincias y el Tesoro nacional.

**Gráfico 6. Financiamiento Tributario de la Seguridad Social. Por concepto y por jurisdicción.**



Fuente: IARAF sobre la base de MECON

Resulta evidente entonces que el superávit mostrado por ANSES, constituye un excedente susceptible de ser aplicado a la financiación de una política fiscal expansiva (utilizar este excedente implica directamente aumentar el déficit del sector público nacional consolidado si no es compensado por los otros

sectores). Así, los resultados positivos de ANSES descansan en su financiamiento tributario, aportado por provincias y el Tesoro nacional.

Por ejemplo, en 2012, si ANSES hubiera debido hacer frente a sus gastos operativos, de jubilaciones y otras transferencias (como las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo, entre las más relevantes) que llegaron a los \$241 mil millones, solamente con los ingresos por aportes y contribuciones (\$143 mil millones) y las rentas de la propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (\$17 mil millones), habría mostrado un déficit de \$81 mil millones. Sin embargo, el financiamiento tributario alcanzó un valor de \$103 mil millones y le permitió finalmente mostrar el superávit señalado anteriormente.

Cualquier política que haga uso de parte de estos excedentes encuentra entonces financiamiento a través de la participación del Tesoro nacional y de las jurisdicciones provinciales en los recursos tributarios destinados a ANSES, que en definitiva, como se vio, puede ser vista también como la participación que se le puede adjudicar a cada uno de ellos en la generación del excedente de recursos con que cuenta el organismo.

La re-estatización del sistema previsional a partir de 2009 planteó un debate sobre la justificación de mantener el esquema de financiamiento tributario de ANSES, que aún no ha sido resuelto, y se encuentra en el centro de la discusión de las relaciones fiscales entre la nación y los niveles inferiores de gobierno.

Uno de los ejes del debate actual es la posible eliminación de **uno de los componentes del financiamiento tributario** de la seguridad social, esto es, del 15% de la precoparticipación, planteado como alternativa por algunas provincias para lograr obtener un mayor caudal de fondos de manera automática. Resulta útil poner en perspectiva cuáles son los montos que fueron resignando por este concepto las jurisdicciones subnacionales en los últimos años.

El cuadro a continuación acumula para la última década, a valores corrientes de cada año, los montos que hubiera recibido cada provincia de no haber existido la norma acerca de la precoparticipación. Es decir, para realizar el cálculo se “restituye” el 15% a la masa a coparticipar en cada año, y luego se la prorrotea de acuerdo a los coeficientes de distribución primaria y secundaria legales.

En los últimos 11 años (incluyendo una estimación para 2013), las provincias resignaron una cifra cercana a los \$138 mil millones (contabilizados a valores corrientes de cada año). Asimismo, se presenta el subperíodo que comienza a partir de la reforma del sistema jubilatorio en 2009 hasta llegar a la actualidad, para el que se aprecia que la resignación acumulada por las provincias se acerca a los \$102 mil millones corrientes.

En el caso de Córdoba, la resignación por la existencia de la precoparticipación del 15% llegará en 2013 a acumular cerca de \$12 mil millones sumando desde 2003. Si se contabiliza desde el primer año completo de existencia del SIPA (es decir, 2009), la resignación acumulada es de cerca de \$ 9 mil millones.

**Cuadro 7. Precoparticipación del 15%. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	606	871	1.052	1.296	1.681	2.133	2.313	3.116	4.181	5.333	7.157	29.739	22.101
CABA	67	96	116	143	186	236	256	345	463	590	792	3.291	2.446
Catamarca	74	106	128	158	205	260	283	381	511	651	874	3.632	2.699
Chaco	134	192	232	286	371	471	510	688	923	1.177	1.579	6.562	4.877
Chubut	43	62	75	92	120	152	165	222	298	381	511	2.123	1.578
Córdoba	242	348	420	518	672	852	925	1.245	1.671	2.132	2.860	11.885	8.833
Corrientes	100	144	174	215	279	354	384	517	694	885	1.187	4.933	3.666
Entre Ríos	133	191	231	285	369	468	508	684	918	1.171	1.572	6.531	4.854
Formosa	97	140	169	208	270	343	372	501	672	857	1.150	4.777	3.550
Jujuy	77	111	134	165	214	271	294	396	532	678	910	3.782	2.810
La Pampa	51	73	88	109	141	179	194	261	350	447	599	2.491	1.851
La Rioja	56	80	97	120	155	197	213	287	386	492	660	2.744	2.039
Mendoza	114	164	198	244	316	401	435	586	786	1.003	1.345	5.591	4.155
Misiones	89	128	155	191	248	314	341	459	616	786	1.055	4.382	3.257
Neuquén	47	67	81	100	130	165	179	241	324	413	554	2.301	1.710
Río Negro	67	97	117	144	187	237	258	347	466	594	797	3.312	2.461
Salta	104	149	180	222	288	365	396	533	715	912	1.224	5.086	3.780
San Juan	91	131	158	195	253	321	348	468	628	802	1.076	4.470	3.322
San Luis	61	88	107	131	170	216	234	316	424	540	725	3.014	2.240
Santa Cruz	42	61	73	90	117	149	161	217	292	372	499	2.074	1.541
Santa Fe	244	351	424	522	678	860	933	1.257	1.686	2.151	2.886	11.992	8.912
Santiago del Estero	111	159	193	237	308	391	424	571	766	977	1.311	5.447	4.048
Tierra del Fuego	34	48	58	72	93	118	128	172	231	295	396	1.646	1.223
Tucumán	129	185	224	276	358	454	493	664	890	1.136	1.524	6.333	4.706
<b>TOTAL</b>	<b>2.813</b>	<b>4.044</b>	<b>4.886</b>	<b>6.018</b>	<b>7.810</b>	<b>9.906</b>	<b>10.745</b>	<b>14.475</b>	<b>19.422</b>	<b>24.773</b>	<b>33.243</b>	<b>138.136</b>	<b>102.659</b>

*\*Estimado*

*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

Para tomar dimensión de la importancia relativa de los fondos resignados por cada provincia, a continuación se expresa la serie a pesos de 2013<sup>8</sup>. La actualización muestra que por ejemplo la provincia de Córdoba resignó desde 2003 el equivalente a \$23 mil millones de pesos, y si la cuenta se efectúa desde 2009 el monto asciende a \$12,5 mil millones. Vale decir que, por ejemplo, si la totalidad de esos montos se hubiera ingresado como financiamiento para construir autopistas (tomando un costo actual de unos \$10 millones el km), sería equivalente a 2.300 km en un caso, o a 1.250 km en el

<sup>8</sup> Utilizando el IPC de INDEC hasta 2006 empalmado con el IPC San Luis desde 2007 en adelante, debido a la intervención desde dicho año del INDEC y el posterior desmantelamiento progresivo del sistema estadístico nacional.

segundo cálculo agregado. Para las provincias en conjunto las resignaciones por la precoparticipación del 15% acumularon entre 2003 y 2013 el equivalente a \$270 mil millones a moneda de 2013, o bien unos \$145,5 mil millones si se cuentan los últimos 5 años solamente.

**Cuadro 8. Precoparticipación del 15%. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	2.680	3.717	4.233	4.678	5.623	5.869	5.279	6.002	6.340	6.560	7.157	58.140	31.339
CABA	297	411	468	518	622	650	584	664	702	726	792	6.434	3.468
Catamarca	327	454	517	571	687	717	645	733	774	801	874	7.101	3.828
Chaco	591	820	934	1.032	1.241	1.295	1.165	1.325	1.399	1.448	1.579	12.830	6.916
Chubut	191	265	302	334	401	419	377	428	453	468	511	4.150	2.237
Córdoba	1.071	1.485	1.692	1.870	2.247	2.346	2.110	2.399	2.534	2.622	2.860	23.236	12.525
Corrientes	444	616	702	776	933	973	876	996	1.052	1.088	1.187	9.643	5.198
Entre Ríos	589	816	930	1.027	1.235	1.289	1.159	1.318	1.393	1.441	1.572	12.769	6.883
Formosa	430	597	680	751	903	943	848	964	1.018	1.054	1.150	9.339	5.034
Jujuy	341	473	538	595	715	746	671	763	806	834	910	7.393	3.985
La Pampa	224	311	355	392	471	492	442	503	531	549	599	4.870	2.625
La Rioja	247	343	390	432	519	541	487	554	585	605	660	5.364	2.891
Mendoza	504	699	796	879	1.057	1.103	992	1.128	1.192	1.233	1.345	10.930	5.892
Misiones	395	548	624	689	829	865	778	885	934	967	1.055	8.568	4.618
Neuquén	207	288	327	362	435	454	408	464	491	508	554	4.498	2.425
Río Negro	298	414	471	521	626	654	588	668	706	731	797	6.475	3.490
Salta	458	636	724	800	962	1.004	903	1.027	1.084	1.122	1.224	9.943	5.360
San Juan	403	559	636	703	845	882	793	902	953	986	1.076	8.738	4.710
San Luis	272	377	429	474	570	595	535	608	643	665	725	5.892	3.176
Santa Cruz	187	259	295	326	392	409	368	419	442	457	499	4.054	2.185
Santa Fe	1.081	1.499	1.707	1.887	2.268	2.367	2.129	2.420	2.557	2.645	2.886	23.444	12.637
Santiago del Estero	491	681	775	857	1.030	1.075	967	1.099	1.161	1.202	1.311	10.648	5.740
Tierra del Fuego	148	206	234	259	311	325	292	332	351	363	396	3.217	1.734
Tucumán	571	791	901	996	1.197	1.250	1.124	1.278	1.350	1.397	1.524	12.380	6.673
<b>TOTAL</b>	<b>12.448</b>	<b>17.264</b>	<b>19.660</b>	<b>21.731</b>	<b>26.121</b>	<b>27.263</b>	<b>24.522</b>	<b>27.881</b>	<b>29.451</b>	<b>30.472</b>	<b>33.243</b>	<b>270.056</b>	<b>145.570</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

En el siguiente cuadro se comparan las resignaciones corrientes de diversas maneras que permiten un análisis relevante: en pesos por habitante para el año 2013 estimados; como porcentaje del gasto total en el 2011; y como número de veces que están contenidas en el resultado fiscal también de 2011, último año para el cual hay datos oficiales de ejecuciones presupuestarias para todas las provincias.

**Cuadro 9. Precoparticipación del 15%. Fondos aportados por Provincia. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	456	4,2%	-0,46
CABA	257	1,7%	-0,56
Catamarca	2.040	9,9%	33,99
Chaco	1.435	7,9%	-21,89
Chubut	1.052	3,9%	-1,98
Córdoba	822	5,6%	-0,82
Corrientes	1.110	8,4%	-2,55
Entre Ríos	1.190	7,0%	-1,38
Formosa	1.981	8,7%	32,93
Jujuy	1.253	8,5%	-1,85
La Pampa	1.698	7,4%	1,64
La Rioja	1.751	9,1%	3,18
Mendoza	740	6,0%	-0,61
Misiones	907	7,3%	-4,72
Neuquén	937	3,3%	-2,43
Río Negro	1.302	7,6%	-4,29
Salta	918	9,1%	2,44
San Juan	1.446	11,6%	0,44
San Luis	1.492	9,6%	-6,53
Santa Cruz	2.025	3,2%	-0,37
Santa Fe	862	6,3%	-0,87
Santiago del Estero	1.438	9,7%	-22,77
Tierra del Fuego	2.728	5,7%	-1,41
Tucumán	973	7,8%	-2,98

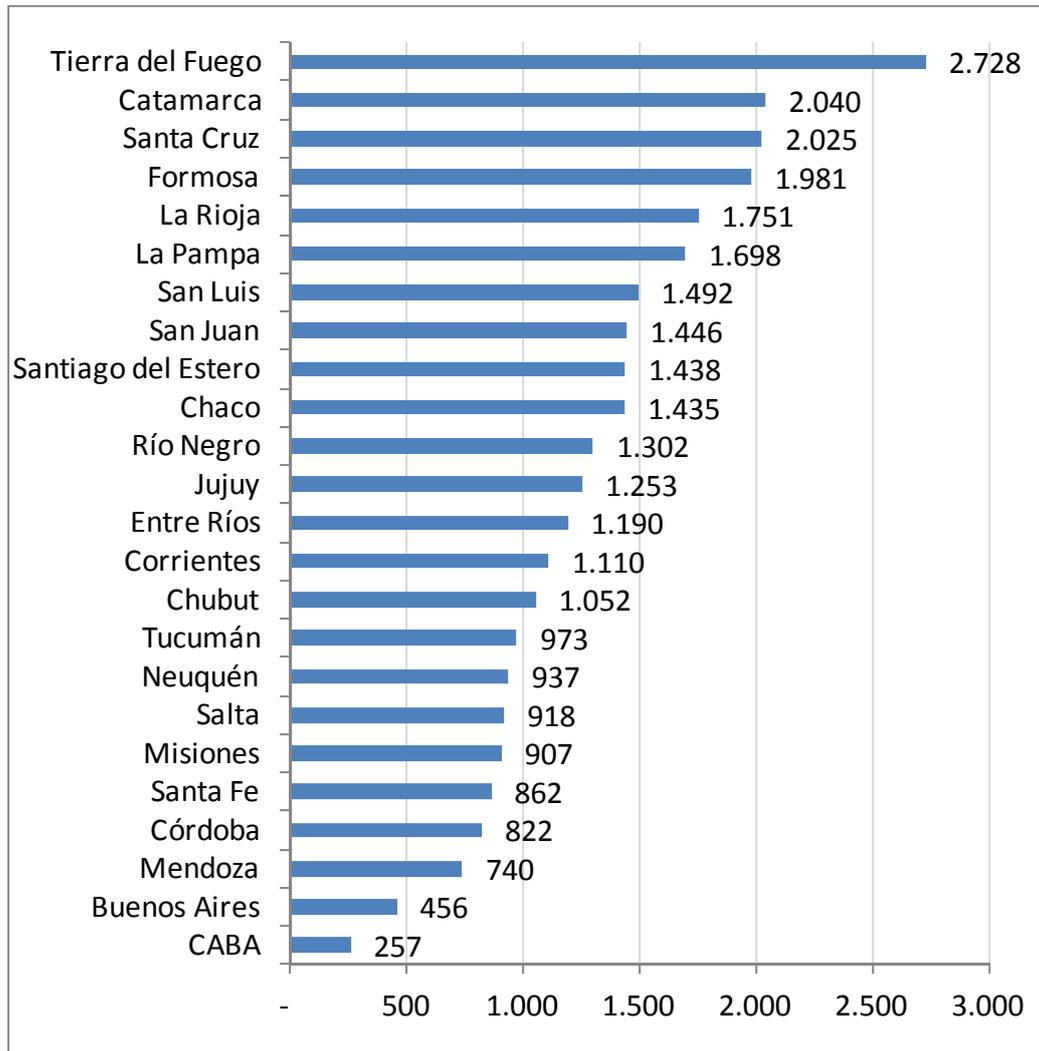
*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

Del cuadro surge claramente que las desigualdades económicas y fiscales de las distintas provincias argentinas llevan a que cada una de ellas resulte afectada de diversa manera por la resignación de fondos del 15% de la precoparticipación para

financiar el funcionamiento de la seguridad social. No resulta menor el hecho de que para un grupo de provincias, en general asociado a un menor desarrollo económico, la contribución al financiamiento de la ANSES mediante el 15% de la precoparticipación las haya privado de montos equivalentes a cerca de un 10% del propio gasto provincial. El potencial de afectar el resultado fiscal también resulta evidente al apreciar que el tamaño relativo de lo que las provincias resignaron frente a su propio resultado fiscal es en general mayor a 1, lo cual implica que, por ejemplo para las provincias como por ejemplo Entre Ríos, que tuvieron déficit en 2011 (indicado por el signo menos precediendo al valor), contar con el dinero resignado les hubiera permitido mostrar superávit.

Las resignaciones de coparticipación por habitante muestran también las fuertes disparidades que presenta actualmente el sistema de coparticipación en nuestro país. Por ejemplo, en términos per cápita, Catamarca es la segunda provincia que más resignó y Buenos Aires la segunda que menos recursos cedió por habitante. Esto es producto de las particularidades del sistema de coparticipación de impuestos vigente actualmente en Argentina. Si se aplicase otro criterio a la distribución secundaria de recursos coparticipables en nuestro país, por ejemplo uno devolutivo que tome como variable de asignación al porcentaje del PBG total generado en cada una de las provincias, se invertiría el ranking de recursos resignados por habitante. Si bien este indicador puede considerarse un criterio muy extremo de devolutividad, lo único que se pretende marcar es que el sistema vigente en nuestro país tiene como resultado que, si se analiza la cuestión por el lado de la resignación de ingresos coparticipables por habitante, se encuentra que una provincia como Catamarca (de bajos ingresos y baja densidad poblacional) está entre las más perjudicadas. Aunque debe tenerse en cuenta como contrapartida que esta provincia recibe una proporción de recursos coparticipables que más que triplica a su participación en la generación de actividad económica nacional. Algo similar ocurre con el resto de jurisdicciones de bajos ingresos.

**Gráfico 7. Precoparticipación del 15%. Fondos aportados por Provincia. En \$ por habitante**



*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

En el otro extremo, las provincias más beneficiadas por el actual sistema (es decir, que resignarían más en caso de instaurarse un esquema más devolutivo) son las más ricas (Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Santa Fe, Córdoba). Este patrón se mantiene si se mira el panorama en términos per cápita. Aún más, las diferencias se ven agudizadas.

Este es un punto que deberá tratarse a la hora de discutir un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos, que es en esencia un juego de suma cero. Si una jurisdicción recuperara participación, necesariamente lo haría a costa de que otra la pierda. Ése es, precisamente, el punto de discusión política. La única forma de que algunas provincias mejoraran sin que otras empeoraran sería la inclusión de la cuestión de la distribución primaria, o sea el reparto entre Nación y el conjunto de provincias. Es por ello que este aspecto también amerita estar presente en la discusión sobre el régimen de coparticipación.

De la misma manera que se procedió para el cálculo de las resignaciones por la precoparticipación del 15%, puede analizarse el otro gran componente del financiamiento tributario de la seguridad social, que es el que se nutre de los recursos de impuestos específicos y coeficientes de impuestos como el 11% de IVA y el 20% de Ganancias, destinados a financiar el régimen de Seguridad Social. Considerando la recaudación anual desde 2003 y las distintas fechas de entrada en vigencia de los distintos impuestos y asignaciones específicas, se realiza una simulación de cómo se hubiera conformado cada año la masa de recursos tributarios a repartir entre el Tesoro Nacional y las provincias. Para realizar dicho análisis, se consideró la principal característica de cada impuesto al momento de tomar la decisión de si al eliminar su asignación específica a ANSES el mismo pasaría en su totalidad o en forma parcial a formar parte de la masa coparticipable, de acuerdo a la experiencia con impuestos similares. Asimismo, debe quedar claro que los resultados dependerán de si se sigue manteniendo o no la detracción del 15% de la precoparticipación. En este apartado se supone que sí se mantiene, mientras que en el próximo se presentan los resultados de la eliminación total del financiamiento tributario a la seguridad social.

A continuación se presentan los indicadores de resignaciones por provincia de manera análoga a la de la sección anterior, esto es, primero se lo hace en términos corrientes, luego en pesos constantes de 2013, y luego se lo relativiza

por habitante y como proporción de los gastos y resultados fiscales provinciales disponibles.

La existencia del financiamiento tributario específico implicó en el periodo 2003-2013 una pérdida de recursos para el conjunto de jurisdicciones subnacionales (provincias y C.A.B.A.) de \$185 mil millones de pesos (en moneda corriente), siendo la de Córdoba de casi \$16 mil millones de pesos. Las cifras en el subperiodo que comprende los últimos 5 años son de \$137 mil millones y \$12 mil millones, respectivamente para el consolidado subnacional y para Córdoba.

**Cuadro 10. Financiamiento por tributos específicos a la Seguridad Social.  
Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	858	1.205	1.470	1.764	2.231	2.830	3.068	4.125	5.539	7.150	9.652	39.891	29.533
CABA	95	133	163	195	247	313	340	456	613	791	1.068	4.415	3.268
Catamarca	105	147	180	215	273	346	375	504	676	873	1.179	4.872	3.607
Chaco	189	266	324	389	492	624	677	910	1.222	1.578	2.130	8.803	6.517
Chubut	61	86	105	126	159	202	219	294	395	510	689	2.847	2.108
Córdoba	343	482	588	705	892	1.131	1.226	1.648	2.214	2.858	3.858	15.943	11.803
Corrientes	142	200	244	293	370	469	509	684	919	1.186	1.601	6.617	4.898
Entre Ríos	188	265	323	387	490	622	674	906	1.216	1.570	2.120	8.761	6.486
Formosa	138	194	236	283	358	455	493	663	890	1.148	1.550	6.408	4.744
Jujuy	109	153	187	224	284	360	390	525	704	909	1.227	5.073	3.755
La Pampa	72	101	123	148	187	237	257	345	464	599	808	3.341	2.474
La Rioja	79	111	136	163	206	261	283	381	511	660	891	3.680	2.725
Mendoza	161	227	276	332	419	532	577	775	1.041	1.344	1.815	7.499	5.552
Misiones	126	178	217	260	329	417	452	608	816	1.054	1.422	5.879	4.352
Neuquén	66	93	114	136	173	219	237	319	429	553	747	3.087	2.285
Río Negro	96	134	164	196	248	315	342	459	617	796	1.075	4.442	3.289
Salta	147	206	251	302	382	484	525	705	947	1.223	1.651	6.822	5.051
San Juan	129	181	221	265	335	425	461	620	832	1.075	1.451	5.996	4.439
San Luis	87	122	149	179	226	287	311	418	561	725	978	4.042	2.993
Santa Cruz	60	84	103	123	156	197	214	288	386	499	673	2.782	2.059
Santa Fe	346	486	593	711	900	1.141	1.237	1.663	2.233	2.883	3.892	16.086	11.909
Santiago del Estero	157	221	269	323	409	518	562	755	1.014	1.310	1.768	7.306	5.409
Tierra del Fuego	47	67	81	98	123	157	170	228	306	396	534	2.207	1.634
Tucumán	183	257	313	376	475	603	653	878	1.179	1.523	2.055	8.495	6.289
<b>TOTAL</b>	<b>3.984</b>	<b>5.596</b>	<b>6.829</b>	<b>8.193</b>	<b>10.365</b>	<b>13.145</b>	<b>14.250</b>	<b>19.159</b>	<b>25.726</b>	<b>33.211</b>	<b>44.835</b>	<b>185.294</b>	<b>137.181</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

Actualizando las cifras anteriores a valores de 2013, las mismas equivalen a \$363,5 mil millones de pesos para el total de provincias en los últimos 11 años, o bien \$194 mil millones si se consideran los últimos 5 años. La provincia de

Córdoba resignó \$31 mil millones en todo el periodo analizado, de los cuales \$16,7 mil millones correspondieron al periodo iniciado en 2009.

**Cuadro 11. Financiamiento por tributos específicos a la Seguridad Social.  
Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	3.795	5.144	5.916	6.369	7.463	7.788	7.001	7.945	8.398	8.795	9.652	78.267	41.792
CABA	420	569	655	705	826	862	775	879	929	973	1.068	8.662	4.625
Catamarca	464	628	723	778	911	951	855	970	1.026	1.074	1.179	9.559	5.104
Chaco	838	1.135	1.305	1.406	1.647	1.719	1.545	1.753	1.853	1.941	2.130	17.271	9.222
Chubut	271	367	422	455	533	556	500	567	599	628	689	5.587	2.983
Córdoba	1.517	2.056	2.364	2.546	2.983	3.113	2.798	3.175	3.357	3.515	3.858	31.280	16.702
Corrientes	630	853	981	1.056	1.238	1.292	1.161	1.318	1.393	1.459	1.601	12.982	6.932
Entre Ríos	834	1.130	1.299	1.399	1.639	1.711	1.538	1.745	1.844	1.932	2.120	17.189	9.178
Formosa	610	826	950	1.023	1.199	1.251	1.125	1.276	1.349	1.413	1.550	12.572	6.713
Jujuy	483	654	752	810	949	990	890	1.010	1.068	1.118	1.227	9.952	5.314
La Pampa	318	431	496	533	625	652	586	665	703	737	808	6.556	3.500
La Rioja	350	475	546	588	689	719	646	733	775	811	891	7.221	3.856
Mendoza	714	967	1.112	1.197	1.403	1.464	1.316	1.494	1.579	1.653	1.815	14.714	7.857
Misiones	559	758	872	939	1.100	1.148	1.032	1.171	1.238	1.296	1.422	11.534	6.159
Neuquén	294	398	458	493	577	603	542	615	650	680	747	6.056	3.234
Río Negro	423	573	659	709	831	867	780	885	935	979	1.075	8.716	4.654
Salta	649	880	1.012	1.089	1.276	1.332	1.197	1.359	1.436	1.504	1.651	13.385	7.147
San Juan	570	773	889	957	1.122	1.171	1.052	1.194	1.262	1.322	1.451	11.763	6.281
San Luis	385	521	599	645	756	789	709	805	851	891	978	7.931	4.235
Santa Cruz	265	359	413	444	520	543	488	554	586	613	673	5.458	2.914
Santa Fe	1.530	2.074	2.386	2.568	3.009	3.141	2.823	3.204	3.387	3.547	3.892	31.561	16.852
Santiago del Estero	695	942	1.084	1.167	1.367	1.426	1.282	1.455	1.538	1.611	1.768	14.335	7.654
Tierra del Fuego	210	285	327	352	413	431	387	440	465	487	534	4.331	2.313
Tucumán	808	1.095	1.260	1.356	1.589	1.659	1.491	1.692	1.788	1.873	2.055	16.666	8.899
<b>TOTAL</b>	<b>17.630</b>	<b>23.892</b>	<b>27.480</b>	<b>29.585</b>	<b>34.664</b>	<b>36.177</b>	<b>32.518</b>	<b>36.905</b>	<b>39.010</b>	<b>40.852</b>	<b>44.835</b>	<b>363.548</b>	<b>194.120</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 12. Financiamiento por tributos específicos a la Seguridad Social. Fondos aportados por Provincia. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	615	5,6%	-0,62
CABA	347	2,3%	-0,74
Catamarca	2.752	13,1%	45,02
Chaco	1.936	10,4%	-28,99
Chubut	1.419	5,2%	-2,62
Córdoba	1.109	7,4%	-1,09
Corrientes	1.497	11,2%	-3,38
Entre Ríos	1.605	9,2%	-1,83
Formosa	2.671	11,5%	43,62
Jujuy	1.690	11,3%	-2,45
La Pampa	2.290	9,8%	2,18
La Rioja	2.362	12,1%	4,22
Mendoza	998	7,9%	-0,81
Misiones	1.223	9,6%	-6,25
Neuquén	1.263	4,4%	-3,22
Río Negro	1.756	10,1%	-5,68
Salta	1.237	12,1%	3,24
San Juan	1.950	15,4%	0,58
San Luis	2.013	12,8%	-8,65
Santa Cruz	2.732	4,2%	-0,49
Santa Fe	1.163	8,3%	-1,15
Santiago del Estero	1.939	12,8%	-30,16
Tierra del Fuego	3.679	7,5%	-1,87
Tucumán	1.313	10,4%	-3,94

*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

En este caso, las resignaciones por el financiamiento tributario mediante detracciones, al resultar mayores en monto que las derivadas del 15% de la precoparticipación exacerban las disparidades notadas previamente, habiendo

provincias en las que más del 15% del gasto hubiera podido financiarse con los ingresos resignados. El potencial de afectar el resultado fiscal es más alto. Por ejemplo, con este indicador la Provincia de Córdoba supera el valor unitario, lo que implica que hubiera invertido el signo de su resultado fiscal en 2011 en caso de no existir estas detracciones.

Finalmente, se presentan los resultados de los montos que las provincias hubieran recibido en el hipotético caso de que no existiera el financiamiento tributario a ANSES. Conviene aclarar nuevamente dos puntos. Primero, que al desaparecer el financiamiento tributario a ANSES no todo el monto resultante del mismo iría a provincias, sino que al conformar la masa tributaria coparticipable entre la nación y los gobiernos subnacionales, la parte que legalmente corresponde al nivel federal según la legislación vigente hubiera ingresado al Tesoro nacional. Segundo, no debe confundirse esta resignación agregada con la suma de las dos anteriormente presentadas, por lo ya expuesto anteriormente en cuanto a que en el análisis del financiamiento por detracciones específicas, al suponerse que se mantenía la precoparticipación del 15%, una porción de lo que las provincias “recuperaban” al desaparecer dicho financiamiento lo “volvían a resignar” a manos de la precoparticipación. En concreto, al eliminarse todo tipo de financiamiento tributario a la seguridad social, la suma de potencial recupero de las provincias es mayor que la de cada una de las partes que se han considerado separadamente.

Así, puede apreciarse que entre 2003 y 2013, las provincias resignaron \$350 mil millones por el conjunto de financiamiento de la seguridad social, que expresados en pesos constantes de 2013 representan \$687 mil millones. Desde la reestatización de la Seguridad Social (periodo 2009/2013) el conjunto de provincias destinó \$260 mil millones a financiar la seguridad social a causa del esquema de coparticipación, que al actualizarlos a moneda de 2013 representan \$368 mil millones.

La provincia de Córdoba resignó por estos conceptos \$30 mil millones a valores corrientes desde 2003 (\$59 mil millones a precios de 2013), de los

cuales \$22 mil millones (equivalentes a \$31,6 mil millones de 2013) corresponden a los últimos 5 años.

En relación al gasto efectuado por las provincias, puede apreciarse que las provincias podrían haber cubierto una buena parte de su gasto con estos recursos, o equivalentemente haber gastado más que lo que lo hicieron en los porcentajes mostrados en el cuadro; con casos extremos en los que la resignación se acerca a un tercio del gasto (San Juan). Comparado con el resultado fiscal de 2011, para el caso de las provincias que presentaron déficit (que en dicho año fueron la mayoría), excepto en el caso de Santa Cruz, haber contado con estos fondos hubiera revertido completamente el signo del resultado fiscal.

**Cuadro 13. Financiamiento tributario Total a la Seguridad Social. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	1.592	2.255	2.740	3.321	4.244	5.382	5.838	7.852	10.534	13.534	18.219	75.510	55.976
CABA	176	250	303	368	470	596	646	869	1.166	1.498	2.016	8.357	6.195
Catamarca	194	275	335	406	518	657	713	959	1.287	1.653	2.225	9.223	6.837
Chaco	351	498	605	733	937	1.188	1.288	1.733	2.324	2.987	4.020	16.663	12.352
Chubut	114	161	196	237	303	384	417	560	752	966	1.301	5.390	3.996
Córdoba	636	901	1.095	1.327	1.696	2.151	2.333	3.138	4.210	5.409	7.281	30.178	22.371
Corrientes	264	374	454	551	704	893	968	1.302	1.747	2.245	3.022	12.524	9.284
Entre Ríos	350	495	602	729	932	1.182	1.282	1.724	2.313	2.972	4.001	16.584	12.294
Formosa	256	362	440	533	682	865	938	1.261	1.692	2.174	2.927	12.129	8.991
Jujuy	202	287	348	422	540	684	742	998	1.339	1.721	2.317	9.602	7.118
La Pampa	133	189	230	278	355	451	489	658	882	1.134	1.526	6.325	4.689
La Rioja	147	208	253	306	392	497	539	724	972	1.249	1.681	6.966	5.164
Mendoza	299	424	515	624	798	1.012	1.097	1.476	1.980	2.544	3.425	14.195	10.523
Misiones	235	332	404	489	625	793	860	1.157	1.552	1.994	2.685	11.128	8.249
Neuquén	123	174	212	257	328	416	452	608	815	1.047	1.410	5.842	4.331
Río Negro	177	251	305	370	473	599	650	874	1.173	1.507	2.029	8.409	6.234
Salta	272	386	469	568	726	921	998	1.343	1.801	2.315	3.116	12.914	9.573
San Juan	239	339	412	499	638	809	877	1.180	1.583	2.034	2.738	11.349	8.413
San Luis	161	228	278	337	430	545	592	796	1.067	1.371	1.846	7.652	5.672
Santa Cruz	111	157	191	232	296	375	407	548	735	944	1.270	5.265	3.903
Santa Fe	642	909	1.105	1.339	1.711	2.170	2.354	3.166	4.248	5.458	7.347	30.449	22.572
Santiago del Estero	291	413	502	608	777	986	1.069	1.438	1.929	2.479	3.337	13.830	10.252
Tierra del Fuego	88	125	152	184	235	298	323	434	583	749	1.008	4.178	3.097
Tucumán	339	480	583	707	904	1.146	1.243	1.672	2.243	2.882	3.880	16.079	11.920
<b>TOTAL</b>	<b>7.393</b>	<b>10.474</b>	<b>12.727</b>	<b>15.427</b>	<b>19.713</b>	<b>25.001</b>	<b>27.115</b>	<b>36.471</b>	<b>48.929</b>	<b>62.865</b>	<b>84.628</b>	<b>350.743</b>	<b>260.008</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 14. Financiamiento tributario Total a la Seguridad Social. Fondos  
aportados por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	7.043	9.626	11.025	11.993	14.194	14.813	13.322	15.124	15.973	16.648	18.219	147.980	79.286
CABA	779	1.065	1.220	1.327	1.571	1.639	1.474	1.674	1.768	1.842	2.016	16.377	8.775
Catamarca	860	1.176	1.347	1.465	1.734	1.809	1.627	1.847	1.951	2.033	2.225	18.074	9.684
Chaco	1.554	2.124	2.433	2.646	3.132	3.269	2.940	3.337	3.525	3.674	4.020	32.655	17.496
Chubut	503	687	787	856	1.013	1.057	951	1.080	1.140	1.188	1.301	10.563	5.659
Córdoba	2.815	3.847	4.406	4.793	5.673	5.920	5.324	6.045	6.384	6.653	7.281	59.142	31.687
Corrientes	1.168	1.597	1.829	1.989	2.354	2.457	2.210	2.509	2.649	2.761	3.022	24.544	13.151
Entre Ríos	1.547	2.114	2.421	2.634	3.117	3.253	2.926	3.322	3.508	3.656	4.001	32.500	17.413
Formosa	1.131	1.546	1.771	1.926	2.280	2.379	2.140	2.429	2.566	2.674	2.927	23.770	12.736
Jujuy	896	1.224	1.402	1.525	1.805	1.884	1.694	1.923	2.031	2.117	2.317	18.817	10.082
La Pampa	590	806	923	1.005	1.189	1.241	1.116	1.267	1.338	1.394	1.526	12.395	6.641
La Rioja	650	888	1.017	1.106	1.309	1.367	1.229	1.395	1.474	1.536	1.681	13.652	7.315
Mendoza	1.324	1.810	2.073	2.255	2.668	2.785	2.504	2.843	3.003	3.130	3.425	27.819	14.905
Misiones	1.038	1.419	1.625	1.767	2.092	2.183	1.963	2.229	2.354	2.453	2.685	21.807	11.684
Neuquén	545	745	853	928	1.098	1.146	1.031	1.170	1.236	1.288	1.410	11.450	6.135
Río Negro	784	1.072	1.228	1.336	1.581	1.650	1.484	1.684	1.779	1.854	2.029	16.479	8.829
Salta	1.205	1.646	1.886	2.051	2.427	2.533	2.278	2.587	2.732	2.847	3.116	25.307	13.559
San Juan	1.059	1.447	1.657	1.802	2.133	2.226	2.002	2.273	2.401	2.502	2.738	22.241	11.917
San Luis	714	975	1.117	1.215	1.438	1.501	1.350	1.533	1.619	1.687	1.846	14.995	8.034
Santa Cruz	491	671	769	836	990	1.033	929	1.055	1.114	1.161	1.270	10.319	5.529
Santa Fe	2.840	3.882	4.446	4.836	5.723	5.973	5.372	6.099	6.441	6.713	7.347	59.672	31.972
Santiago del Estero	1.290	1.763	2.019	2.197	2.600	2.713	2.440	2.770	2.925	3.049	3.337	27.103	14.521
Tierra del Fuego	390	533	610	664	785	820	737	837	884	921	1.008	8.188	4.387
Tucumán	1.500	2.050	2.348	2.554	3.022	3.154	2.837	3.221	3.401	3.545	3.880	31.511	16.883
<b>TOTAL</b>	<b>32.715</b>	<b>44.713</b>	<b>51.211</b>	<b>55.706</b>	<b>65.928</b>	<b>68.807</b>	<b>61.879</b>	<b>70.252</b>	<b>74.194</b>	<b>77.328</b>	<b>84.628</b>	<b>687.361</b>	<b>368.280</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 15. Financiamiento tributario Total a la Seguridad Social. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	1.161	10,7%	-1,17
CABA	655	4,3%	-1,41
Catamarca	5.194	25,0%	85,62
Chaco	3.654	19,8%	-55,14
Chubut	2.679	9,9%	-4,98
Córdoba	2.093	14,0%	-2,07
Corrientes	2.826	21,2%	-6,43
Entre Ríos	3.030	17,5%	-3,48
Formosa	5.042	22,0%	82,95
Jujuy	3.190	21,4%	-4,66
La Pampa	4.322	18,6%	4,14
La Rioja	4.459	23,0%	8,02
Mendoza	1.884	15,1%	-1,54
Misiones	2.309	18,3%	-11,89
Neuquén	2.385	8,3%	-6,12
Río Negro	3.314	19,3%	-10,81
Salta	2.336	23,0%	6,15
San Juan	3.681	29,2%	1,11
San Luis	3.799	24,3%	-16,46
Santa Cruz	5.156	8,0%	-0,94
Santa Fe	2.195	15,8%	-2,18
Santiago del Estero	3.661	24,4%	-57,36
Tierra del Fuego	6.945	14,3%	-3,56
Tucumán	2.478	19,7%	-7,50

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

### **III.4. Un análisis integral**

Lo expresado hasta aquí marca la relevancia de que los análisis de las finanzas públicas sean hechos de manera integral o consolidada, teniendo en cuenta tanto los montos de los ingresos y gastos, como la manera en que se distribuyen entre los distintos componentes del sector público.

Cualquier política que haga uso de parte de los excedentes contabilizados por ANSES encuentra entonces financiamiento a través de la participación del Tesoro nacional y de las jurisdicciones provinciales en los recursos tributarios destinados a ANSES, que en definitiva puede ser vista también como la participación que se le puede adjudicar a cada uno de ellos en la generación del excedente de recursos con que cuenta el organismo.

Analizando específicamente la precoparticipación aportada por provincias, puede apreciarse que la resignación de recursos que hicieron en 2011 y 2012 fue muy cercano al excedente que tuvo ANSES ese año. Estos fondos resignados por las provincias solamente a través de la precoparticipación del 15%, como se dijo, cubrirían una buena parte del déficit fiscal estimado para las mismas en este año.

Sin dudas el financiamiento tributario aportado por provincias es significativo desde el punto de vista de su propio financiamiento para llevar a cabo sus actividades de gasto, y podría revertir sus actuales estrecheces fiscales; pero claramente también lo es para las finanzas públicas del nivel nacional desde el punto de vista del excedente de ANSES. La desaparición de este financiamiento tributario de la Seguridad Social implicaría la desaparición del excedente de ANSES, pilar del superávit primario del Sector Público no financiero durante los últimos años. Queda clara la relevancia de ANSES como participante activo de cualquier modificación que se piense sobre el reparto de recursos federales en nuestro país.

## **IV. Creación de impuestos nacionales**

La creciente importancia de los Derechos de exportación y del Impuesto a los débitos y créditos bancarios, y sus efectos sobre el reparto de recursos es analizado en la tercera parte, donde se discute también el esquema diferencial de reparto del Impuesto a los débitos y créditos bancarios.

### **IV.1. Impuesto a los débitos y Créditos Bancarios**

Luego de la crisis de 2001-2002, se reinstauraron dos gravámenes a nivel nacional que inicialmente no fueron coparticipables: el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB, o impuesto al cheque) y los Derechos de exportación, los cuales agregaron un elemento más a la distorsión de la Ley de coparticipación en cuanto a la distribución primaria.

Como se explicó en el Informe anterior, el impuesto al cheque pasó luego a ser coparticipado en un 30% de su monto. Esto significa que el 30% de lo recaudado periódicamente por el tributo pasa a formar parte de la masa bruta, de la que cabe repetir que luego se detrae el 15% para Seguridad Social, como se describió en la sección anterior. Al neto obtenido, se lo distribuye entre gobierno federal y provincias de acuerdo a los coeficientes de distribución primaria y secundaria tradicionales en la ley.

Esta es, claramente, una coparticipación parcial del tributo, que podría interpretarse que va en contra de lo establecido en el sentido de que todo tributo creado, a excepción de los del comercio exterior y seguridad social, debiera coparticiparse en su totalidad (esto se soslayó otorgándole al tributo una asignación específica, lo que está contemplado legalmente).

En lo que sigue se realiza un ejercicio en el que no se considera la posibilidad de una coparticipación plena, sino que se realiza un paso intermedio en el cual el tributo se comporta como el principal impuesto coparticipable de características asimilable al mismo, que es el IVA. De este modo, suponiendo que IDCB se coparticipara con el esquema del IVA; en donde 11% se detrae para ANSES mientras que el 89% restante de la recaudación va a conformar la masa bruta, de la que luego a su vez se seguiría detrayendo el 15% de precoparticipación; las provincias (y también el Tesoro nacional) recibirían un monto mayor, y a esta diferencia es lo que se refieren los cuadros inferiores como resignación de recursos.

En valores corrientes las resignaciones por no coparticiparse el impuesto con el esquema de IVA acumularon unos \$74 mil millones desde 2003, que por ejemplo para el caso de Córdoba representaron \$6,5 mil millones. Comparados con el gasto provincial cordobés en 2011, fueron un 3%, y equivalieron en dicho año a casi la mitad del déficit provincial.

**Cuadro 16. No coparticipación plena de Impuesto al cheque. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	375	488	599	742	957	1.239	1.306	1.708	2.299	2.791	3.484	15.989	11.588
CABA	23	30	37	46	59	76	80	105	141	171	214	982	711
Catamarca	47	61	75	93	120	155	164	214	288	350	437	2.005	1.453
Chaco	85	111	136	169	217	281	297	388	522	634	791	3.632	2.632
Chubut	27	35	43	53	69	89	94	123	166	201	251	1.151	835
Córdoba	152	197	242	300	387	501	528	691	929	1.129	1.409	6.465	4.686
Corrientes	63	83	101	126	162	210	221	289	389	472	590	2.707	1.962
Entre Ríos	83	109	133	165	213	275	290	380	511	621	775	3.555	2.577
Formosa	62	81	99	123	159	205	217	283	381	463	578	2.651	1.921
Jujuy	48	63	78	96	124	160	169	221	297	361	451	2.069	1.499
La Pampa	32	42	51	63	82	106	112	146	197	239	298	1.367	991
La Rioja	35	46	57	70	90	117	123	161	217	263	328	1.508	1.093
Mendoza	71	93	114	141	182	235	248	324	437	530	662	3.036	2.201
Misiones	56	73	90	112	144	186	197	257	346	420	524	2.405	1.743
Neuquén	30	39	47	59	76	98	103	135	182	221	275	1.264	916
Río Negro	43	56	69	85	110	142	150	196	264	321	400	1.837	1.331
Salta	65	85	105	130	167	216	228	298	401	487	608	2.791	2.023
San Juan	58	75	92	114	147	191	201	263	354	430	536	2.461	1.784
San Luis	39	51	62	77	99	129	136	178	239	290	362	1.662	1.204
Santa Cruz	27	35	43	53	69	89	94	123	166	201	251	1.151	835
Santa Fe	153	199	244	302	390	504	532	695	936	1.136	1.418	6.507	4.716
Santiago del Estero	71	92	113	140	180	233	246	321	432	525	655	3.008	2.180
Tierra del Fuego	12	15	18	23	29	38	40	52	71	86	107	491	356
Tucumán	81	106	130	161	207	268	283	370	498	605	755	3.464	2.511
<b>TOTAL</b>	<b>1.739</b>	<b>2.264</b>	<b>2.780</b>	<b>3.444</b>	<b>4.439</b>	<b>5.745</b>	<b>6.059</b>	<b>7.922</b>	<b>10.661</b>	<b>12.946</b>	<b>16.159</b>	<b>74.157</b>	<b>53.747</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 17. No coparticipación plena de Impuesto al cheque. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	222	2,3%	-0,26
CABA	69	0,5%	-0,17
Catamarca	1.020	5,6%	19,19
Chaco	719	4,4%	-12,39
Chubut	517	2,2%	-1,10
Córdoba	405	3,1%	-0,46
Corrientes	551	4,7%	-1,43
Entre Ríos	587	3,9%	-0,77
Formosa	995	4,9%	18,68
Jujuy	621	4,8%	-1,03
La Pampa	844	4,2%	0,92
La Rioja	871	5,1%	1,79
Mendoza	364	3,3%	-0,34
Misiones	451	4,1%	-2,65
Neuquén	466	1,9%	-1,36
Río Negro	654	4,3%	-2,43
Salta	456	5,1%	1,37
San Juan	721	6,5%	0,25
San Luis	745	5,4%	-3,68
Santa Cruz	1.018	1,8%	-0,21
Santa Fe	424	3,5%	-0,48
Santiago del Estero	719	5,5%	-12,86
Tierra del Fuego	737	1,7%	-0,43
Tucumán	482	4,4%	-1,67

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

Las resignaciones del impuesto a los débitos y créditos, actualizadas por la evolución de los precios, implican al igual que en los casos ya analizados un monto mucho mayor, puesto que alcanzan el equivalente a \$149 mil millones en el acumulado del periodo bajo análisis. En el caso de Córdoba, dejaron de ingresar unos \$13 mil millones en el periodo.

**Cuadro 18. No coparticipación plena de Impuesto al cheque. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	1.659	2.084	2.412	2.681	3.201	3.409	2.981	3.290	3.486	3.433	3.484	32.120	16.674
CABA	102	128	148	165	197	209	183	202	214	211	214	1.972	1.024
Catamarca	208	261	303	336	402	428	374	413	437	431	437	4.029	2.091
Chaco	377	473	548	609	727	774	677	747	792	780	791	7.297	3.788
Chubut	119	150	174	193	231	245	215	237	251	247	251	2.313	1.201
Córdoba	671	843	975	1.084	1.294	1.378	1.205	1.330	1.409	1.388	1.409	12.987	6.742
Corrientes	281	353	408	454	542	577	505	557	590	581	590	5.437	2.823
Entre Ríos	369	463	536	596	712	758	663	732	775	763	775	7.142	3.707
Formosa	275	345	400	444	531	565	494	545	578	569	578	5.325	2.764
Jujuy	215	270	312	347	414	441	386	426	451	444	451	4.155	2.157
La Pampa	142	178	206	229	274	292	255	281	298	294	298	2.747	1.426
La Rioja	156	196	227	253	302	321	281	310	329	324	328	3.029	1.572
Mendoza	315	396	458	509	608	647	566	625	662	652	662	6.099	3.166
Misiones	250	313	363	403	482	513	448	495	524	516	524	4.832	2.508
Neuquén	131	165	191	212	253	269	236	260	275	271	275	2.539	1.318
Río Negro	191	239	277	308	368	392	343	378	400	394	400	3.691	1.916
Salta	290	364	421	468	559	595	520	574	608	599	608	5.606	2.910
San Juan	255	321	371	413	493	525	459	506	537	528	536	4.944	2.567
San Luis	172	217	251	279	333	354	310	342	362	357	362	3.338	1.733
Santa Cruz	119	150	174	193	231	245	215	237	251	247	251	2.313	1.201
Santa Fe	675	848	982	1.091	1.303	1.387	1.213	1.339	1.419	1.397	1.418	13.072	6.786
Santiago del Estero	312	392	454	504	602	641	561	619	656	646	655	6.043	3.137
Tierra del Fuego	51	64	74	82	98	105	92	101	107	105	107	986	512
Tucumán	359	451	523	581	694	739	646	713	755	744	755	6.959	3.612
<b>TOTAL</b>	<b>7.694</b>	<b>9.664</b>	<b>11.187</b>	<b>12.435</b>	<b>14.847</b>	<b>15.811</b>	<b>13.827</b>	<b>15.260</b>	<b>16.167</b>	<b>15.924</b>	<b>16.159</b>	<b>148.974</b>	<b>77.337</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

## IV.2. Derechos de Exportación

La existencia, desde los años posteriores a la crisis 2001/2002, de los Derechos de exportación o Retenciones; que son tributos que por su origen legal no son coparticipables y que afectan a la venta al exterior del país de diversos productos como cereales, oleaginosas, productos de origen animal, como la carne vacuna y lácteos e hidrocarburos; implica para los fines de este

trabajo, un esquema mediante el cual se redujeron los ingresos de los productores/exportadores en dichos sectores, en comparación con el esquema tributario previo en el cual los impuestos sobre las transacciones comerciales con el exterior habían verificado una importante reducción, en el marco de la apertura comercial de nuestro país.

En este apartado se realiza una aproximación a los recursos que resignan las partes involucradas en el reparto de la coparticipación, como consecuencia de que se afecta la base imponible de uno de los principales impuestos coparticipables, como lo es el impuesto a las ganancias<sup>9</sup>. Suponiendo que los montos que deben ingresar los sujetos imposables de las retenciones hubieran de otro modo formado parte de sus ganancias gravables, la menor base imponible del tributo reduce de manera efectiva las transferencias automáticas a provincias según la Ley 23.548 y modificatorias. Visto desde una perspectiva alternativa, si se supone la eliminación de las retenciones, y que el monto completo recaudado por las mismas volviera al productor/exportador en la forma de un mayor ingreso, esto aumentaría su ganancia neta, y estaría por tanto sujeto al impuesto a las ganancias. Suponiendo además que los productores/exportadores se encuentren en el circuito formal de la economía, y que una parte de ellos (el 60%) tributen la alícuota máxima de ganancias mientras que el 40% restante tribute una alícuota menor (la media) por ser pequeños productores (cifras que se acercan a las estimaciones del último censo económico), se realiza el cálculo de los montos que hubieran reingresado, solamente por este mecanismo, a la masa coparticipable.

Debido a que Ganancias es un impuesto coparticipable entre Nación y Provincias, la eliminación de retenciones y sus efectos a través del mecanismo

---

<sup>9</sup> Claramente, el análisis podría ser complementado con simulaciones acerca de los impactos indirectos sobre toda la estructura tributaria sujeta de ser afectada por las mismas, tanto a nivel nacional (IVA, Bienes Personales, por ejemplo) como Provincial (Ingresos Brutos, Sellos). Sin embargo, tal análisis queda fuera de los alcances de esta sección.

descripto hubiera conllevado un mayor envío de fondos a las provincias (beneficiándose también el Tesoro nacional en el reparto primario, claro está) a través de la Ley 23.548 de coparticipación y modificatorias, en concepto de una mayor recaudación de Ganancias. Cabe recordar que en esta alternativa se siguen manteniendo las deducciones específicas, así como también la precoparticipación del 15%, las cuales financian la Seguridad Social como se especificó en la sección correspondiente.

Los efectos sobre los ingresos por coparticipación de las jurisdicciones subnacionales y de la provincia de Córdoba por el impacto de este impuesto calculado de la forma descripta, implicaron una resignación de \$32 mil millones de pesos entre 2003 y 2013 para el conjunto de provincias y de \$3 mil millones para la provincia mediterránea. Comparados con las resignaciones presentadas previamente, representan un dato menor en términos relativos. Así, por ejemplo, para el año 2011 las provincias resignaron entre alrededor de medio punto porcentual del gasto y 3 pp. en la de mayor efecto (nuevamente el caso de San Juan); y en pocas provincias hubiera sido el caso de una reversión en su resultado fiscal en dicho año. Como en los casos anteriores, la acumulación medida en pesos del mismo año (2013) permite apreciar que los montos son, de todas maneras, relevantes para el conjunto provincial, pues se acumularon resignaciones equivalentes a casi \$66 mil millones de 2013, en los últimos once años.

**Cuadro 19. Desplazamiento de Ganancias por Derechos de Exportación. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	133	139	147	161	295	580	403	528	749	689	1.024	4.848	3.394
CABA	8	9	9	10	18	36	25	32	46	42	63	298	208
Catamarca	25	26	27	30	55	108	75	98	140	128	191	903	632
Chaco	49	51	54	59	108	212	148	193	274	252	375	1.774	1.242
Chubut	15	15	16	18	32	64	44	58	83	76	113	534	374
Córdoba	83	87	92	101	184	362	252	330	468	431	640	3.029	2.120
Corrientes	37	38	41	44	81	160	111	146	207	190	283	1.339	937
Entre Ríos	45	48	50	55	101	198	138	180	256	235	350	1.656	1.159
Formosa	34	36	38	41	76	149	103	135	192	177	262	1.243	870
Jujuy	27	29	30	33	61	120	84	109	155	143	212	1.004	703
La Pampa	17	17	18	20	37	72	50	66	93	86	127	603	422
La Rioja	19	20	21	23	42	82	57	74	106	97	144	683	478
Mendoza	40	42	44	49	89	175	122	159	226	208	309	1.462	1.024
Misiones	33	35	37	40	73	144	100	132	187	172	255	1.207	845
Neuquén	16	17	18	20	36	71	49	65	92	84	125	594	416
Río Negro	23	24	26	28	52	102	71	93	131	121	180	851	595
Salta	39	41	43	47	87	171	119	155	221	203	301	1.427	999
San Juan	31	32	34	37	68	134	93	122	174	160	237	1.123	786
San Luis	20	21	23	25	45	89	62	81	115	106	158	747	523
Santa Cruz	14	14	15	17	31	60	42	55	78	72	106	504	353
Santa Fe	84	88	93	102	187	368	256	335	476	438	650	3.080	2.156
Santiago del Estero	40	42	44	48	89	174	121	159	225	207	308	1.457	1.020
Tierra del Fuego	22	23	24	26	48	95	66	87	123	113	168	797	558
Tucumán	32	34	35	39	71	140	97	127	181	166	247	1.170	819
<b>TOTAL</b>	<b>885</b>	<b>928</b>	<b>980</b>	<b>1.073</b>	<b>1.966</b>	<b>3.869</b>	<b>2.690</b>	<b>3.522</b>	<b>4.997</b>	<b>4.598</b>	<b>6.828</b>	<b>32.334</b>	<b>22.634</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 20. Desplazamiento de Ganancias por Derechos de Exportación. Fondos aportados por Provincia. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	65	0,8%	-0,08
CABA	20	0,2%	-0,06
Catamarca	445	2,7%	9,29
Chaco	341	2,3%	-6,50
Chubut	232	1,1%	-0,55
Córdoba	184	1,6%	-0,23
Corrientes	264	2,5%	-0,76
Entre Ríos	265	1,9%	-0,38
Formosa	452	2,5%	9,42
Jujuy	292	2,5%	-0,54
La Pampa	361	2,0%	0,44
La Rioja	383	2,5%	0,87
Mendoza	170	1,7%	-0,18
Misiones	219	2,2%	-1,43
Neuquén	212	0,9%	-0,69
Río Negro	293	2,2%	-1,21
Salta	226	2,8%	0,75
San Juan	319	3,2%	0,12
San Luis	325	2,6%	-1,78
Santa Cruz	432	0,9%	-0,10
Santa Fe	194	1,8%	-0,24
Santiago del Estero	338	2,8%	-6,69
Tierra del Fuego	1.160	3,0%	-0,75
Tucumán	158	1,6%	-0,60

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 21. Desplazamiento de Ganancias por Derechos de Exportación. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	587	594	591	581	986	1.596	920	1.017	1.136	848	1.024	9.881	4.945
CABA	36	36	36	36	61	98	57	62	70	52	63	607	304
Catamarca	109	111	110	108	184	297	172	190	212	158	191	1.841	922
Chaco	215	217	216	213	361	584	337	372	416	310	375	3.616	1.810
Chubut	65	66	65	64	109	176	101	112	125	93	113	1.089	545
Córdoba	367	371	369	363	616	997	575	635	710	530	640	6.173	3.090
Corrientes	162	164	163	160	272	441	254	281	314	234	283	2.728	1.365
Entre Ríos	200	203	202	198	337	545	314	347	388	290	350	3.375	1.689
Formosa	150	152	152	149	253	409	236	261	291	217	262	2.533	1.268
Jujuy	122	123	122	120	204	331	191	211	235	176	212	2.046	1.024
La Pampa	73	74	74	72	123	199	115	127	141	106	127	1.230	615
La Rioja	83	84	83	82	139	225	130	143	160	119	144	1.392	697
Mendoza	177	179	178	175	297	481	278	307	343	256	309	2.980	1.492
Misiones	146	148	147	145	246	398	229	253	283	211	255	2.461	1.232
Neuquén	72	73	72	71	121	196	113	125	139	104	125	1.210	606
Río Negro	103	104	104	102	173	280	161	178	199	149	180	1.733	868
Salta	173	175	174	171	290	470	271	299	334	250	301	2.908	1.456
San Juan	136	138	137	135	228	370	213	236	263	196	237	2.289	1.145
San Luis	90	92	91	90	152	246	142	157	175	131	158	1.523	762
Santa Cruz	61	62	61	60	102	166	96	106	118	88	106	1.027	514
Santa Fe	373	378	375	369	626	1.014	585	646	722	539	650	6.277	3.142
Santiago del Estero	176	179	178	175	296	480	277	306	341	255	308	2.970	1.486
Tierra del Fuego	97	98	97	96	162	263	151	167	187	139	168	1.625	813
Tucumán	142	143	143	140	238	385	222	245	274	205	247	2.384	1.193
<b>TOTAL</b>	<b>3.915</b>	<b>3.964</b>	<b>3.942</b>	<b>3.876</b>	<b>6.574</b>	<b>10.647</b>	<b>6.138</b>	<b>6.784</b>	<b>7.577</b>	<b>5.656</b>	<b>6.828</b>	<b>65.899</b>	<b>32.982</b>

*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

## V. Resultados agregados e importancia de las resignaciones netas de recursos

En este apartado, se cuantifican de manera conjunta las resignaciones de recursos de cada provincia ante los distintos esquemas discutidos de obtención de recursos tributarios y modificaciones legales producidas en los últimos años (financiamiento tributario de la seguridad social, no coparticipación plena del impuesto al cheque, mantenimiento de los derechos de exportación). Se agregan entonces los efectos concretos de estas resignaciones netas. Asimismo, se relativizan las resignaciones de recursos frente a los envíos de fondos del nivel federal, y algunos programas de gasto ejecutados por Nación en cada jurisdicción, sobre todo en el último quinquenio.

El cuadro a continuación muestra la situación agregada de las resignaciones presentadas en las secciones anteriores. Concretamente, se suman las resignaciones de recursos de las provincias por los tres motivos básicos presentados: financiamiento tributario de la seguridad social (el total del mismo), no coparticipación plena del impuesto al cheque, y desplazamiento de la base imponible del impuesto a las ganancias.

En este punto cabe notar que la consolidación de las tres resignaciones, que a primera vista podría pensarse resultaría en una redundancia de conceptos, se realiza de manera tal de que no se presente el fenómeno de la doble contabilización.

Por ejemplo, considerar en la simulación que el impuesto al cheque se coparticipa como IVA pero bajo el esquema de coexistencia con el financiamiento tributario específico y por precoparticipación de la seguridad social, es complementado luego con la eliminación de dicho financiamiento, de manera que ambas resignaciones pueden ser sumadas correctamente.

De la misma manera, el desplazamiento de la base imponible de ganancias por la existencia de retenciones fue computado bajo un esquema de existencia de deducciones específicas de dicho impuesto y precoparticipación del 15%, de manera que lo que las provincias “recuperarían” de suprimirse dicho financiamiento a ANSES, queda imputado a este y no a otro motivo, evitando la sobreestimación de las resignaciones provinciales.

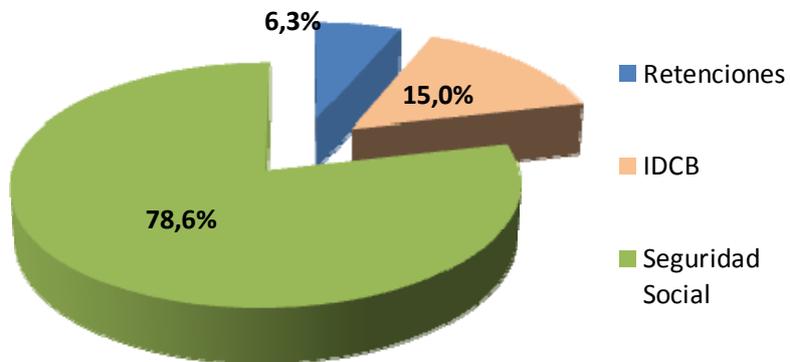
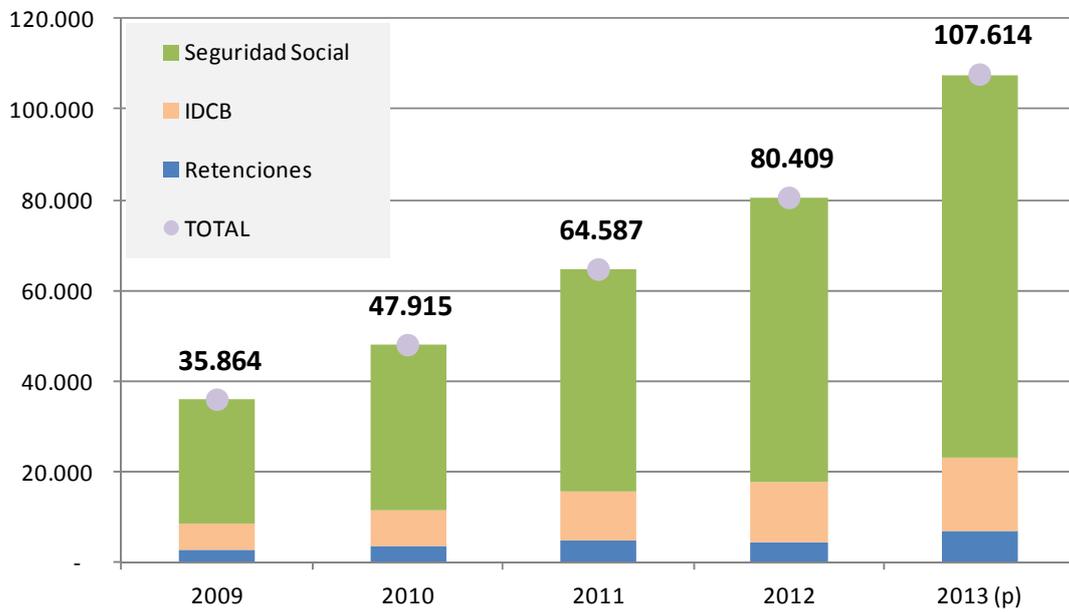
**Cuadro 22. Resignación de fondos totales. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	2.099	2.882	3.486	4.225	5.496	7.201	7.547	10.088	13.582	17.015	22.727	96.348	70.958
CABA	207	288	349	423	547	707	751	1.006	1.353	1.712	2.293	9.636	7.115
Catamarca	266	363	437	529	693	921	952	1.272	1.714	2.132	2.853	12.131	8.923
Chaco	485	659	795	960	1.262	1.681	1.733	2.314	3.121	3.873	5.187	22.069	16.227
Chubut	155	211	255	308	404	537	555	742	1.000	1.243	1.664	7.076	5.204
Córdoba	871	1.185	1.429	1.728	2.267	3.014	3.113	4.159	5.607	6.968	9.330	39.672	29.177
Corrientes	364	495	596	721	947	1.263	1.301	1.737	2.343	2.908	3.894	16.570	12.183
Entre Ríos	478	651	785	949	1.246	1.656	1.710	2.285	3.080	3.828	5.126	21.795	16.029
Formosa	352	479	577	698	916	1.219	1.258	1.680	2.265	2.813	3.767	16.022	11.782
Jujuy	278	379	456	552	725	965	995	1.329	1.792	2.225	2.979	12.674	9.320
La Pampa	182	248	299	362	474	629	651	869	1.172	1.458	1.951	8.295	6.102
La Rioja	201	274	330	399	523	695	719	960	1.294	1.609	2.154	9.157	6.735
Mendoza	410	559	673	814	1.068	1.422	1.467	1.960	2.643	3.282	4.395	18.694	13.747
Misiones	324	440	531	641	843	1.124	1.157	1.546	2.085	2.586	3.464	14.740	10.837
Neuquén	169	230	277	335	440	585	604	807	1.088	1.352	1.810	7.700	5.663
Río Negro	244	332	400	483	634	843	871	1.163	1.569	1.949	2.609	11.097	8.160
Salta	377	512	616	745	980	1.307	1.345	1.796	2.423	3.005	4.025	17.131	12.595
San Juan	328	446	538	651	853	1.134	1.172	1.565	2.111	2.623	3.512	14.933	10.983
San Luis	221	301	363	439	575	764	789	1.055	1.422	1.768	2.366	10.061	7.400
Santa Cruz	152	207	249	302	396	525	543	725	978	1.216	1.628	6.921	5.091
Santa Fe	879	1.196	1.442	1.744	2.288	3.043	3.142	4.197	5.659	7.031	9.415	40.036	29.444
Santiago del Estero	402	547	659	796	1.046	1.393	1.436	1.918	2.587	3.211	4.300	18.295	13.452
Tierra del Fuego	121	163	194	233	313	431	429	574	777	948	1.283	5.467	4.011
Tucumán	452	619	749	907	1.182	1.554	1.623	2.169	2.922	3.653	4.881	20.713	15.249
<b>TOTAL</b>	<b>10.016</b>	<b>13.666</b>	<b>16.487</b>	<b>19.944</b>	<b>26.118</b>	<b>34.615</b>	<b>35.864</b>	<b>47.915</b>	<b>64.587</b>	<b>80.409</b>	<b>107.614</b>	<b>457.234</b>	<b>336.389</b>

*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

En el periodo 2003-2013 las resignaciones de fondos provinciales llegaron a los \$457 mil millones medidos a valores corrientes de cada año. Nótese en este punto la similitud con el valor presentado en el Cuadro 1, una vez que se incluyen periodos comparables. De esta forma se llega, mediante métodos alternativos, a identificar no solamente el valor de las resignaciones de fondos, sino también las principales causas detrás de la misma. Un 78,6% se debe al financiamiento tributario total de ANSES, un 15% a la no coparticipación de IDC B con el esquema actual de IVA, y un 6,3% es causado por el desplazamiento de base imponible del impuesto a las Ganancias provocado por la existencia de un impuesto no coparticipable, como las Retenciones.

**Gráfico 8. Composición de la  
resignación de fondos totales. En millones de \$ corrientes y estructura  
porcentual. Años 2009-2013**



Fuente: IARAF en base a datos de MECON

Al efectuar un análisis relativo, se aprecia que las resignaciones, medidas por habitante en cada una de las provincias, muestran la fuerte disparidad regional en nuestro país. Entre las provincias más perjudicadas se encuentran aquellas de baja densidad poblacional, entre las cuales se ubican Tierra del Fuego y Santa Cruz, por ejemplo, regiones de un elevado nivel de ingresos en comparación con el resto. Pero lo que resulta más preocupante es que también se encuentran a las regiones más pobres entre las provincias que son más privadas de recursos automáticos por habitante, caso de Formosa, Chaco o Catamarca.

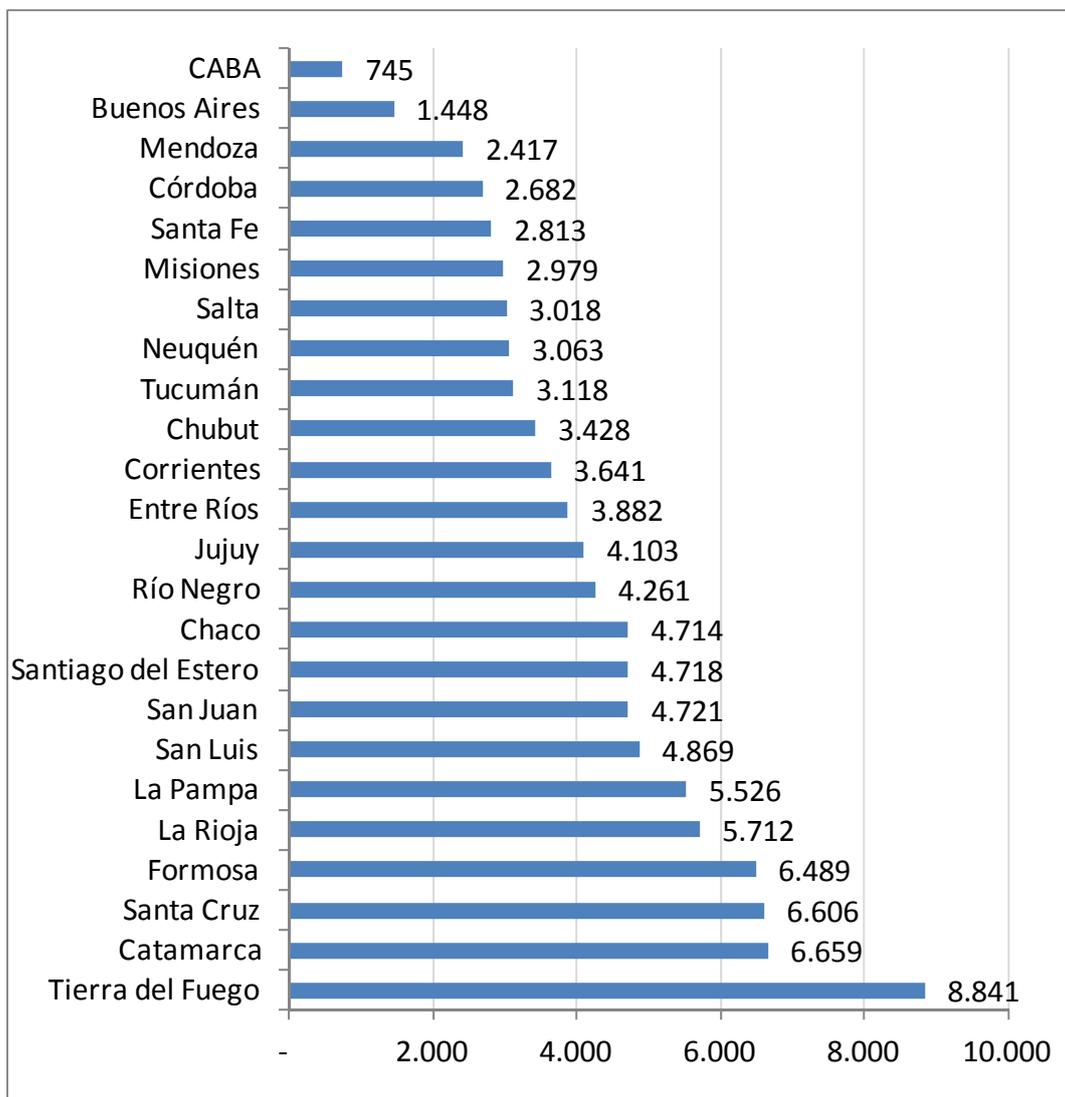
El número agregado muestra también que las provincias podrían haber cubierto una parte importante de sus gastos en 2011, o incrementarlos en el porcentaje mostrado en el cuadro. Finalmente, de haber contado con el agregado de estos recursos, ninguna jurisdicción provincial hubiera mostrado déficit fiscal, y muchas habrían evidenciado fuertes superávits en 2011. Claramente, como contrapartida, el sector público nacional (Tesoro y ANSES) hubiera evidenciado fuertes déficits ante la característica de “juego de suma cero” de este reparto.

**Cuadro 23. Resignación de fondos totales. Fondos aportados por Provincia. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	1.448	13,8%	-1,51
CABA	745	5,0%	-1,64
Catamarca	6.659	33,3%	114,10
Chaco	4.714	26,6%	-74,03
Chubut	3.428	13,2%	-6,62
Córdoba	2.682	18,7%	-2,76
Corrientes	3.641	28,5%	-8,62
Entre Ríos	3.882	23,3%	-4,63
Formosa	6.489	29,4%	111,05
Jujuy	4.103	28,6%	-6,23
La Pampa	5.526	24,7%	5,50
La Rioja	5.712	30,6%	10,68
Mendoza	2.417	20,1%	-2,05
Misiones	2.979	24,6%	-15,97
Neuquén	3.063	11,1%	-8,17
Río Negro	4.261	25,7%	-14,46
Salta	3.018	30,9%	8,28
San Juan	4.721	39,0%	1,48
San Luis	4.869	32,3%	-21,92
Santa Cruz	6.606	10,7%	-1,25
Santa Fe	2.813	21,0%	-2,90
Santiago del Estero	4.718	32,7%	-76,91
Tierra del Fuego	8.841	19,1%	-4,74
Tucumán	3.118	25,7%	-9,77

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Gráfico 9. Resignación de fondos totales. Fondos aportados por Provincia. En \$ por habitante**



Fuente: IARAF en base a datos de MECON

Se presenta finalmente, por motivos de completitud, la actualización de las resignaciones a moneda de 2013, en cuyo caso se aprecia que las provincias sumaron resignaciones por el equivalente a \$902 mil millones de pesos, que tomadas en conjunto representan el equivalente, por ejemplo, a un 32% del PIB estimado para 2013.

**Cuadro 24. Resignación de fondos totales. Fondos aportados por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	9.289	12.304	14.028	15.255	18.380	19.819	17.223	19.432	20.595	20.929	22.727	189.981	100.906
CABA	917	1.230	1.405	1.528	1.828	1.947	1.714	1.938	2.051	2.105	2.293	18.956	10.102
Catamarca	1.178	1.548	1.759	1.909	2.319	2.534	2.173	2.449	2.600	2.622	2.853	23.944	12.697
Chaco	2.146	2.815	3.197	3.468	4.220	4.627	3.954	4.457	4.732	4.764	5.187	43.567	23.094
Chubut	687	903	1.026	1.113	1.352	1.479	1.267	1.429	1.516	1.529	1.664	13.965	7.405
Córdoba	3.852	5.061	5.751	6.240	7.583	8.296	7.105	8.010	8.503	8.571	9.330	78.302	41.519
Corrientes	1.611	2.113	2.400	2.603	3.168	3.475	2.968	3.346	3.553	3.577	3.894	32.710	17.339
Entre Ríos	2.116	2.780	3.159	3.428	4.166	4.556	3.903	4.401	4.671	4.709	5.126	43.016	22.809
Formosa	1.557	2.044	2.322	2.520	3.063	3.354	2.870	3.236	3.435	3.461	3.767	31.627	16.767
Jujuy	1.232	1.617	1.836	1.992	2.423	2.655	2.270	2.560	2.717	2.737	2.979	25.019	13.263
La Pampa	805	1.058	1.203	1.306	1.585	1.731	1.485	1.675	1.777	1.794	1.951	16.371	8.682
La Rioja	889	1.168	1.328	1.441	1.750	1.913	1.640	1.849	1.962	1.979	2.154	18.073	9.584
Mendoza	1.816	2.385	2.709	2.939	3.573	3.914	3.348	3.775	4.007	4.037	4.395	36.899	19.563
Misiones	1.434	1.880	2.135	2.315	2.819	3.093	2.641	2.977	3.161	3.181	3.464	29.100	15.424
Neuquén	748	982	1.116	1.211	1.472	1.611	1.379	1.555	1.651	1.663	1.810	15.199	8.058
Río Negro	1.078	1.416	1.609	1.746	2.121	2.321	1.988	2.241	2.379	2.397	2.609	21.903	11.613
Salta	1.667	2.185	2.480	2.690	3.276	3.598	3.070	3.460	3.674	3.696	4.025	33.822	17.925
San Juan	1.450	1.905	2.165	2.350	2.854	3.121	2.674	3.015	3.200	3.227	3.512	29.474	15.629
San Luis	977	1.284	1.459	1.584	1.923	2.101	1.802	2.031	2.156	2.175	2.366	19.857	10.530
Santa Cruz	672	883	1.004	1.090	1.323	1.444	1.239	1.397	1.483	1.496	1.628	13.659	7.244
Santa Fe	3.888	5.107	5.803	6.296	7.652	8.375	7.170	8.084	8.581	8.649	9.415	79.021	41.899
Santiago del Estero	1.779	2.334	2.651	2.876	3.498	3.834	3.277	3.695	3.923	3.950	4.300	36.116	19.145
Tierra del Fuego	537	694	781	842	1.046	1.187	980	1.105	1.178	1.166	1.283	10.800	5.713
Tucumán	2.001	2.645	3.013	3.275	3.954	4.278	3.705	4.179	4.431	4.493	4.881	40.854	21.689
<b>TOTAL</b>	<b>44.324</b>	<b>58.340</b>	<b>66.340</b>	<b>72.017</b>	<b>87.349</b>	<b>95.265</b>	<b>81.844</b>	<b>92.296</b>	<b>97.937</b>	<b>98.908</b>	<b>107.614</b>	<b>902.234</b>	<b>478.598</b>

*Fuente: IARAF en base a datos de MECON*

## V.1. Otras consideraciones

Con el objetivo de evitar la sobreestimación de resignaciones y poner en perspectiva el análisis, se consideran dos de las políticas más distintivas de los últimos tiempos en materia de federalismo por un lado, y de política de gasto por el otro. Ellos son la creación del Fondo Federal Solidario (FFS), y la de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

### V.1.1 Fondo Federal Solidario

A partir de abril de 2009 se creó mediante el Decreto 206/2009 el Fondo Federal Solidario, que distribuye de manera automática entre todas las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a los coeficientes de la Ley 23.548, el 30% de de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en

todas sus variedades y sus derivados, siempre que sean destinadas a obras de infraestructura.

Si bien estas transferencias son automáticas, no forman parte del régimen legal de coparticipación propiamente dicho, sino que son una modificación más dentro del complejo sistema ya descrito de transferencias intergubernamentales. De todos modos, es menester considerar las transferencias mediante este instrumento como aproximación a un análisis de las resignaciones “netas” por la existencia del impuesto, es decir incluirlas restando de las resignaciones de fondos estimadas con el análisis discutido previamente.

Desde su creación, el FFS repartió entre las provincias de manera automática un total de \$34 mil millones. Por estar directamente asociado con el reparto automático de parte de las retenciones (concretamente, las del complejo sojero), se considera pertinente tomar en cuenta estos envíos como parte de un alivio a las resignaciones de recursos presentadas en la sección anterior relacionadas a los derechos de exportación.

Como puede apreciarse en el cuadro, desde su creación, estos envíos contrarrestaron las resignaciones provinciales de manera tal que el cálculo neto resulta en una cifra negativa, es decir que las provincias se vieron más beneficiadas por el reparto del FFS en comparación a las pérdidas simuladas en su coparticipación.

Evidentemente, no constituye este un análisis de residuo fiscal neto, en el cual la consideración en tal caso debiera hacerse acerca de cuánto aporta cada jurisdicción a la generación del recurso, y cuánto recibe por el gasto asociado al mismo, cuestión que no se está analizando en este informe.

**Cuadro 25. Fondo Federal Solidario. Fondos recibidos por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2009-2013**

Provincias	2009 (II y III cuat)	2010	2011	2012	2013 (est)	2009/2013	Participación promedio 2009/2013
Buenos Aires	624	1.582	1.535	1.554	1.911	7.206	21,2%
CABA	70	178	172	175	215	809	2,4%
Catamarca	78	198	192	195	240	904	2,7%
Chaco	142	359	349	353	434	1.637	4,8%
Chubut	45	114	111	112	138	519	1,5%
Córdoba	252	640	620	628	773	2.914	8,6%
Corrientes	106	268	260	263	324	1.220	3,6%
Entre Ríos	139	352	341	345	425	1.602	4,7%
Formosa	103	262	254	258	317	1.194	3,5%
Jujuy	81	205	198	201	247	932	2,7%
La Pampa	53	135	131	133	163	616	1,8%
La Rioja	59	149	145	147	180	679	2,0%
Mendoza	119	300	291	295	363	1.368	4,0%
Misiones	94	238	231	234	288	1.084	3,2%
Neuquén	49	125	121	123	151	569	1,7%
Río Negro	71	182	176	179	220	828	2,4%
Salta	109	276	268	271	334	1.258	3,7%
San Juan	96	243	236	239	294	1.109	3,3%
San Luis	65	164	160	162	199	749	2,2%
Santa Cruz	45	114	111	112	138	519	1,5%
Santa Fe	254	644	624	632	778	2.932	8,6%
Santiago del Estero	117	298	289	292	360	1.356	4,0%
Tierra del Fuego	35	89	86	87	107	405	1,2%
Tucumán	135	343	332	337	414	1.561	4,6%
<b>TOTAL</b>	<b>2.941</b>	<b>7.458</b>	<b>7.234</b>	<b>7.326</b>	<b>9.011</b>	<b>33.970</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 26. Desplazamiento de Ganancias por Derechos de Exportación, neto de recepción de fondos por FFS. Por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2009-2013**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2009/2013
Buenos Aires	-221	-1.054	-786	-865	-888	-3.812
CABA	-45	-145	-126	-132	-152	-601
Catamarca	-3	-100	-53	-66	-49	-271
Chaco	6	-166	-74	-101	-60	-395
Chubut	-0	-56	-28	-36	-25	-145
Córdoba	-0	-310	-152	-198	-133	-793
Corrientes	6	-122	-53	-73	-41	-283
Entre Ríos	-1	-171	-85	-110	-75	-443
Formosa	-0	-127	-62	-81	-54	-324
Jujuy	3	-95	-43	-58	-35	-229
La Pampa	-3	-70	-38	-47	-36	-194
La Rioja	-2	-75	-39	-49	-36	-201
Mendoza	3	-141	-65	-87	-54	-345
Misiones	7	-106	-44	-62	-33	-239
Neuquén	0	-60	-29	-38	-26	-154
Río Negro	-1	-89	-45	-58	-40	-232
Salta	10	-121	-47	-68	-32	-259
San Juan	-3	-121	-63	-80	-57	-323
San Luis	-3	-83	-44	-55	-41	-226
Santa Cruz	-3	-59	-33	-40	-31	-166
Santa Fe	2	-308	-148	-194	-127	-776
Santiago del Estero	4	-139	-64	-85	-52	-336
Tierra del Fuego	31	-2	37	26	61	154
Tucumán	-38	-215	-152	-170	-167	-742
<b>TOTAL</b>	<b>-252</b>	<b>-3.936</b>	<b>-2.238</b>	<b>-2.728</b>	<b>-2.183</b>	<b>-11.337</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

### V.1.2. Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo (AUH) se implementó en Argentina a partir del 1º de noviembre de 2009, mediante el Decreto 1602/09. Consiste en un subsistema no contributivo destinado a aquellos niños y adolescentes menores de 18 años residentes en el país, o discapacitados sin límite de edad, que sean argentinos nativos o naturalizados o con residencia legal en el país mínima de

3 años, que no perciban otra asignación familiar y que pertenezcan a hogares cuyos padres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

El objetivo de esta prestación fue contribuir a mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Con el Decreto 1602/09 el gobierno argentino buscó extender los beneficios de la asignación universal por hijo que el Estado otorgaba a los trabajadores que se desempeñan en el sector formal de la economía<sup>10</sup>, a los niños cuyos padres sean trabajadores informales o desempleados.

La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual cuyo monto fue de \$180 por mes, por hijo –hasta un máximo de 5 hijos- en el año 2009, que luego fue actualizándose a \$220 en 2010, \$270 en 2011, \$340 en 2012 y \$460 en 2013. Se otorga de la siguiente forma: un 80% se percibe directamente y el 20% restante se deposita en una cuenta a nombre del titular. Ese dinero sólo podrá ser retirado una vez al año, cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con el plan de vacunación y demás controles de sanidad establecidos por el Ministerio de Salud. Actualmente el programa cubre a algo más de 3,5 millones de niños, distribuidos entre las distintas provincias como se muestra en el cuadro a continuación.

Nuevamente se reitera que no es la intención de este informe llevar a cabo un análisis de incidencia o residuo fiscal neto<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Actualmente, algunos trabajadores formales se encuentran excluidos de dicho régimen si superan un determinado monto de ingresos familiares.

<sup>11</sup> En cuyo caso sería pertinente considerar el gasto de ANSES por jurisdicción, así como también la situación especial de aquellas provincias que, como Córdoba, no transfirieron su caja de jubilaciones a la esfera nacional, y durante algunos años recibieron fondos para compensar sus déficits. Actualmente, además de interrumpirse el envío de estos fondos hacia algunas provincias, no se presenta dicha información de manera desagregada por jurisdicción.

Sin embargo, se considera que puede resultar atendible la consideración de esta política de gasto social emprendida desde ANSES, dentro del esquema previamente desarrollado mediante el cual se computaron las resignaciones que cada provincia aporta a través de una reducción en la coparticipación para financiar, precisamente, a dicho organismo que es el encargado de financiar este programa. Se presentan los datos netos a partir de 2009.

**Cuadro 27. Asignación Universal Por Hijo. Por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2009-2013**

Provincias	2009 (VI bim)	2010	2011	2012	2013	2009/2013	Beneficiarios*
Buenos Aires	439	3.216	3.947	4.971	6.725	19.298	1.218.294
CABA	34	247	303	382	517	1.482	93.583
Catamarca	14	100	122	154	208	598	37.726
Chaco	61	448	549	692	936	2.686	169.584
Chubut	10	72	88	111	150	431	27.186
Córdoba	98	721	885	1.115	1.509	4.329	273.289
Corrientes	47	346	425	535	723	2.076	131.053
Entre Ríos	36	267	327	412	558	1.601	101.047
Formosa	28	205	252	317	429	1.230	77.651
Jujuy	27	197	242	304	412	1.181	74.570
La Pampa	9	64	79	99	134	385	24.315
La Rioja	11	79	96	121	164	471	29.747
Mendoza	59	432	530	668	903	2.593	163.673
Misiones	53	386	474	597	808	2.318	146.321
Neuquén	16	115	141	177	239	687	43.382
Río Negro	18	131	160	202	273	785	49.534
Salta	54	396	486	611	827	2.374	149.863
San Juan	26	191	234	295	399	1.144	72.244
San Luis	11	81	99	124	168	483	30.502
Santa Cruz	4	30	36	46	62	178	11.218
Santa Fe	92	678	832	1.048	1.418	4.068	256.814
Santiago del Estero	48	354	434	546	739	2.121	133.913
Tierra del Fuego	2	12	15	18	25	71	4.487
Tucumán	57	421	517	651	881	2.528	159.604
<b>TOTAL</b>	<b>1.263</b>	<b>9.259</b>	<b>11.363</b>	<b>14.309</b>	<b>19.360</b>	<b>55.554</b>	<b>3.507.223</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 28. Resignación de fondos por financiamiento tributario Total a la Seguridad Social, neto de Asignación Universal Por Hijo. Por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2009-2013**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2009/2013
Buenos Aires	5.399	4.636	6.586	8.563	11.494	36.679
CABA	612	622	863	1.116	1.500	4.713
Catamarca	699	859	1.164	1.499	2.017	6.239
Chaco	1.227	1.285	1.775	2.295	3.084	9.666
Chubut	407	489	664	855	1.150	3.565
Córdoba	2.235	2.417	3.324	4.294	5.773	18.043
Corrientes	921	956	1.323	1.710	2.298	7.209
Entre Ríos	1.246	1.458	1.986	2.560	3.444	10.693
Formosa	910	1.056	1.440	1.857	2.498	7.761
Jujuy	715	802	1.098	1.417	1.905	5.937
La Pampa	480	593	804	1.034	1.392	4.303
La Rioja	528	646	875	1.127	1.517	4.693
Mendoza	1.039	1.044	1.450	1.877	2.522	7.931
Misiones	808	771	1.078	1.397	1.877	5.931
Neuquén	436	493	674	870	1.170	3.644
Río Negro	632	744	1.013	1.305	1.755	5.449
Salta	944	947	1.316	1.703	2.289	7.199
San Juan	851	989	1.349	1.739	2.340	7.269
San Luis	581	715	969	1.247	1.678	5.189
Santa Cruz	403	518	698	898	1.209	3.726
Santa Fe	2.262	2.488	3.416	4.410	5.929	18.504
Santiago del Estero	1.021	1.085	1.495	1.932	2.598	8.131
Tierra del Fuego	321	423	568	731	983	3.026
Tucumán	1.186	1.251	1.726	2.231	2.999	9.392
<b>TOTAL</b>	<b>25.853</b>	<b>27.212</b>	<b>37.565</b>	<b>48.556</b>	<b>65.268</b>	<b>204.454</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

Finalmente, el Cuadro a continuación muestra el total resignado por las provincias, una vez tomadas en cuenta las dos políticas referidas. De este modo, tomando los últimos 5 años, se pasa de una resignación total de \$ 336 mil millones a una resignación neta de \$246 mil millones.

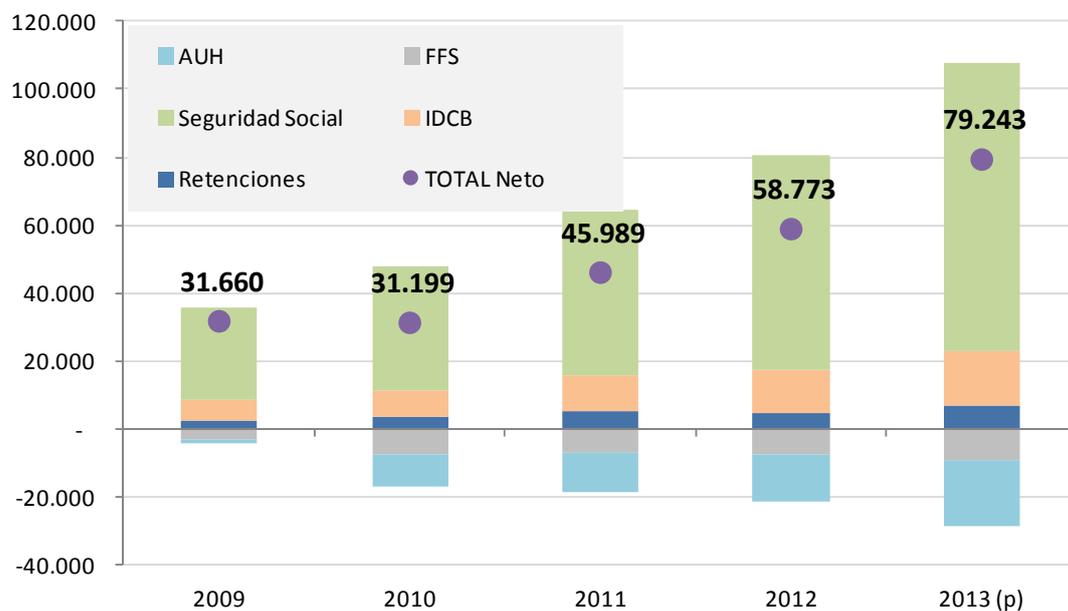
Este monto neto hubiera permitido de todas maneras a las provincias revertir sus resultados deficitarios de 2011 (Con la excepción de Buenos Aires que habría mostrado un pequeño déficit), al representar un porcentaje no menor de los gastos efectuados por cada provincia en dicho año.

**Cuadro 7. Resignación de fondos totales neto de FFS y AUH. Por Provincia. En millones de \$ corrientes. Años 2009-2013**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2009/2013
Buenos Aires	6.485	5.290	8.099	10.490	14.091	44.455
CABA	647	581	877	1.155	1.562	4.823
Catamarca	860	974	1.400	1.783	2.405	7.421
Chaco	1.530	1.507	2.223	2.828	3.816	11.903
Chubut	501	556	801	1.020	1.376	4.255
Córdoba	2.763	2.797	4.102	5.225	7.048	21.935
Corrientes	1.148	1.123	1.659	2.110	2.847	8.887
Entre Ríos	1.535	1.666	2.412	3.071	4.143	12.827
Formosa	1.126	1.213	1.759	2.239	3.021	9.358
Jujuy	887	927	1.352	1.720	2.321	7.207
La Pampa	589	670	962	1.226	1.654	5.100
La Rioja	649	732	1.053	1.341	1.809	5.584
Mendoza	1.290	1.227	1.821	2.319	3.129	9.786
Misiones	1.011	921	1.380	1.755	2.369	7.436
Neuquén	539	568	827	1.052	1.420	4.406
Río Negro	782	851	1.232	1.568	2.116	6.548
Salta	1.182	1.125	1.670	2.122	2.864	8.963
San Juan	1.050	1.131	1.640	2.090	2.819	8.730
San Luis	714	810	1.163	1.482	1.999	6.168
Santa Cruz	494	582	831	1.059	1.428	4.394
Santa Fe	2.795	2.875	4.203	5.351	7.220	22.444
Santiago del Estero	1.271	1.267	1.864	2.372	3.201	9.976
Tierra del Fuego	393	473	676	842	1.151	3.536
Tucumán	1.431	1.405	2.072	2.665	3.586	11.160
<b>TOTAL</b>	<b>31.660</b>	<b>31.199</b>	<b>45.989</b>	<b>58.773</b>	<b>79.243</b>	<b>246.864</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Gráfico 10. Resignación de fondos totales neto de FFS y AUH. En millones de \$ de 2013. Años 2009-2013**



Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 29. Resignación de fondos totales neto de FFS y AUH. Por Provincia. En millones de \$ de 2013. Años 2009-2013**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2009/2013
Buenos Aires	14.798	10.189	12.282	12.903	14.091	64.264
CABA	1.478	1.120	1.330	1.421	1.562	6.910
Catamarca	1.963	1.875	2.123	2.193	2.405	10.559
Chaco	3.491	2.903	3.371	3.479	3.816	17.059
Chubut	1.142	1.071	1.215	1.255	1.376	6.060
Córdoba	6.304	5.389	6.219	6.427	7.048	31.388
Corrientes	2.620	2.164	2.515	2.595	2.847	12.742
Entre Ríos	3.503	3.209	3.657	3.777	4.143	18.290
Formosa	2.570	2.336	2.668	2.754	3.021	13.348
Jujuy	2.025	1.786	2.050	2.115	2.321	10.297
La Pampa	1.344	1.291	1.459	1.508	1.654	7.255
La Rioja	1.481	1.410	1.597	1.650	1.809	7.947
Mendoza	2.943	2.364	2.761	2.853	3.129	14.050
Misiones	2.306	1.775	2.092	2.159	2.369	10.701
Neuquén	1.231	1.093	1.254	1.295	1.420	6.292
Río Negro	1.784	1.639	1.868	1.929	2.116	9.335
Salta	2.698	2.166	2.532	2.610	2.864	12.871
San Juan	2.396	2.179	2.487	2.570	2.819	12.451
San Luis	1.629	1.560	1.764	1.823	1.999	8.774
Santa Cruz	1.128	1.121	1.260	1.302	1.428	6.239
Santa Fe	6.379	5.538	6.373	6.582	7.220	32.092
Santiago del Estero	2.899	2.441	2.827	2.918	3.201	14.286
Tierra del Fuego	896	911	1.025	1.036	1.151	5.020
Tucumán	3.265	2.707	3.142	3.278	3.586	15.980
<b>TOTAL</b>	<b>72.251</b>	<b>60.095</b>	<b>69.736</b>	<b>72.295</b>	<b>79.243</b>	<b>353.620</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

**Cuadro 30. Resignación de fondos totales neto de FFS y AUH. Por Provincia. En \$ por habitante, en % del gasto total (año 2011), y en veces contenida dentro del resultado fiscal (año 2011)**

<b>Provincias</b>	<b>\$ por habitante (2013)</b>	<b>% del Gasto Total 2011</b>	<b>vs. Resultado Fiscal 2011</b>
Buenos Aires	898	8,2%	-0,90
CABA	507	3,2%	-1,06
Catamarca	5.613	27,2%	93,16
Chaco	3.469	18,9%	-52,73
Chubut	2.836	10,6%	-5,30
Córdoba	2.026	13,6%	-2,02
Corrientes	2.662	20,1%	-6,10
Entre Ríos	3.137	18,3%	-3,63
Formosa	5.205	22,8%	86,25
Jujuy	3.195	21,6%	-4,70
La Pampa	4.683	20,3%	4,51
La Rioja	4.799	24,9%	8,69
Mendoza	1.721	13,9%	-1,42
Misiones	2.037	16,3%	-10,57
Neuquén	2.402	8,4%	-6,21
Río Negro	3.456	20,2%	-11,35
Salta	2.147	21,3%	5,70
San Juan	3.789	30,3%	1,15
San Luis	4.113	26,5%	-17,94
Santa Cruz	5.796	9,1%	-1,06
Santa Fe	2.157	15,6%	-2,16
Santiago del Estero	3.512	23,6%	-55,43
Tierra del Fuego	7.931	16,6%	-4,13
Tucumán	2.291	18,2%	-6,93

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

## VI. Comentarios de cierre

La Ley 23.548 preserva características relacionadas a las leyes previas en la materia. Una de ellas es la centralización de algunos impuestos (comercio exterior y seguridad social) en el gobierno nacional. Se buscó especificar precisamente la masa coparticipable, estableciendo que todos los impuestos existentes o por crearse son coparticipables, excepto aquellos excluidos expresamente por la Constitución, los impuestos que tuvieran otros regímenes de distribución, los que tuvieran afectación específica al momento de sanción de la Ley o los que se afectaran a fines determinados en el futuro. Estas últimas cláusulas son las que, como se presentó, desvirtuaron la precisión y previsibilidad que se le intentó dar a la masa a repartir. Esta circunstancia, dio lugar a que, desde entonces, múltiples normas aparecieran para complementar y/o modificar las disposiciones de la Ley N°23.548. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por los sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales acordados entre la Nación y las Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron dictando. Estos Acuerdos y Pactos legalizados forman el régimen vigente de coparticipación en Argentina.

Esta multiplicidad de elementos fue haciéndose paulatinamente más compleja puesto que se fueron añadiendo o modificando las adiciones al régimen original transitorio con el paso de los años. Esto claramente plantea la necesidad de un análisis cuidadoso en cuanto se desee idear un nuevo mecanismo de distribución de fondos, de modo de evitar un nuevo sistema que se sancione sea afectado por los mismos problemas.

Producto de las sucesivas modificaciones al régimen, la conformación de la masa a distribuir no se resume solamente por la enunciación de los tributos a incorporar, sino que también deben tomarse en cuenta las deducciones y asignaciones especiales de muchos de ellos aún antes de ingresar a la masa coparticipable.

En el informe se mostró que monto de recursos que las provincias dejaron de recibir en los últimos años por efecto de las innumerables reformas realizadas con efecto sobre el régimen de distribución de recursos por no respetarse su espíritu original, no solamente representa un porcentaje importante de sus gastos, sino que hubiera revertido los resultados fiscales provinciales recientes.

La maraña de la coparticipación actual no resulta entonces neutra en cuanto a sus efectos sobre los ingresos que dejan de percibir las provincias. Dado el elevado monto de las resignaciones que se vienen acumulando desde hace décadas en estos niveles de gobierno, la presión por la necesidad de un nuevo régimen surge como la respuesta natural de aquéllos que habrían resultado perjudicados.

## Referencias

Albi, E.; Contrera, C., González-Páramo, J.; Zuribi, I. (1994), Teoría de la Hacienda Pública, 2º Edición, Editorial Ariel S.A., Barcelona.

Argentina. Constitución Nacional – Leyes nacionales- INFOLEG – MECON.

Batalla, Pablo (1996), La Economía Política del Federalismo Fiscal en la Argentina. Premio Fulvio Salvador Pagani, 1996. EUDECOR, Córdoba.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2013), Destino de la Recaudación de los Impuestos al 31/03/2013. MECON.

Musgrave, R. A., Musgrave, P.B. (1994), Hacienda Pública: Teórica y Aplicada, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.

Núñez Miñana, H. (1994), Finanzas Públicas, Ediciones Machi, 1994.

Piffano, H (2005), Notas sobre Federalismo Fiscal, Enfoques Positivos y Normativos. Universidad Nacional de La Plata. PrEBi/SeDiCI.

Porto, Alberto (2004), Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Universidad Nacional de La Plata.

**Provincia de Córdoba  
Consejo Federal de Inversiones**

**Nombre del Proyecto:**

**“Relación fiscal Nación – Provincias.  
Lineamientos para una reforma posible”**

**Informe Final (continuación)**

**Córdoba, Diciembre de 2013**

**Elaborado por:**

**Instituto Argentino de Análisis Fiscal**

## Contenido 3º Informe Parcial

Contenido 3º Informe Parcial.....	163
Resumen ejecutivo.....	165
I. Introducción .....	171
II. Brasil.....	173
II.1. Introducción .....	173
II.2. Distribución de potestades fiscales.....	174
II.2.1. Fuentes de ingresos tributarios.....	175
II.2.2. Potestades de gasto .....	181
II.2.3. El desequilibrio fiscal vertical .....	182
II.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal.....	184
II.3. Sistema de coordinación financiera .....	189
II.3.1 Transferencias Directas .....	189
II.3.2 Transferencias Indirectas .....	190
II.    3.3. ¿Transferencias devolutivas o redistributivas? .....	199
II.4. Instituciones Fiscales .....	201
Anexo: Coeficientes de participación individual de Estados y Municipios Interiores. ....	204
Anexo: Desequilibrio Horizontal y Sistema de Coordinación Financiera desagregado por Estados. ....	206
III. Canadá.....	210
III.1. Introducción .....	210
III.2. Distribución de potestades fiscales.....	211
III.2.1. Fuentes de ingresos tributarios.....	212
III.2.2. Potestades de gasto .....	218

III.2.3. El desequilibrio fiscal vertical .....	219
III.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal .....	220
III.3. Sistema de coordinación financiera .....	225
III.3.1. Transferencias condicionadas .....	227
III.3.2. Transferencias no condicionadas .....	228
III.3.3. Transferencias e igualación fiscal horizontal .....	230
III.4. Transferencias e incentivos fiscales.....	234
III.5. Instituciones fiscales .....	236
IV.    España .....	238
IV.1. Introducción .....	238
IV.2. Distribución de potestades fiscales.....	238
IV.2.1. Fuentes tributarias de ingresos .....	240
IV.2.1.1 El régimen común .....	242
IV.2.1.2 El régimen Foral .....	246
IV.2.1.3 Gobiernos locales.....	247
IV.2.2 Estructura de Financiamiento.....	248
IV.2.3 Potestades de Gasto.....	250
IV.2.4 Desequilibrio Vertical.....	253
IV.2.5. El desequilibrio fiscal horizontal .....	254
IV.3 Sistema de Coordinación Financiera .....	259
IV.3.1. Transferencias a los gobiernos regionales.....	259
IV.3.1. Transferencias a los gobiernos Locales.....	267
IV.4. Instituciones Fiscales.....	275
V. Cuadro Comparativo. Principales Características de los países analizados. .....	280
Referencias .....	282

## Resumen ejecutivo

- El análisis de la experiencia internacional respecto a la organización fiscal resulta muy relevante, a los efectos de proveer un benchmark (punto de referencia) que identifique puntos destacables y mejores prácticas hacia las cuales nuestro país podría apuntar para subsanar los problemas a los que se enfrenta en materia de federalismo fiscal.
- Se presentan en este informe la aplicación de las experiencias de Brasil, Canadá y España, a partir de la descripción y análisis de las competencias de gasto e ingresos, así como de los sistemas de coordinación financiera existentes entre el gobierno central y las esferas subnacionales. Los tres países incorporan características constitucionales de una federación. Sin embargo, existen diferencias en el contexto dentro del cual se desarrolla el federalismo fiscal en cada una de ellos. El caso canadiense, se presenta como referente de buenas prácticas en casi todos los estudios de las finanzas públicas. El caso Español reviste especial interés dado su reciente surgimiento, luego de la Constitución de 1978, que dio origen a una federación en todos sus aspectos exceptuando la denominación. El caso Brasileiro, por su parte, se escogió teniendo en cuenta la importancia que reviste para nuestro país la economía del país vecino, al cual nos unen diversas similitudes geopolíticas.

### Brasil

- La singularidad del sistema fiscal brasileño es que todos los niveles poseen competencia para legislar sobre tributos, de acuerdo a la Constitución Federal. Esta descentralización no está basada en una opción de política pública y económica proveniente del Gobierno Federal, sino que se encuentra

expresamente contemplada en el texto Constitucional. El texto constitucional atribuye importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales con el objeto de garantizar la autonomía de los mismos.

- El hecho de que aproximadamente la mitad de los ingresos recaudados por el Gobierno Central, provenientes de sus dos principales impuestos (impuesto sobre la renta e impuesto sobre los productos industrializados) se transfiera a los otros gobiernos indujo al mismo a crear nuevas contribuciones sociales que no son coparticipadas con otras esferas de gobierno, con el objeto de restaurar su capacidad financiera. Éstas se incrementaron en forma creciente explicando el incremento en la carga tributaria global.

- Los Gobiernos Provinciales obtienen la mayor parte de sus recursos del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (88%), el cual se asemeja a un impuesto al valor agregado pero, a diferencia de otras federaciones, está bajo la jurisdicción de los estados provinciales.

- En los Gobiernos Provinciales se destaca la preeminencia de las fuentes tributarias como fuente principal de recursos (62%). No obstante, el 25% de sus recursos corrientes provienen de transferencias intergubernamentales. Por su parte, a nivel municipal, la situación es diametralmente opuesta. El 21% de los recursos corrientes son tributarios, mientras que el 64% proviene de transferencias realizadas por otros niveles de gobierno. Esto implica que gran parte del gasto realizado por los municipios (61%) es financiado con transferencias.

- Mientras que los Gobiernos Estadales (provinciales) recaudan un 19% del total y son responsables por el 21% de los gastos, los Gobiernos Municipales lo hacen en 5% y 14% respectivamente. El Gobierno Federal por su parte presenta una brecha positiva considerable, recaudando el 75% del total de recursos y realizando el 65% del gasto.

- La economía brasileña se caracteriza por la presencia de desequilibrios regionales que, por un lado, exigen un papel efectivo del Estado como redistribuidor, y por otro, actúan como un condicionante del modelo tributario.

La región con menor PBG per cápita (Nordeste) alcanza un 35,7% de lo obtenido en la de máximo PBG per cápita (Región Sudeste).

- Para reforzar la autonomía político-administrativa y financiera, la Constitución brasileña define un sistema de transferencias "incondicionales" entre la Nación, Estados y Municipios, que pueden ser de dos tipos: directas, o mediante la formación de fondos especiales (indirectas). Estas siempre se hacen del gobierno de mayor nivel a los de menores niveles.

- Este esquema de transferencias favorece *relativamente* más a los gobiernos de las regiones menos desarrolladas (nordeste, norte y centro oeste). Así, en la Región Norte, el ingreso per cápita disponible (ingresos propios más transferencias netas) es 79% mayor que su ingreso propio per cápita.

## Canadá

- Una de las características centrales de esta organización federal es su alta descentralización en las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales, a la vez que una significativa centralización en los arreglos entre gobiernos provinciales y locales.

- El gobierno federal y los subnacionales tienen acceso simultáneo a las principales fuentes de tributación (sistema de concurrencia), como son la imposición sobre los ingresos personales y de sociedades, sobre las ventas y la seguridad social

- Para el nivel federal, el impuesto sobre los ingresos representa más de la mitad de la recaudación (66%), mientras que en las provincias este representa alrededor del 37%. No obstante, el Impuesto sobre la Renta es también la fuente de recursos tributarios más importante en estas últimas. Respecto de los impuestos sobre el consumo, que tanto a nivel federal como provincial representan la segunda fuente de recursos, provee aproximadamente un 19% y un 23% de la recaudación respectivamente.

- En el caso del gobierno federal el 89% de sus ingresos son tributarios. En los gobiernos subnacionales, por su parte, también existe una alta presencia de recaudación tributaria propia (65% a nivel provincial y 73% a nivel local)
- Las erogaciones en servicios sociales justifican la mayor parte del presupuesto federal (31%). Las erogaciones provinciales, en cambio, se encuentran menos concentradas entre finalidades que en el caso federal. Así, educación y salud dan cuenta cada una de un 24% y 33% del gasto consolidado respectivamente, siguiendo en importancia los servicios sociales, con un 18%, y los servicios por deudas, con 7% del total.
- Los niveles provincial y municipal no presentan brechas negativas significativas entre sus erogaciones e ingresos propios. El nivel provincial recauda el 47% del total consolidado entre los tres niveles de gobierno, siendo responsable del 53% del gasto total. A nivel local ocurre lo mismo, recaudándose un 10% pero gastando un 12%. Los desequilibrios que se presentan a nivel federal se dan en sentido contrario (brecha positiva), dado que se recauda un 43% del total de recursos del país y se efectúan erogaciones por un 35% del total.
- Las diferencias en las características geográficas y en las dotaciones de recursos y habilidades dentro de una federación generalmente devienen en distintas capacidades para generar recursos fiscales y en diferentes necesidades por erogaciones públicas entre sus jurisdicciones miembros. En el caso canadiense, el problema es exacerbado por la abundancia de recursos naturales en unas pocas provincias.
- En el conjunto de gobiernos provinciales y territoriales de Canadá, se tiene que los territorios nacionales incurren en un gasto largamente superior al gasto promedio principalmente como consecuencia de las transferencias recibidas desde el nivel federal. Si sólo se tuviera en cuenta a las provincias, se observa que, a pesar de no contar con un mecanismo que contemple las necesidades fiscales, el sistema de equiparación fiscal de Canadá determina un nivel de erogaciones por habitante entre las provincias de ese país relativamente homogéneo. De esta forma, ninguna provincia gasta más del 10% del promedio.

- Un examen del sistema como un todo, muestra al sistema canadiense como un sistema con fórmula objetiva de reparto y con un propósito redistributivo explícito, que hacen de él un referente para el resto de países federales.

## España

- La formación del estado español fue resultado de un proceso de unificación de diferentes reinos y territorios, que culminó a finales del siglo XVI. Ello, exacerbado por las diferencias geográficas y climáticas existentes, explica las marcadas identidades culturales, así como las diferencias idiomáticas que aún persisten. Estas disparidades permiten entender las fuertes demandas por autonomía y descentralización fiscal, así como también la adopción, en la Constitución española, de un sistema de finanzas intergubernamentales asimétrico en el que dos regiones (País Vasco y Navarra) operan con un marco fiscal diferente del que rige en el resto de las regiones.
- La Constitución reconoce explícitamente la autonomía de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales. Aunque las Comunidades Autónomas tienen algunos poderes regulatorios sobre los gobiernos locales, existe una relación fiscal mínima entre el nivel de gobierno intermedio y el local (sistema de finanzas bifurcado). Es decir, el gobierno central trata directamente con el nivel intermedio y con los gobiernos locales separadamente, pero no existe un orden jerárquico en el que se establezcan relaciones entre los dos últimos.
- Las comunidades de Régimen Foral (Navarra y País Vasco) se financian exclusivamente con ingresos tributarios convenidos para el caso de Navarra y concertados para el País Vasco. A diferencia de las otorgadas al resto de las comunidades, las regiones del régimen foral, tienen *amplias* potestades sobre el impuesto a la renta personal y a las sociedades, sobre el IVA y sobre los impuestos Internos. Ello garantiza el pleno financiamiento de sus necesidades de gasto sin ningún tipo de transferencia desde el nivel central.

- El Gobierno Central financia la mayor parte de su gasto con ingresos tributarios, dado que éstos representan el 90% de sus ingresos corrientes. En las Comunidades del Régimen Común, el 59% de los recursos corrientes lo constituyen los recursos tributarios, mientras que las transferencias provenientes desde otras esferas de gobierno representan el 36%. En las entidades locales por su parte, el 63% de los recursos provienen de fuentes tributarias, mientras que las transferencias intergubernamentales representan un 34% del total
- A nivel Federal, los ingresos propios superan en 12,5% al total de erogaciones. Contrariamente, los niveles subnacionales de gobierno (con excepción de las comunidades del Régimen Foral) presentan brechas negativas entre sus erogaciones e ingresos propios.
- Si bien sólo dos tercios de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, alcanzan a cubrir con sus ingresos el gasto promedio per cápita; ninguna gasta más de un 15% por encima o por debajo de ese valor. Las excepciones las constituyen la Comunidad Valenciana gastando un 24% por debajo del promedio y la región de Castilla- La Mancha que gasta un 44% por encima. Esta situación podría atribuirse a las diferencias existentes en cada región, en cuanto a los ingresos con los que finalmente cuentan para realizar sus necesidades de gasto. Esto es, la primera obtiene un 25% menos de ingresos respecto del promedio y la segunda obtiene un 32% más.
- La concentración de la recaudación en las regiones más desarrolladas tiene como contrapartida un esquema de transferencias que, en líneas generales, favorece *relativamente* más a los gobiernos de las regiones menos desarrolladas.
- Las comunidades del Régimen Foral financian todo su gasto a partir de recursos propios acercándose, con estos niveles de descentralización, a los países con sistemas fiscales menos concentrados.

## I. Introducción

En trabajos e informes anteriores se estableció que resulta necesaria la reconsideración de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y gobiernos provinciales, en pos de la mejora del sistema federal de nuestro país. La descentralización de las potestades de gasto no acompañadas por la de recursos y la falta de criterios objetivos de reparto, son problemas irresueltos del federalismo argentino; comportamiento que es altamente perjudicial a los intereses colectivos de la Nación como tal.

Teniendo en cuenta la mencionada necesidad y el objetivo del estudio de proponer alternativas de mejoras al federalismo argentino, cabe destacar la importancia del análisis de la experiencia internacional, a los efectos de proveer un *benchmark* (punto de referencia) que identifique puntos destacables y mejores prácticas hacia las cuales nuestro país podría apuntar para subsanar los problemas a los que se hizo alusión, oportunamente, en informes anteriores.

Con este objeto, se presentan en este informe la aplicación de distintas experiencias de federalismo fiscal en el mundo, estudiando la forma en la que se constituyen los sistemas federales de Brasil, Canadá y España, a partir de la descripción y análisis de las competencias de gasto e ingresos, así como de los sistemas de coordinación financiera existentes entre el gobierno central y las esferas subnacionales.

La elección de estos países no es aleatoria, sino que se realizó teniendo en cuenta la importancia que revisten tanto a nivel mundial como en la comparación particular con nuestro país. Los países escogidos incorporan características constitucionales de una federación. Sin embargo, existen diferencias en el contexto dentro del cual se desarrolla el federalismo fiscal en cada una de ellos. En consecuencia, existen variaciones en la distribución de potestades fiscales y de gasto a nivel federal, estatal y local, y en la naturaleza de los sistemas de transferencias intergubernamentales tendientes a subsanar los problemas de desequilibrios tanto verticales como horizontales. El caso Canadiense, largamente estudiado por teóricos de las finanzas públicas, se

presenta como referentes a adoptar dada la longevidad y el funcionamiento que consensuadamente aparece como correcto demostrado por el mismo. El caso Español reviste especial interés dado su reciente surgimiento, luego de la Constitución de 1978, que dio origen a una federación en todos sus aspectos exceptuando la denominación. El caso Brasileiro, por su parte, se escogió teniendo en cuenta la importancia que reviste para nuestro país la economía del país vecino, al cual nos unen diversas similitudes geopolíticas.

## **II. Brasil**

### **II.1. Introducción**

Brasil es una República federal donde existen tres niveles de gobierno, la Unión (gobierno central), 27 estados incluyendo el Distrito Federal<sup>1</sup> y 5.560 municipios. El país está dividido en cinco macrorregiones territoriales: Norte, Nordeste, Sureste, Sur y Centro-Oeste, que agrupan Estados con rasgos físicos, humanos, económicos y sociales comunes.

La singularidad del sistema fiscal brasileño es que todos los niveles poseen competencia para legislar sobre tributos, de acuerdo a la Constitución Federal (CF). Esta descentralización no está basada en una opción de política pública y económica proveniente del Gobierno Federal sino que se encuentra expresamente contemplada en el texto Constitucional. El Distrito Federal tiene las mismas facultades que un estado, pero también puede legislar sobre las regiones administrativas en su jurisdicción.

Si bien la CF establece que tanto la Unión, como los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen poder para fijar impuestos, tasas y contribuciones de mejoras; sólo a la Unión le corresponde establecer contribuciones sociales (seguridad social) e impuestos extraordinarios y no previstos en la CF, pero debe tratarse de impuestos no acumulativos, y el hecho imponible y la base de cálculo deben ser similares a los taxativamente enunciados en la CF (poco margen de flexibilidad).

---

<sup>1</sup> Brasilia, capital de la República.

## II.2. Distribución de potestades fiscales

Se ha dicho que en el texto constitucional se encuentran detalladas las competencias tributarias exclusivas de cada esfera de gobierno. En él se atribuyen importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales con el objeto de garantizar la autonomía de los mismos.

Si se evalúa la participación de los recursos como porcentaje del PBI, en los distintos niveles de gobierno, claramente se observa un aumento en la carga tributaria consecuencia de los cambios ocurridos en la división federativa de los recursos (recentralización de la recaudación tributaria directa).

Los recursos obtenidos por los gobiernos subnacionales de Brasil<sup>2</sup> se hallaron alrededor de 10% durante el período 2005-2011 (ver Cuadro II.1). En tanto, la participación de los recursos del gobierno nacional en el PIB es un tanto mayor, encontrándose en 2011 en un 24,7%. Cabe destacar que si bien la presión fiscal efectiva ha venido aumentando, la del Gobierno federal lo ha hecho en una proporción mayor que los gobiernos subnacionales en conjunto.

**Cuadro II.1**  
**Ingresos públicos por niveles de gobierno (% del PIB)**

<b>Año</b>	<b>Federal</b>	<b>Estados</b>	<b>Municipios</b>	<b>Total</b>
2006	23,3%	8,6%	1,4%	<b>33,4%</b>
2007	24,2%	8,5%	1,8%	<b>34,5%</b>
2008	24,0%	8,8%	1,8%	<b>34,5%</b>
2009	22,9%	8,5%	1,8%	<b>33,3%</b>
2010	23,1%	8,5%	1,8%	<b>33,5%</b>
2011	24,7%	8,6%	1,9%	<b>35,3%</b>

*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

---

<sup>2</sup> Excluyendo transferencias intergubernamentales

Esto puede explicarse por la creación de nuevas obligaciones y el incremento en las tasas de las contribuciones sociales e impuestos que no son coparticipados, consecuencia de un reciente proceso de centralización emprendido por el Gobierno Federal, tema que será tratado con mayor profundidad en la sección siguiente.

### **II.2.1. Fuentes de ingresos tributarios**

Después de 1988, el gobierno Federal se embarcó en medidas tendientes a reducir los desequilibrios fiscales crónicos que se incrementaron por la desconcentración de los recursos<sup>3</sup> sin la concurrente descentralización de las responsabilidades. Se dio lugar a un proceso desordenado en el que la Unión, de modo unilateral, discontinuó los programas y provisión de algunos servicios con el objeto de reajustar su presupuesto.

Después de la implantación del Plan Real, el gobierno federal apoyó los cambios en el impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios promovidos por la llamada Ley Kandir. Mediante esta Ley se eliminó la aplicación directa del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios a todas las exportaciones, inclusive de productos primarios y semielaborados (de arraigada tradición entre los estados). Los estados sólo aceptaron renunciar a la facultad de gravar las exportaciones a cambio de apoyo financiero del gobierno federal.

El hecho de que aproximadamente la mitad de los ingresos recaudados por el gobierno central, provenientes de sus dos principales impuestos (impuesto sobre la renta e impuesto sobre los productos industrializados) se transfiera a

---

<sup>3</sup> La Constitución de 1988 fortaleció la capacidad de tributación propia de los gobiernos subnacionales. Se amplió la base de incidencia del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS); el nuevo impuesto absorbió cinco impuestos federales antiguos. Se flexibilizaron las alícuotas y su administración delegándose a los propios estados. Paralelamente, aumentaron un 25% las transferencias de dicho impuesto a los Municipios.

los otros gobiernos indujo al gobierno central a crear nuevas contribuciones sociales que no son coparticipadas con otras esferas de gobierno, con el objeto de restaurar su capacidad financiera. Éstas se incrementaron en forma creciente explicando el incremento en la carga tributaria global, encontrándose la misma en un 35,3% del PBI en 2011. Si bien es cierto que esto permitió la provisión universal de servicios sociales básicos y la ampliación de la concesión de las prestaciones, no es menos cierto que genera una necesidad de carga fiscal muy superior a la de los países emergentes.

Actualmente, los impuestos que recauda cada nivel de gobierno según el Código tributario Nacional<sup>4</sup> son:

### **Unión Federal**

-Impuesto a la renta proveniente de cualquier naturaleza (IR): a los efectos de su administración, el impuesto a la renta se subdivide en impuesto a la renta de personas físicas (IRPF), impuesto a la renta de personas jurídicas (IRPJ) e impuesto a la renta retenida en la fuente (IRRF)

-Impuesto a la importación (II)

-Impuesto a la exportación (IE)

-Impuesto sobre productos industrializados (IPI)

-Impuesto sobre operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos o valores mobiliarios (IOF)

-Impuesto sobre la propiedad territorial rural (ITR)

-Contribuciones sociales: Contribución para Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), Contribución para el Programa de Integración Social (PIS), Contribución para el Programa de Formación de Patrimonio del Empleado

---

<sup>4</sup> Regulado con basamento en la Constitución Federal

Público (PASEP), Contribución Previsional y Contribución provisoria sobre movimientos financieros (CPMF).

La Constitución prevé también que la Unión podrá establecer un Impuesto sobre grande fortunas (IGF)<sup>5</sup>.

### **Estados Federados y Distrito Federal**

- Impuesto sobre operaciones relativas a la circulación de mercaderías y sobre prestaciones de servicio de transporte interestadual e intermunicipal y de comunicaciones (ICMS)
- Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA)
- Impuesto sobre la transmisión causa mortis y donaciones de cualquier bien o derecho (ITD).

Corresponde a los Estados y al Distrito Federal, la recaudación del impuesto a la renta retenido sobre los pagos efectuados por los mismos.

### **Impuestos Municipales y Distrito Federal**

- Impuesto sobre la propiedad de predios y territorios urbanos (IPTU)
- Impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS), no comprendidos en el impuesto estadual
- Transmisiones entre vivos, a cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por su naturaleza o accesión física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto de garantía, así como cesión de derechos y su adquisición (ITBI)

Corresponde a los Municipios y al Distrito Federal, la recaudación del impuesto a la renta retenido sobre los pagos efectuados por los mismos.

Como resultado de la separación de potestades tributarias establecidas en la Constitución, el Gráfico II.1 muestra cómo se encuentran estructurados los ingresos tributarios de los diferentes niveles de gobierno. Para el caso Federal, es el Impuesto sobre la Renta el que produce la mayor recaudación (70,1%), siguiéndole en orden el Impuesto sobre los Productos Industrializados (14,8%). Los Impuestos sobre el comercio exterior sólo representan un 7% del total de recursos tributarios. Por su parte, los Gobiernos Provinciales<sup>6</sup> obtienen la mayor parte de sus recursos del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (88%), el cual se asemeja a un impuesto al valor agregado pero, a diferencia de otras federaciones, está bajo la jurisdicción de los estados<sup>7</sup>. Por otro lado, el Impuesto sobre Automotores constituye la segunda fuente de ingresos de los estados con un 7%.

A nivel municipal es el Impuesto sobre servicios el que aporta la mayor parte (52%) seguido por el Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana con un 28%.

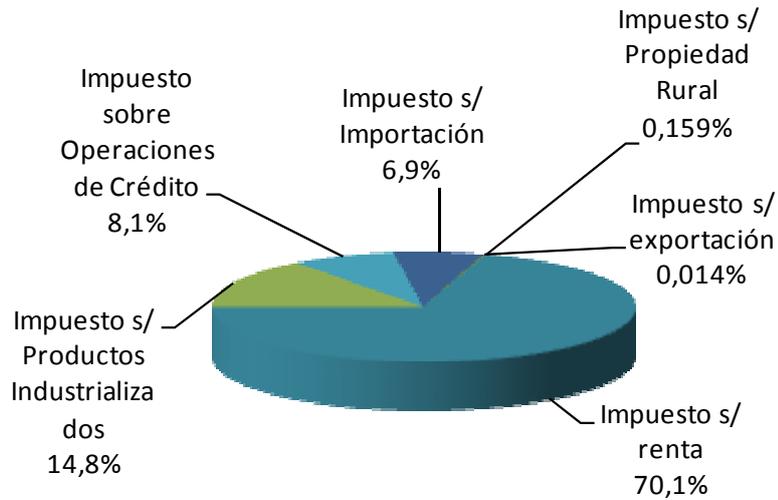
---

<sup>5</sup> No se aplica en la actualidad.

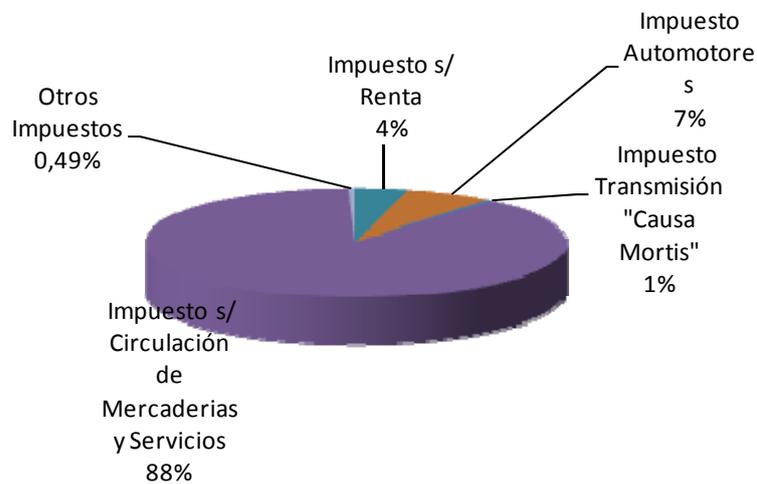
<sup>6</sup> Se utiliza el término “Gobiernos Provinciales” para referirnos a los Gobiernos Estadales indistintamente.

<sup>7</sup> Como resultado de la potestad de cada estado de determinar el nivel de la alícuota, existen más de 50 tasas diferentes. La enmienda constitucional N° 42, publicada en diciembre de 2003,

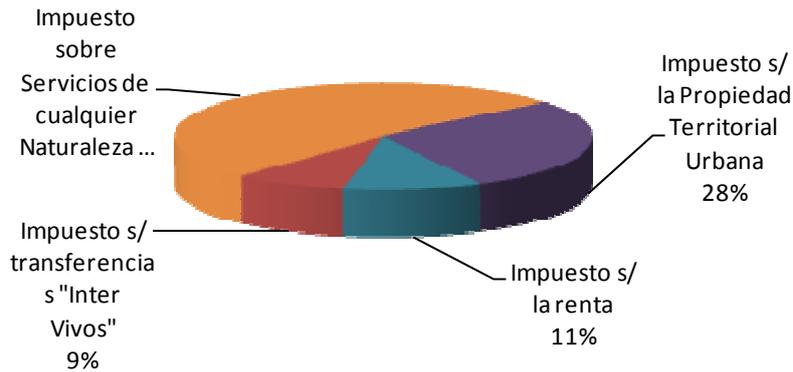
**Gráfico II.1**  
**Estructura de ingresos tributarios – Gobierno Federal**



**Estructura de ingresos tributarios – Gobiernos Provinciales**



**Estructura de ingresos tributarios – Gobiernos Municipales**

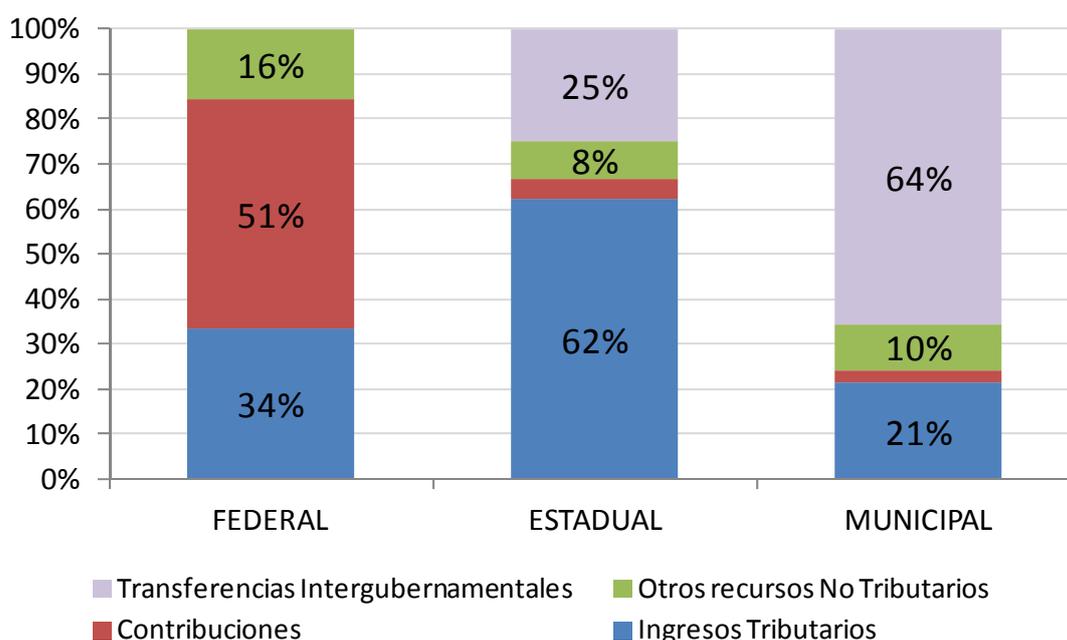


*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

tendiente a limitar las prerrogativas de los estados de determinar las tasas de ICMS no logró atenuar la guerra fiscal que pretendía combatir.

En el siguiente gráfico (Gráfico II.2) se pone de manifiesto la estructura consolidada de financiamiento de los tres niveles de gobierno que conforman la federación. En el caso del gobierno federal sólo el 34% de los recursos corrientes son tributarios, mientras que el grueso se concentra en las Contribuciones (Sociales y Económicas), representando más de la mitad de los recursos de la Unión (51%). En los gobiernos provinciales, se destaca la preeminencia de las fuentes tributarias como fuente principal de recursos (62%)<sup>8</sup>. No obstante, el 25% de sus recursos corrientes provienen de transferencias intergubernamentales. Por su parte, a nivel municipal, la situación es diametralmente opuesta. El 21% de los recursos corrientes son tributarios, mientras que el 64% proviene de transferencias realizadas por otros niveles de gobierno. Esto implica que gran parte del gasto realizado por los municipios (61%) es financiado con transferencias.

**Gráfico II.2**  
**Brasil. Estructura de financiamiento por niveles.**



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

<sup>8</sup> El índice de participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación tributaria directa no tiene precedente en economías de tamaño semejante. Se parece a los indicadores de las federaciones más desarrolladas del mundo, como Canadá, Australia, Estados Unidos y Alemania, y supera a los de estados unitarios con estrategias de descentralización administrativa como Francia e Inglaterra (Serra y Afonso 2007).

## II.2.2. Potestades de gasto

Actualmente, la mayor parte de los gastos son asumidos por las unidades inferiores aunque no exista un acto que le atribuya formalmente la responsabilidad por su ejecución. Aún sin aparato institucional explícito como el de ingresos tributarios, el gasto público fue descentralizado progresivamente después de la reforma de 1988.

En el siguiente cuadro (Cuadro II. 2) se detalla la evolución que han tenido los gastos de las distintas esferas de gobierno como porcentaje del PIB. En él puede verse como ha decaído la participación del gasto federal en el PIB y ha aumentado la de los gobiernos subnacionales

**Cuadro II.2**  
**Erogaciones por niveles de gobierno (% del PIB)**

Periodo	Federal	Prov. Y Loc.	Total
2005	45,7%	15,9%	61,7%
2006	43,9%	17,0%	60,9%
2007	40,5%	18,0%	58,5%
2008	36,4%	19,4%	55,8%

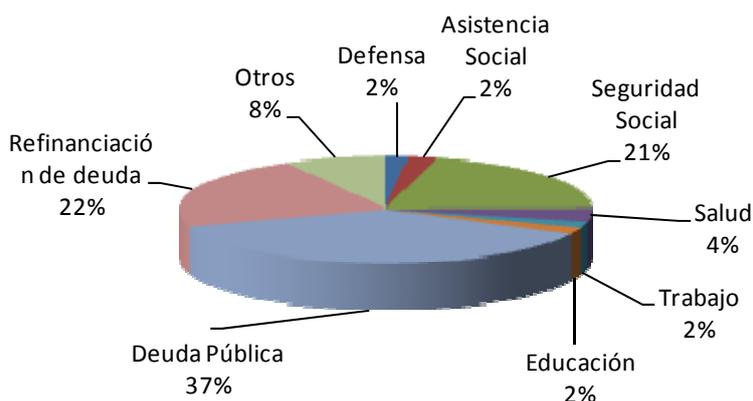
*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

Se ha dicho que no existe un marco institucional que distribuya formalmente las responsabilidades de ejecución de Gasto Público por lo tanto, en la práctica, existe una superposición de tareas.

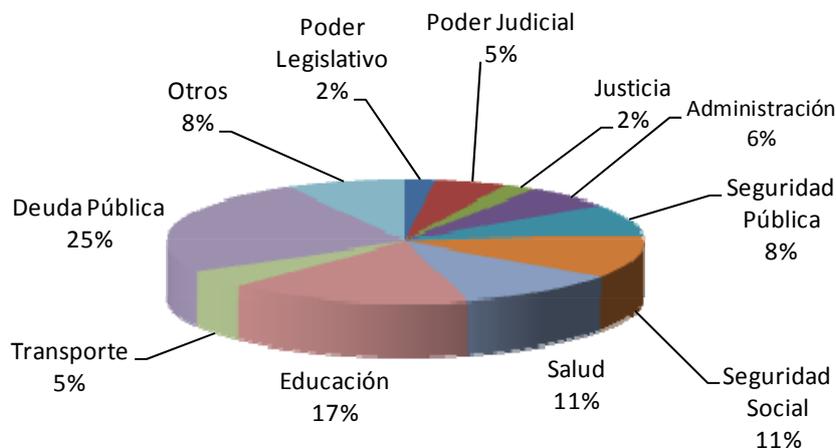
En promedio en los últimos años, el 37% del gasto total del gobierno federal se destinó al pago de la deuda pública correspondiendo un 22% a su refinanciación. Le siguieron en importancia las partidas destinadas a Seguridad Social (21%) y servicios de salud (4%). En el consolidado de gobiernos estatales, las partidas más importantes fueron destinadas al pago de la

deuda pública (26%), educación y cultura (16%), salud (11%), seguridad social (11%), y seguridad (8%).

**Gráfico II.3**  
**Composición del gasto público por finalidad y función. Nivel Federal**



**Composición del gasto público por finalidad y función. Nivel Estadual**



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

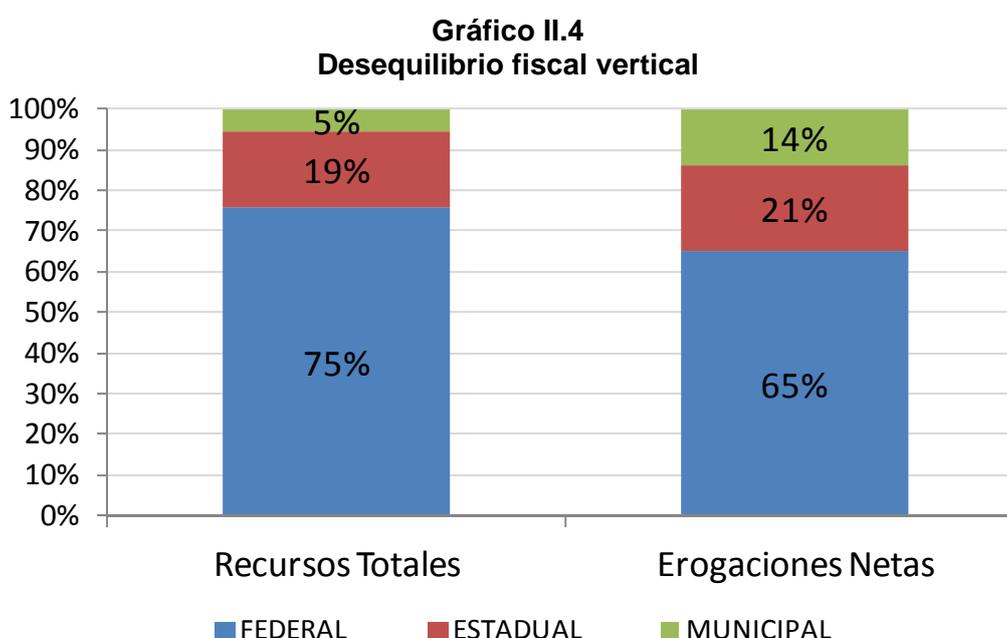
### II.2.3. El desequilibrio fiscal vertical

Existe desequilibrio fiscal vertical cuando la centralización en materia de ingresos no está acompañada por una concentración de igual magnitud en materia de erogaciones. Así por ejemplo, los estados y municipios de Brasil recaudaron en promedio en los últimos años directamente un 32% del total de tributos y contribuciones cobrados en el país; pero absorbieron el 65% del

Gasto de Personal y Cargas Sociales y el 61% del Gasto de Inversión. Este problema requirió ser subsanado con procedimientos como el de la implementación de transferencias presupuestarias intergubernamentales.

Este desfasaje entre ingresos y gastos se conoce desde la perspectiva teórica como un “desequilibrio fiscal vertical”. Este fenómeno se origina cuando uno de los niveles de gobierno en un sistema federal, generalmente el de mayor jerarquía constitucional, tiene un excedente de ingresos propios por sobre sus responsabilidades de gasto, mientras que en los niveles inferiores de gobierno se presenta lo contrario, con competencias de gasto superiores a las fuentes de financiamiento propias disponibles.

En el Gráfico II.4 se observa que tanto el nivel Estadual como el Municipal presentan brechas negativas entre sus erogaciones e ingresos propios; siendo esta brecha mucho mayor para los gobiernos municipales. Esto es, mientras que los gobiernos estaduais recaudan un 19% del total y son responsables por el 21% de los gastos, los gobiernos municipales lo hacen en 5% y 14% respectivamente. El gobierno federal por su parte presenta una brecha positiva considerable, recaudando el 75% del total de recursos y realizando el 65% del gasto.



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

#### **II.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal**

En el apartado anterior se ha visto como a nivel consolidado, los estados brasileros no presentarían problemas significativos de desequilibrio vertical<sup>9</sup>.

Una debilidad que debe superar todo país federal en materia fiscal es la presencia de desequilibrios fiscales horizontales. Este problema se presenta cuando difiere la capacidad de los Estados para financiarse con sus propios recursos. Los Estados de mayor desarrollo económico y de mejor dotación de recursos de la producción en términos relativos se encuentran favorecidos para la prestación de bienes y servicios públicos. Así, pueden brindar el mismo nivel de prestación a un menor costo relativo, es decir imponiendo una menor presión tributaria nominal sobre sus respectivos territorios.

El primer aspecto que debe analizarse para determinar la existencia o no de un desequilibrio fiscal horizontal es la capacidad de los gobiernos subnacionales de financiar autónomamente su gasto. Esta capacidad viene dada por el stock de capital físico y el nivel de transacciones corrientes de cada jurisdicción. Los Estados aplican distintos tipos de tributos sobre estos conceptos para obtener su financiamiento. No se dispone de estadísticas acerca del patrimonio físico de cada Estado, pero sí una variable proxy del nivel de actividad corriente de las jurisdicciones: el valor de la producción de bienes y servicios finales durante un año (PBG).

Pero un desequilibrio fiscal horizontal no sólo puede originarse por heterogeneidad en la distribución de fuentes generadoras de ingresos fiscales, sino que puede obedecer también a diferencias en el costo de la prestación de bienes y servicios públicos de las distintas jurisdicciones. La cuestión es que la provisión de bienes y servicios públicos se ajuste a las características económicas, demográficas, geográficas, etc., de los Estados subnacionales,

---

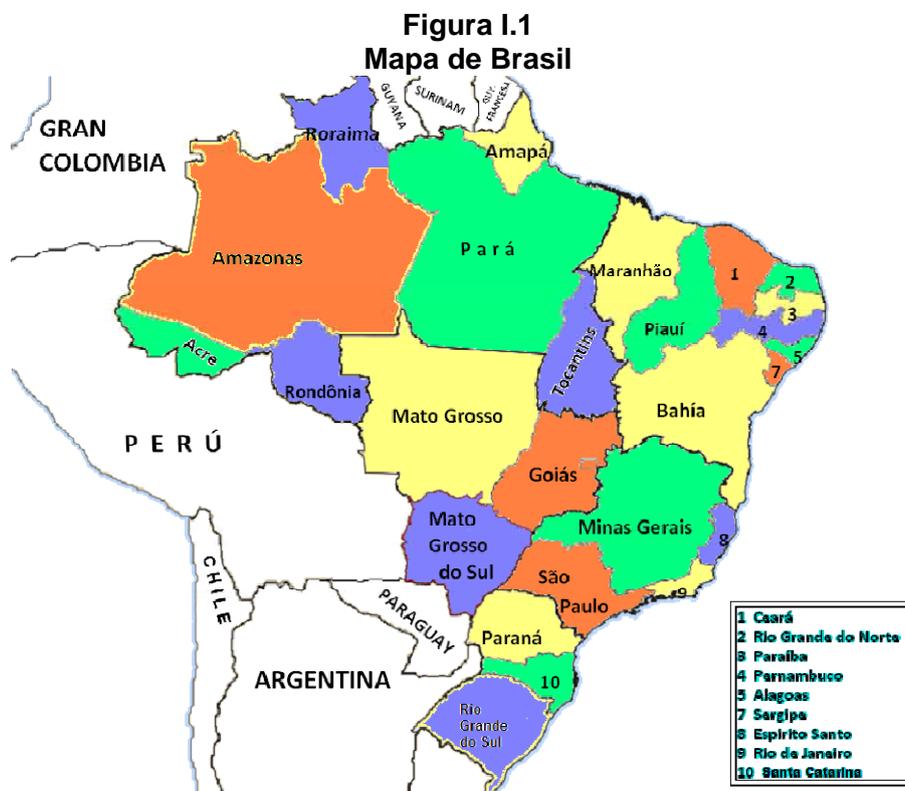
<sup>9</sup> Si se excluyen de sus gastos las transferencias a gobiernos municipales

que en caso de no ser homogéneas, pueden generar un importante diferencial de costos.

Un ejemplo concreto de una variable que afecta claramente el costo de la actividad del Estado es la densidad demográfica. Es de esperar que mientras mayor sea la densidad demográfica menor el costo per cápita de proveer un determinado nivel de infraestructura económica y social.

La existencia de desequilibrios horizontales, implica que los habitantes de las distintas jurisdicciones no sean tratadas del mismo modo por el sector público. Esta es la base del argumento en favor de las transferencias de redistribución entre regiones. Dichas transferencias, distribuidas a partir de regiones con elevada capacidad fiscal a otras con menor capacidad, permitirían a las distintas regiones proporcionar servicios públicos similares.

La economía brasileña se caracteriza por la presencia de desequilibrios regionales que, por un lado, exigen un papel efectivo del Estado como redistribuidor, y por otro, actúan como un condicionante del modelo tributario.



**Cuadro II.3**  
**Regiones de Brasil**

REGIONES				
NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Rondônia	Maranhão	Minas Gerais	Paraná	Mato Grosso do Sul
Acre	Piauí	Espírito Santo	Santa Catarina	Mato Grosso
Amazonas	Ceará	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	Goiás
Roraima	Rio Grande do Norte	São Paulo		Distrito Federal
Pará	Paraíba			
Amapá	Pernambuco			
Tocantins	Alagoas			
	Sergipe			
	Bahia			

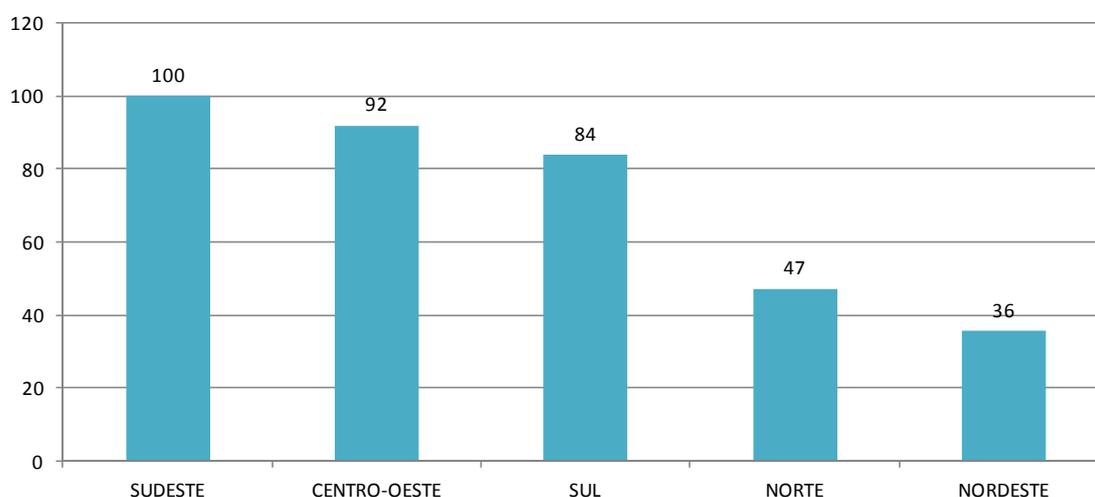
*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

Una forma de analizar las diferencias horizontales entre provincias es comparar sus niveles de *PBG per cápita*, como variable *proxy* para medir sus posibilidades para generar recursos al fisco.

Del Gráfico II.5 se desprende que la región con menor PBG per cápita (Nordeste) alcanza un 35,7% de lo obtenido en la de máximo PBG per cápita (Región Sudeste).

**Gráfico II.5**  
**Producto Bruto Geográfico por habitante**

En números índice (Sudeste base=100)

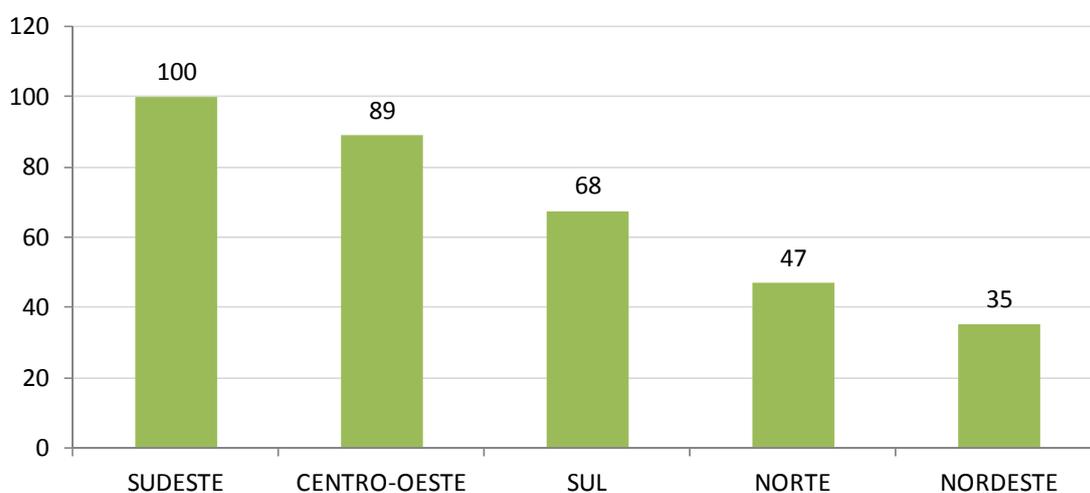


*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

Se supone que estas diferencias en PBG per cápita debieran repercutir en la capacidad para recolectar ingresos propios. En el Gráfico II.6, se muestra la recaudación propia per cápita de cada región ordenados según su PBG por habitante. Claramente se observa que a mayores niveles de PBG, regionalmente en la recaudación se consiguen más recursos fiscales.

**Gráfico II.6**  
**Ingresos fiscales propios por habitante.**

En números índice (Sudeste base=100)



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

En el Gráfico II.7 se presenta la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, dado que, como ya se ha mencionado anteriormente, puede incidir en la presencia de diferentes necesidades fiscales entre gobiernos estatales<sup>10</sup>. El perfil heterogéneo de la distribución demográfica presenta a la región Sudeste como la región más densamente poblada. En otro extremo, la región Norte (ubicada en la región Amazónica), presenta las menores tasas de densidad demográfica. Es destacable el hecho que la Región Nordeste, la segunda más

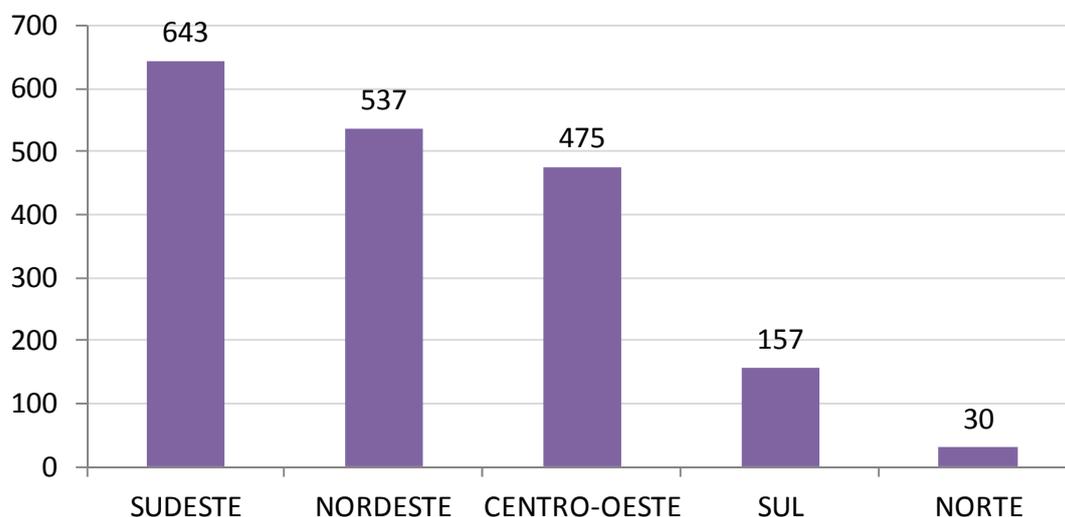
---

<sup>10</sup> A menor densidad se necesitarían mayores recursos por habitante para solventar ciertos gastos

densamente poblada, es la de menor PBG por habitante e ingresos fiscales por habitante.

**Gráfico II.7**  
**Densidad poblacional**

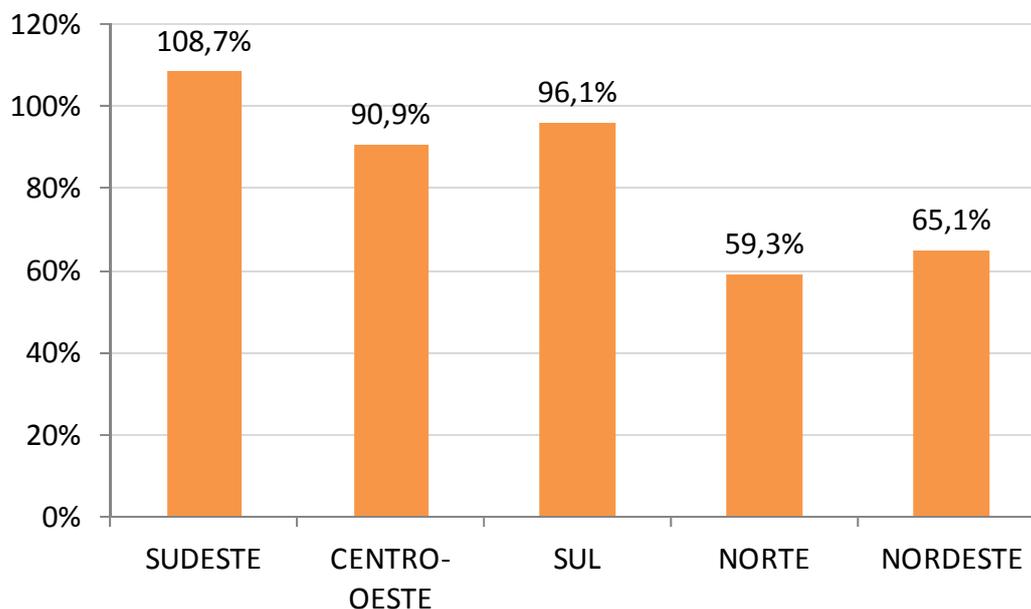
(En habitantes/Km<sup>2</sup>)



*IARAF con base a datos del IBGE*

En el siguiente gráfico (Gráfico II.8) se detalla la correspondencia fiscal existente en las distintas regiones, definida como el grado en el que cada unidad financia su gasto con recursos de su propia jurisdicción. Sólo en la región Sudeste la recaudación propia supera el total de gasto público. No obstante, las regiones Sur y Centro Oeste no se encuentran muy lejos de hacer coincidir ambos montos. Hay falta de correspondencia fiscal cuando por ejemplo, un estado, financia sus gastos con recursos recaudados por otro nivel. El problema es que quien realiza el gasto no paga el costo político que significa recaudar los impuestos necesarios para financiarlo. A este respecto, la región Nordeste y Norte se encuentran en esta situación, alcanzando a cubrir con sus ingresos propios el 65,1% y 59,3% de su gasto.

**Gráfico II.8**  
**Recursos propios de provincias (agrupadas por regiones) en relación al gasto.**  
**En %**



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

### II.3. Sistema de coordinación financiera

Para reforzar la autonomía político-administrativa y financiera, la Constitución brasileña define un sistema de transferencias "incondicionales" entre la Nación, Estados y Municipios, que pueden ser de dos tipos: directas, o mediante la formación de fondos especiales (indirectas). Estas siempre se hacen del gobierno de mayor nivel a los de menores niveles, es decir, el sentido es de la Nación a los Estados y de la Nación a los Municipios, o de los Estados para sus respectivos Municipios.

#### II.3.1 Transferencias Directas

Las *transferencias directas*, definidas constitucionalmente, son las siguientes:

Pertenece a los **Estados y a los Municipios** el total de la recaudación del Impuesto sobre la renta (IR) retenido en la fuente sobre salarios pagados

por ellos, por sus autarquía y por las fundaciones que ellos instituyan y mantengan.

Pertenece a los **Municipios** el 50% de la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad Rural (ITR), referente a los inmuebles en ellos localizados.

Pertenece a los **Municipios** el 50% de la recaudación del Impuesto sobre la propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) de los vehículos licenciados en sus territorios.

Pertenece a los **Municipios** el 25% de la recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) (3/4, por lo menos, en la producción del valor adicionado en las operaciones realizadas en sus territorios y hasta 1/4 de acuerdo a la Ley de los Estados).

El IOF – Oro (activo financiero) se transfiere en un monto de un 30% al **Estado** de origen, y en un monto de un 70%, para el **Municipio** de origen.

### II.3.2 Transferencias Indirectas

Los fondos, con los que se realizan las *transferencias indirectas*, son los siguientes:

-Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE):

De la recaudación Bruta de Impuestos sobre la Renta de personas Físicas y Jurídicas y del Impuesto sobre Productos Industrializados, se descuentan los incentivos fiscales y las restituciones otorgadas<sup>11</sup> a los Estados y Distrito Federal. De los recursos netos resultantes, el 21,5% constituyen el monto del FPE

---

<sup>11</sup> FINAM (Fondo de Inversiones del Amazonas); FINOR (Fondo de Inversiones del Nordeste); y FUNRES (Fondo de recuperación Económica del Estado de Espiritu Santo)

**Rec. Bruta = Recaudación (IR + IPI)**

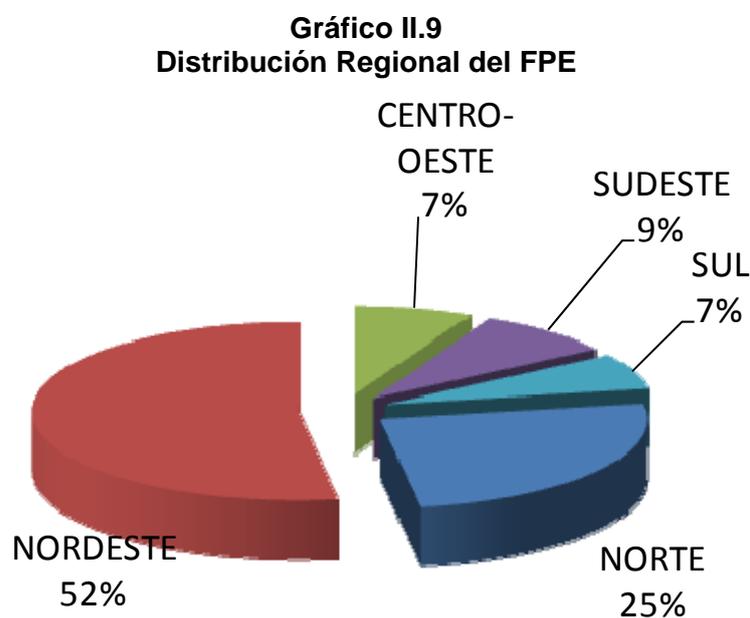
**Rec. Neta = Rec. Bruta - Restituciones - Incentivos Fiscales**

**FPE TOTAL = 21,5 % de la Rec. Neta**

En 1989 los Secretarios Estaduales de Hacienda definieron los coeficientes individuales para cada Estado<sup>12</sup> (Cuadro II. A1). Para calcular el valor del FPE distribuido a cada Estado, se multiplica el valor del FPE TOTAL por el coeficiente individual.

Estos fondos son distribuidos de forma directamente proporcional a la superficie e inversamente proporcional a la renta per cápita de la unidad federativa.

Conforme a la Ley, del valor total del FPE, el 85% va para los Estados de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste y el 15% restante para las Regiones Sudeste y Sur (ver Gráfico II.9)



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

---

<sup>12</sup> Conforme a lo establecido en el Anexo de la Ley Complementaria N° 62, del 28 de diciembre de 1989.

-Fondo de Participación de los Municipios (FPM):

De la recaudación Bruta de Impuestos sobre la Renta de personas Físicas y Jurídicas y del Impuesto sobre Productos Industrializados, se descuentan los incentivos fiscales y las restituciones otorgadas<sup>13</sup> a los distintos municipios. De los recursos netos resultantes, el 22,5% constituyen el monto del FPM.

**Rec. Bruta = Recaudación (IR + IPI)**

**Rec. Neta = Rec. Bruta - Restituciones - Incentivos Fiscales**

**FPM TOTAL = 22,5 % de la Rec. Neta**

Conforme lo establece el Código Tributario Nacional<sup>14</sup>, los fondos se distribuyen proporcionalmente a la población de cada unidad. Su diseño deliberadamente busca beneficiar a los municipios menores. El 86,4% del total de recursos debe ser destinado a las comunidades menos pobladas, mientras que el 10% a las capitales de los estados y el 3,6% a aquellos con población superior a 156.216 personas<sup>15</sup>, con exclusión de las capitales.

El Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), órgano responsable por la realización del censo demográfico, hace el relevamiento del número de habitantes de cada municipio e informa al Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Luego de analizar la información, el TCU, establece el coeficiente individual de participación para cada municipio. El coeficiente mínimo (0,6), es válido para municipios de hasta 10.188 habitantes. Para municipios con más de 10.188 y menos de 156.216 habitantes, fueron definidas 16 franjas poblacionales, asignando a cada una un coeficiente individual. Para todos los municipios del interior con más de 156.216 habitantes fue determinado un coeficiente de 4 (Cuadro II. A2).

---

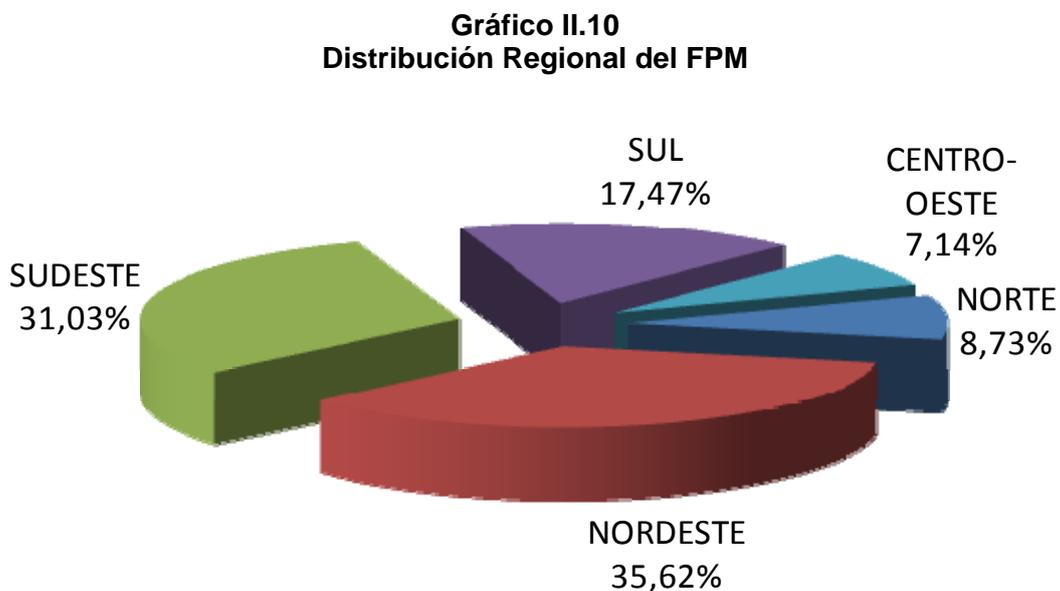
<sup>13</sup> FINAM (Fondo de Inversiones del Amazonas); FINOR (Fondo de Inversiones del Nordeste); y FUNRES (Fondo de recuperación Económica del Estado de Espíritu Santo)

<sup>14</sup> Ley N° 5.172, de 25 de octubre de 1966

<sup>15</sup> De acuerdo con o Decreto-Ley N° 1.881, de 27 de agosto de 1981

Los municipios de estados distintos situados en la misma faja poblacional con un mismo coeficiente, no reciben el mismo valor del FPM porque el porcentual de participación en cada Estado es diferente.

Del FPM total, 35,62% son destinados a los municipios de la Región Nordeste; 31,03%, a los municipios de la Región Sudeste y el restante, 33,35%, a los municipios de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Sur.



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

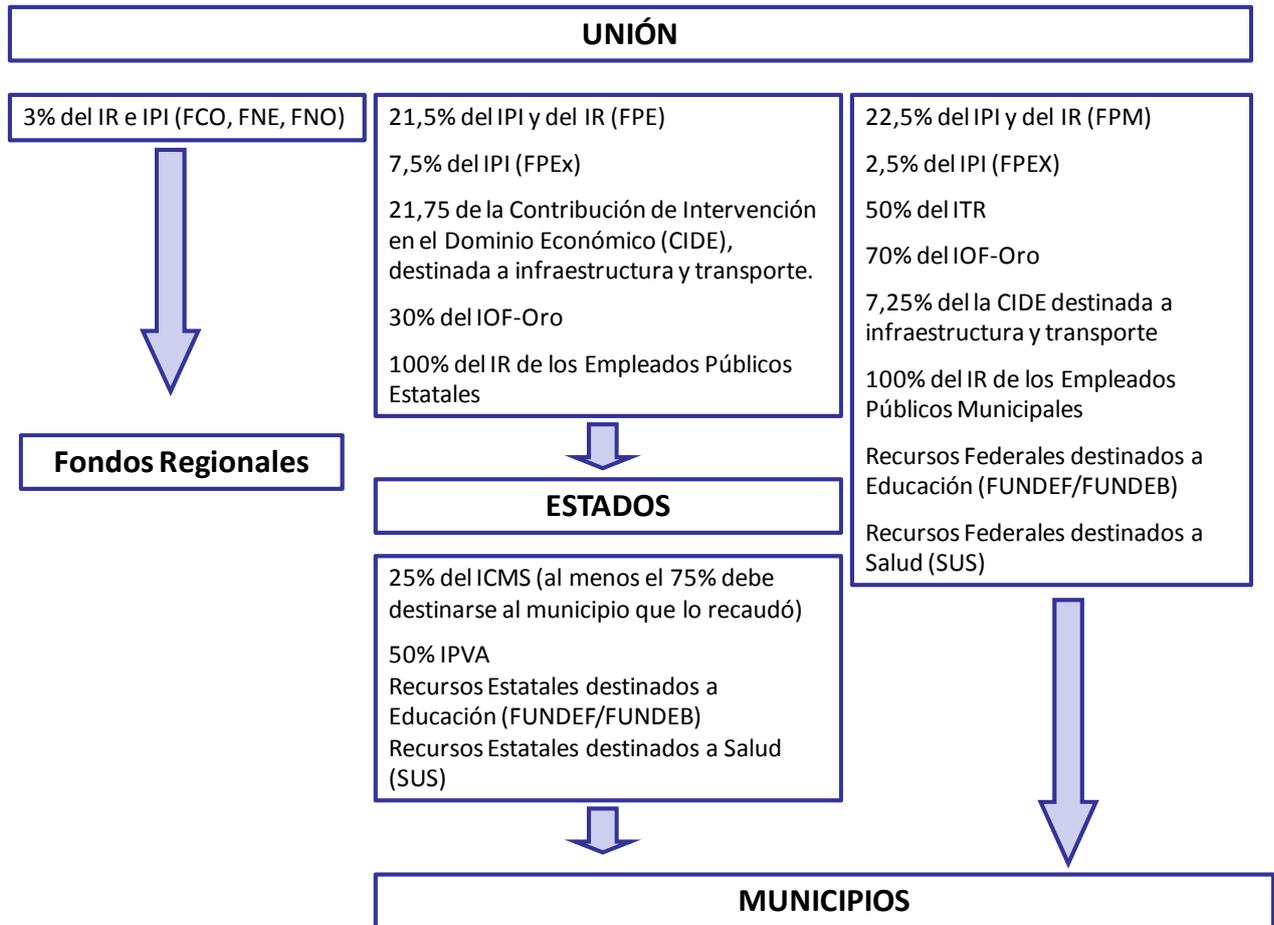
Cuando se crean nuevos municipios, la cuota individual del FPM disminuye, debido a que los nuevos municipios también obtendrán coeficientes individuales de participación, que serán sumados a los ya existentes para la distribución del FPM destinado al Estado. Como la participación del Estado en la cuota global del FPM permanece constante y el número de participantes aumenta, la cuota individual de todos, disminuye.

-Fondo de Compensación de Exportaciones (FPEX): constituido por un 10% de la recaudación total del IPI. Su distribución es proporcional al valor de las exportaciones de productos industrializados, y es limitada la participación individual a un 20% del total del fondo.

-Fondos Regionales: Destinados a programas de desarrollo en las regiones Norte, Centro Oeste y Noreste, sus recursos corresponden a un 3% del IPI y del IR.

Los *presupuestos vinculados*, por su parte, consisten en la transferencia de recursos cuya utilización se encuentra supeditada a la consecución de una determinada política. Con ello se cree que puede reducirse la malversación de los recursos y asimismo asegurar su gasto en áreas específicamente asignadas. El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valoración del Magisterio (FUNDEF) y las transferencias al Sistema Único de Salud (SUS), son ejemplos de este tipo de traspasos. Los recursos del FUNDEF son destinados en un 60% a la remuneración de personal docente y abarcan desde las guarderías hasta la enseñanza media. El SUS se corresponde con el conjunto de transferencias que financian los servicios de sanidad.

**Cuadro II.4**  
**Sistema de Coordinación Financiera**



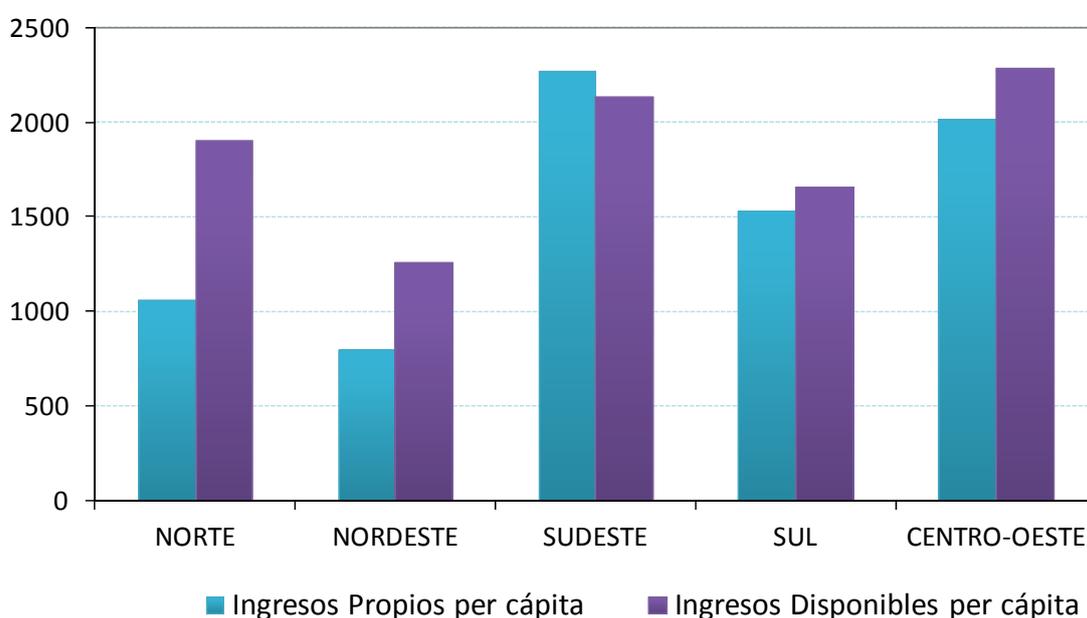
*IARAF en base a datos de la Secretaria del Tesoro Nacional de Brasil*

Además de la descentralización en el cobro de tributos surgida a partir de la Constitución de 1988, se dio, conjuntamente, una descentralización interregional de los *recursos disponibles* (recaudación propia más distribución constitucional de impuestos). Esto puede apreciarse en las diferencias existentes en cuanto a recaudaciones propias y recursos disponibles entre las distintas regiones.

En el siguiente gráfico (Gráfico II.11) puede verse cómo la concentración de la recaudación en las regiones más desarrolladas (sudeste y sur) tiene como contrapartida un esquema de transferencias que favorece *relativamente* más a

los gobiernos de las regiones menos desarrolladas (nordeste, norte y centro oeste). Así, en la Región Norte, el ingreso per cápita disponible<sup>16</sup> es 79% mayor que su ingreso propio per cápita. En la Región Nordeste, se presenta una situación similar, ascendiendo este porcentaje a 58%. En las regiones Sur y Centro Oeste, si bien el ingreso per cápita disponible continúa siendo mayor al propio per cápita, dicha divergencia es menor a la de los casos anteriores, del 10% y 14% respectivamente.

**Gráfico II. 11**  
**Ing. Propio vs. Ing. Disponible.**



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

No obstante, en la Región Sudeste, la situación es claramente inversa; la diferencia entre ambos ingresos es negativa (-6%). Dentro de esta Región, en São Paulo, es donde se presenta la mayor de las diferencias, pues su ingreso disponible es un 13% menor al propio. De esta manera, un estado cuya participación en el Producto nacional es superior al 33% obtiene un ingreso disponible correspondiente al 27,7% del total, mientras que los estados de las

<sup>16</sup> El ingreso disponible es aquel que se obtiene sumando al ingreso propio las transferencias

regiones menos desarrolladas (Norte, Noreste, Centro-Oeste) concentran el 37% del ingreso disponible ascendiendo su participación en el producto sólo al 27,5%.

En términos horizontales, las transferencias realizadas mediante el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios son destinadas en mayor proporción a los gobiernos estatales y municipales de las regiones menos desarrolladas, revirtiendo a través del aumento del ingreso disponible, la elevada concentración de la recaudación y del PBG de las regiones más desarrolladas.

Cuando se analizan los efectos igualadores del conjunto de transferencias federales, se obtiene que el volumen masivo de transferencias constitucionales no ha generado los resultados esperados, ya que las discrepancias de renta per cápita entre los Estados permanecen inalteradas (*Piancastelli y Camillo 2003*). Dicha crítica se basa en el prorrateo de los fondos de participación. El FPE se calcula en base a una tabla presente en el anexo a la Ley complementaria N° 62 (1989) donde se definen los coeficientes correspondientes a cada estado. El FPM, desde 1966, se calcula de la misma forma, actuando en desmedro de las capitales y ciudades más pobladas. No obstante, Afonso (2005) señala que las distorsiones que pudieran generar los distintos criterios de prorrateo de los fondos de participación perdieron fuerza dado el crecimiento de las transferencias regulares (FUNDEF y SUS) donde existe correspondencia entre gastos y volumen de transferencias, y disminuyen las discrepancias regionales cuando son medidas en términos per cápita.

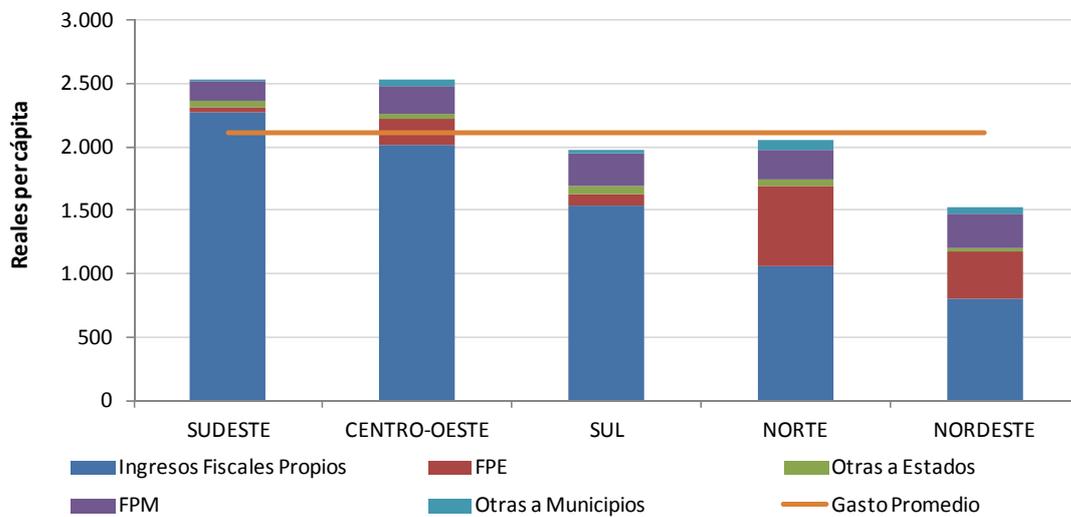
En el Gráfico II.12 puede verse cómo luego de realizadas las transferencias federales, las regiones Sudeste y Centro Oeste terminan con ingresos per cápita más elevado (2.500 Reales aproximadamente), seguidas por las regiones Norte y Sur (2.000 Reales aproximadamente) y finalmente la región Nordeste obtiene el ingreso per cápita más bajo (1.500 Reales

---

intergubernamentales recibidas, y restando las enviadas.

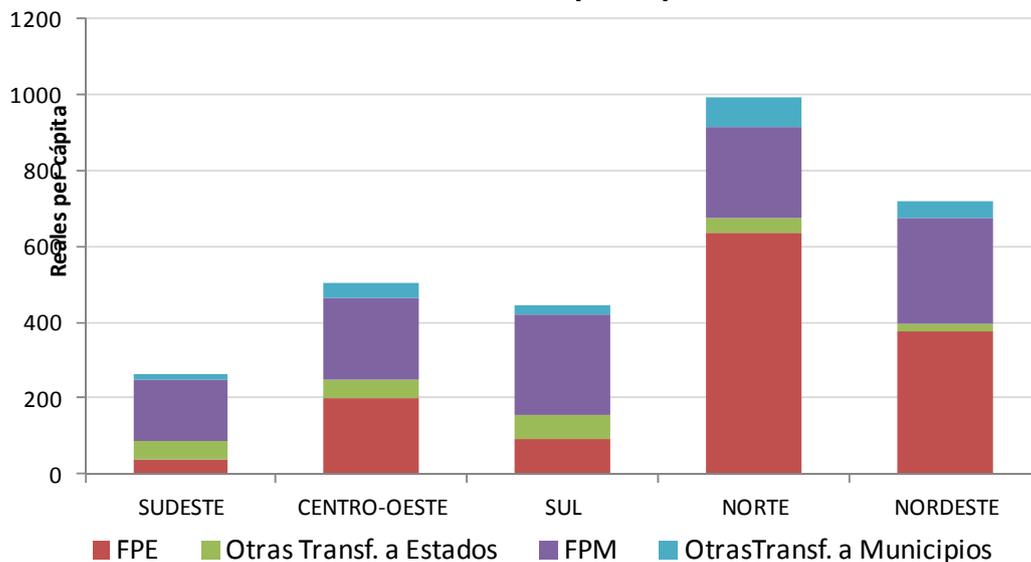
aproximadamente). No obstante, ésta última es la región que mayores beneficios per cápita obtiene con el actual sistema de transferencias (ver Gráfico II.13). Asimismo, puede apreciarse que, si bien sólo dos regiones alcanzan a cubrir con sus ingresos el gasto promedio per cápita; ninguna gasta por debajo de ese valor más de un 10%. La gran excepción, es la Región Nordeste quien se encuentra gastando un 33% por debajo del promedio, consecuencia del muy bajo nivel de ingresos propios per cápita de la región.

**Gráfico II.12**  
Efectos de la igualación fiscal per cápita



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

**Gráfico II.13**  
Transferencias per cápita



### **II. 3.3. ¿Transferencias devolutivas o redistributivas?**

Un sistema de transferencias intergubernamentales sigue un principio “devolutivo” cuando la distribución territorial de los fondos está perfectamente correlacionada con la generación territorial de los mismos, es decir, cuando cada jurisdicción recibe los ingresos fiscales que se generan en su propio territorio. En este caso, el gobierno de mayor jerarquía concentra la recaudación de los impuestos por motivos de “eficiencia” y lo que hace es “devolver” lo recaudado a los gobiernos inferiores de acuerdo a su capacidad de generar ingresos fiscales. Los territorios con mayor capacidad fiscal reciben una mayor proporción de los fondos y viceversa.

En cambio, un sistema de transferencias sigue un principio redistributivo cuando la distribución territorial de los fondos no está correlacionada con la generación territorial de los mismos sino con cuestiones de equidad. En este caso, el gobierno de mayor jerarquía concentra la recaudación de los impuestos por motivos de eficiencia y equidad y lo que hace es distribuir los fondos de manera tal de garantizar la prestación de un nivel estándar de bienes y servicios públicos. Los territorios que se encuentran más desfavorecidos económicamente, los que tienen menor capacidad fiscal y/o mayor costo per cápita en la prestación de bienes y servicios públicos por factores exógenos al sector público, son los que reciben una mayor proporción relativa de recursos.

Un sistema devolutivo sería aquel que distribuye los fondos entre jurisdicciones de acuerdo a la distribución territorial de bases imponibles (consumo, transacciones, patrimonio, etc.). Una variable proxy de esta capacidad fiscal suele ser el Producto Bruto Geográfico, es decir el valor de los bienes y servicios finales que genera cada jurisdicción.

Un sistema estrictamente redistributivo se construye a partir de indicadores de “capacidad” fiscal (generación de ingresos propios) y necesidad fiscal (costo de bienes y servicios públicos) de las distintas jurisdicciones. Un criterio redistributivo más moderado es aquél que asigna los fondos de acuerdo a la

población de cada territorio, es decir garantizando la transferencia de un mismo monto a todos los habitantes, independientemente de donde estén estos localizados.

Lo que interesa en esta sección es mostrar qué tan lejos o tan cerca está el sistema de transferencias de Brasil de un criterio devolutivo o de un criterio redistributivo estrictamente per cápita.

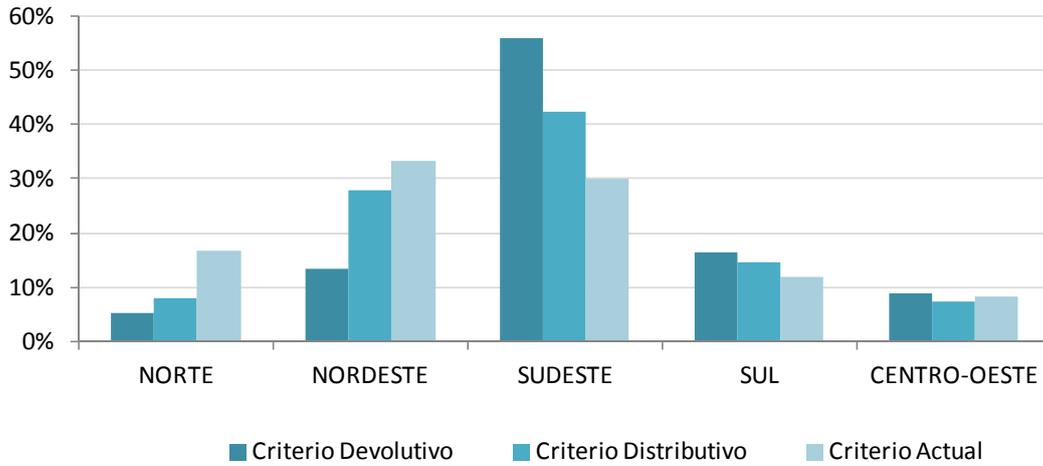
En los Gráficos II.14 y II.15 se compara el funcionamiento del actual sistema de transferencias de Brasil respecto a dos sistemas hipotéticos de transferencias: uno que reparte recursos a provincias según su participación en el PIB (criterio puramente devolutivo<sup>17</sup>) y otro que lo hace en función de la participación en la población total (intenta garantizar niveles mínimos de servicios por jurisdicción, pero que implica cierta redistribución entre provincias).

Puede observarse que sólo dos regiones “aportan” al fondo de redistribución, en función de lo que percibirían de transferencias con relación a su participación en el PIB y en la población: Región Sudeste (-46% y -29%, respectivamente) y la región Sur (-29% y -18%). Dentro de éstas el estado que más aporta es el de São Paulo con una diferencia respecto del criterio devolutivo de -71% y respecto del criterio distributivo de -56%. Las Regiones Norte y Nordeste son las que resultan ampliamente favorecidas. La primera con una diferencia de 219% para con el criterio devolutivo y de 107% para con el distributivo. La segunda lo hace en 150% y 19% respectivamente.

---

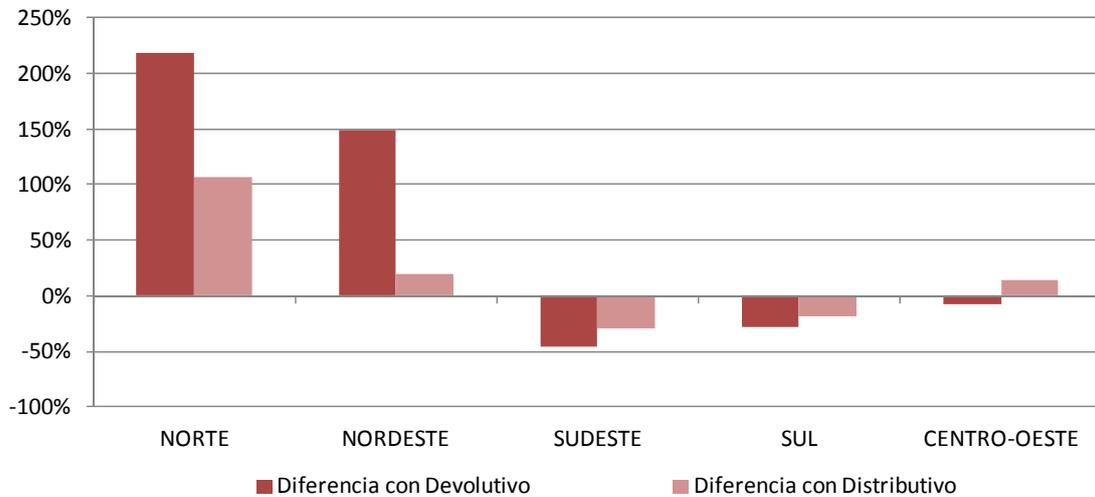
<sup>17</sup> Si se acepta que el PBG provincial refleja adecuadamente la capacidad fiscal de cada provincia

**Gráfico II.14**  
Participación Regional en transferencias según distintos criterios



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

**Gráfico II.15**  
Efectos redistributivos del sistema de transferencias



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

## II.4. Instituciones Fiscales

En lo que respecta a órganos con funciones típicas de Administración Tributaria, en Brasil hay multiplicidad de ellos, fruto principalmente, de su estructura federativa de organización política. El principal, es la Secretaría de la Renta

Federal (SRF), que es la responsable por la administración de todos los tributos de potestad de la Unión y de las principales contribuciones sociales para la Seguridad Social – a excepción de las contribuciones que inciden sobre la nómina de pagos y sobre el trabajo autónomo.

En Brasil, la administración de las contribuciones sociales que inciden sobre el trabajo es de potestad del Instituto Nacional de Seguridad Social - INSS, autarquía vinculada al Ministerio de la Previdencia y Asistencia Social.

Los demás miembros de la Federación - Distrito Federal, Estados y Municipios – mantienen administraciones tributarias propias, en el ámbito de los tributos de sus potestades, ejerciendo cada una de ellas todas las funciones inherentes a una administración tributaria.

La Secretaría de la Renta Federal, directamente subordinada al Ministerio de Hacienda, ejerce las funciones básicas de control, regulación, recaudación y fiscalización de los tributos - incluso los aduaneros - y contribuciones federales. Actúa asimismo asesorando la formulación de la política tributaria del País y es igualmente responsable por juzgar, en la primera etapa, el contencioso administrativo-fiscal. La estructura básica de la SRF es compuesta por los niveles central y descentralizado; el primero se encarga de las actividades normativas, de supervisión y de planificación, mientras que el último - compuesto por órganos regionales y locales – ejerce las funciones de ejecución y de operación, bajo las directrices provenientes de las Unidades Centrales.

Secretaría del Tesoro Nacional: creada en Marzo de 1986, conforme al decreto N° 92452, unificó funciones con la antigua Comisión de Programación Financiera y con la Secretaría de Control interno del Ministerio de Hacienda. Se constituye actualmente, como el órgano central del Sistema de Administración Financiera Federal y del Sistema de Contabilidad Federal.

En cuanto a la relación financiera de la Unión y las unidades de la federación, puede decirse que, la Secretaría el Tesoro, ha sido, en gran medida, responsable del fortalecimiento de los lazos existentes entre ellos. En el año 1995 fueron transferidas a la Secretaría las atribuciones vinculadas a los Programas de Ajuste Fiscal de los Estados y Municipios. En 1997 se

incorporaron, además, funciones referentes a la reestructuración y asunción de pasivos contingentes. Actualmente, éste órgano, es el encargado de la divulgación de información sobre las transferencias Constitucionales realizadas desde el Gobierno Central a Estados y Municipios. Asimismo, informa al Banco de Brasil el valor total del principal fondo estatal, el FPE. Basado en ésta información, el Banco aplica las tablas de coeficientes y calcula el valor distribuido a cada Estado.

## Anexo: Coeficientes de participación individual de Estados y Municipios Interiores.

Cuadro II. A1

### Coeficientes de Participación de Estados

ESTADOS	COEFICIENTE
Acre	3,421
Alagoas	4,1601
Amapá	3,412
Amazonas	2,7904
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Distrito Federal	0,6902
Espírito Santo	1,5
Goiás	2,8431
Maranhão	7,2182
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,332
Minas Gerais	4,4545
Pará	6,112
Paraíba	4,7889
Paraná	2,8832
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio de Janeiro	1,5277
Rio Grande do Norte	4,1779
Rio Grande do Sul	2,3548
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Santa Catarina	1,2798
São Paulo	1
Sergipe	4,1553
Tocantins	4,34
Total	100

*Ministerio de Hacienda de Brasil*

**Cuadro II. A2**  
**Coeficientes de Participación de Municipios Interiores**

FRANJA DE HABITANTES	COEFICIENTE
Hasta 10.188	0.6
De 10.189 a 13.584	0.8
De 13.585 a 16.980	1.0
De 16.981 a 23.772	1.2
De 23.773 a 30.564	1.4
De 30.565 a 37.356	1.6
De 37.357 a 44.148	1.8
De 44.149 a 50.940	2.0
De 50.941 a 61.128	2.2
De 61.129 a 71.316	2.4
De 71.317 a 81.504	2.6
De 81.505 a 91.692	2.8
De 91.693 a 101.880	3.0
De 101.881 a 115.464	3.2
De 115.465 a 129.048	3.4
De 129.049 a 142.632	3.6
De 142.633 a 156.216	3.8
Más de 156.216	4.0

*Ministerio de Hacienda de Brasil*

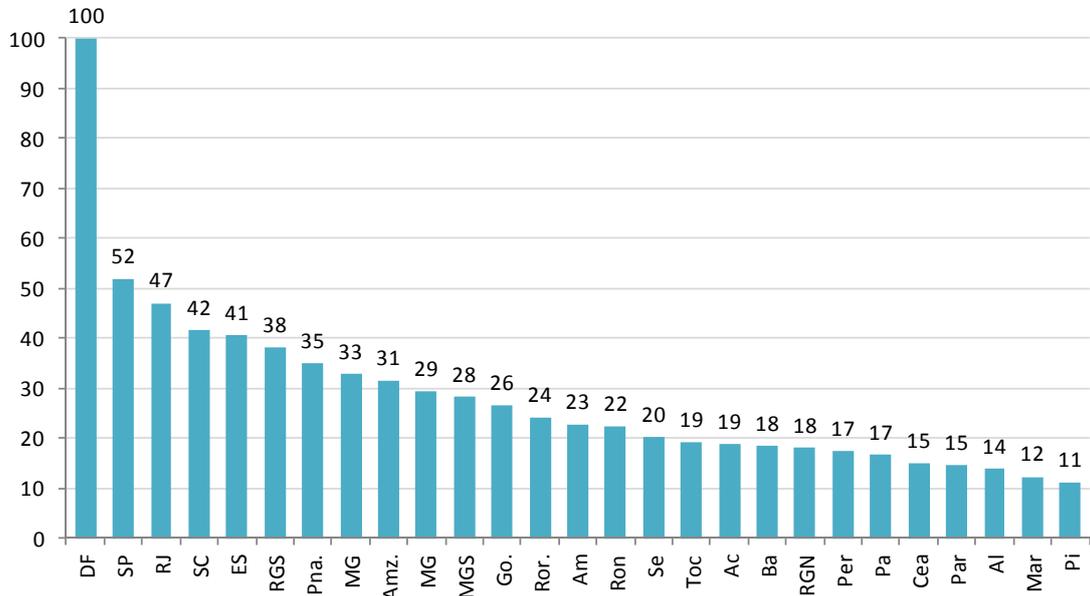
**Anexo: Desequilibrio Horizontal y Sistema de Coordinación  
Financiera desagregado por Estados.**

**Cuadro II. A3  
Estados Brasileños**

<b>Estados</b>	<b>Abreviaturas</b>
Acre	Ac
Alagoas	Al
Amapá	Am
Amazonas	Amz.
Bahia	Ba
Ceará	Cea
Distrito Federal	DF
Espírito Santo	ES
Goiás	Go.
Maranhão	Mar
Mato Grosso	MG
Mato Grosso do Sul	MGS
Minas Gerais	Mgis
Pará	Pa
Paraíba	Par
Paraná	Pna.
Pernambuco	Per
Piauí	Pi
Rio de Janeiro	RJ
Rio Grande do Norte	RGN
Rio Grande do Sul	RGS
Rondônia	Ron
Roraima	Ror.
Santa Catarina	SC
São Paulo	SP
Sergipe	Se
Tocantins	Toc

**Gráfico II. A1**  
**Producto Bruto Geográfico por habitante**

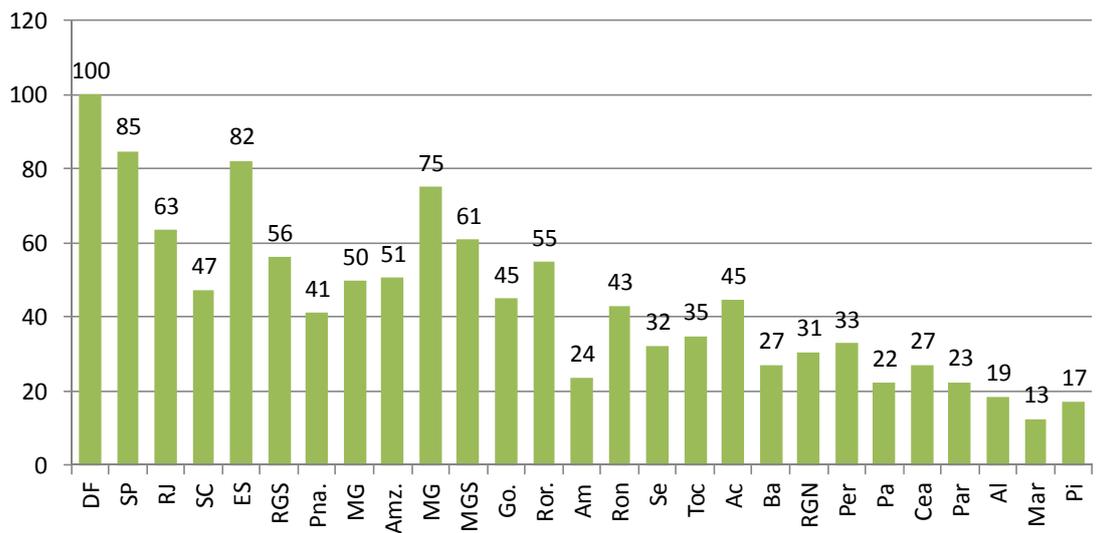
En números índice (DF base=100)



IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil

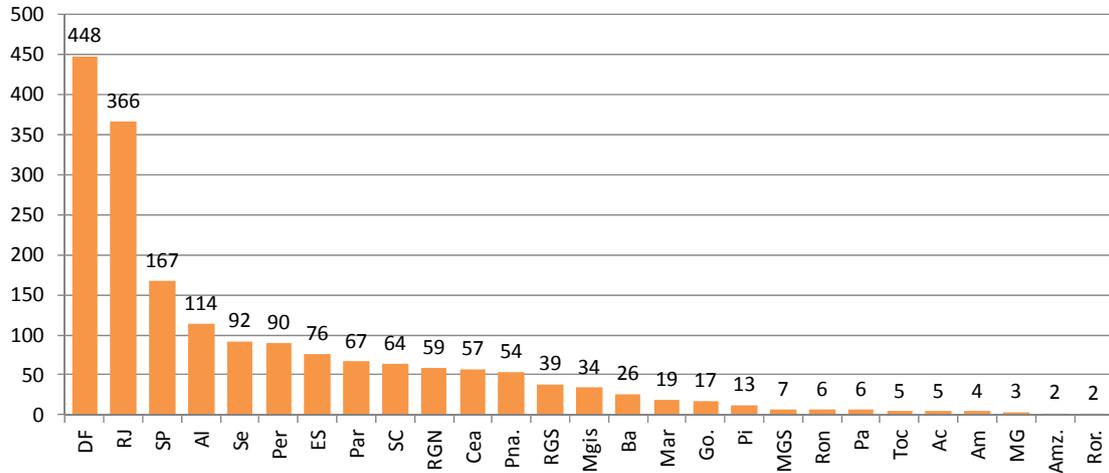
**Gráfico II. A2**  
**Ingresos fiscales propios por habitante.**

En números índice (DF base=100)



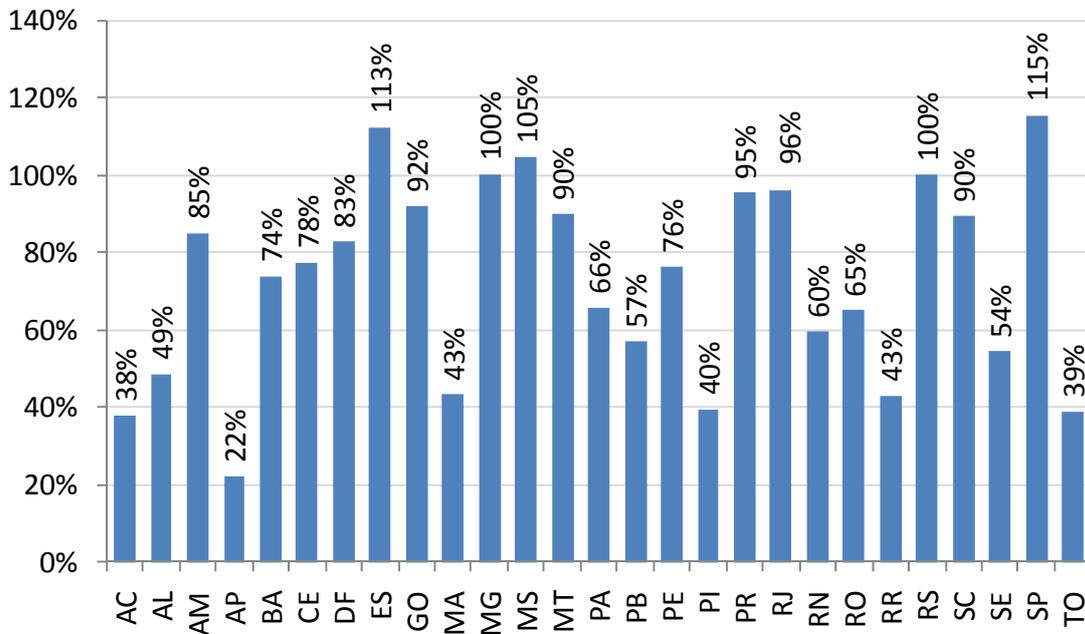
IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil

**Gráfico II. A3**  
**Densidad poblacional**  
 (En hab./Km<sup>2</sup>)



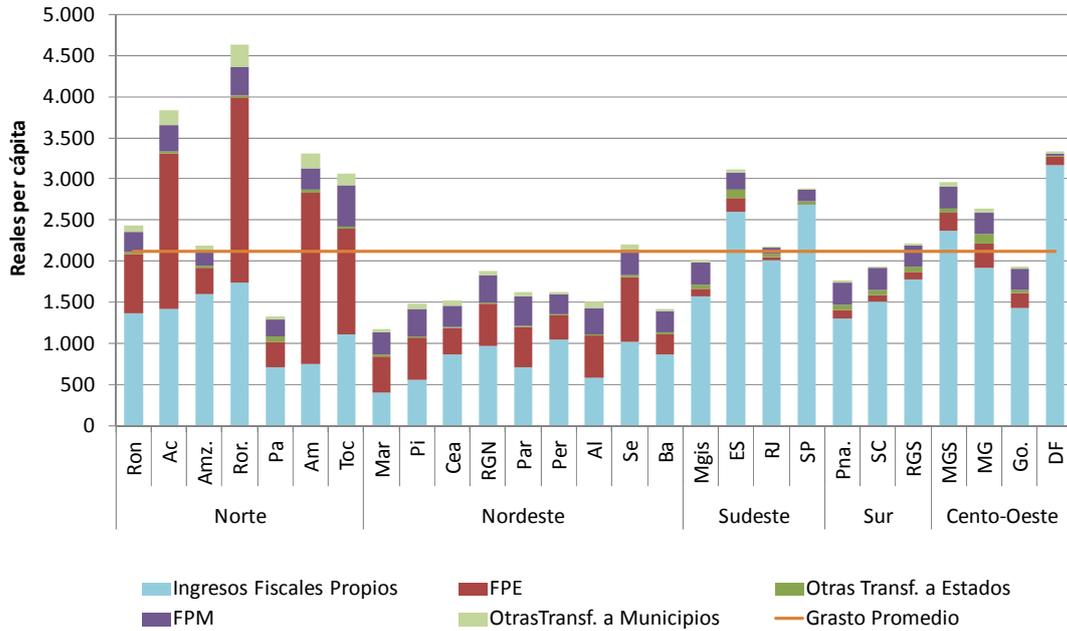
IARAF con base a datos del IBGE

**Gráfico II. A4**  
**Recursos propios de provincias en relación al gasto. En %**



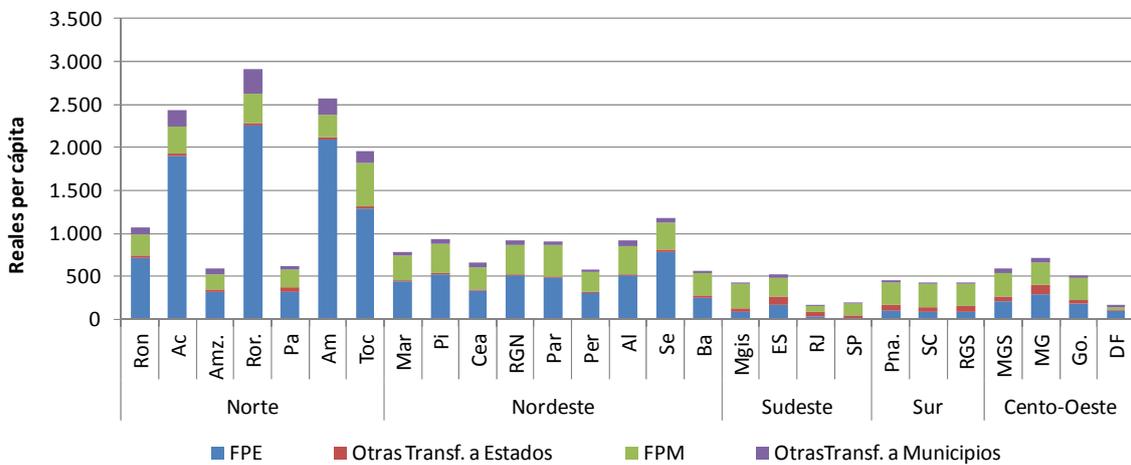
IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil

**Gráfico II. A5**  
Efectos de la igualación fiscal per cápita



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

**Gráfico II. A6**  
Transferencias per cápita



*IARAF con base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil*

## III. Canadá

### III.1. Introducción

Canadá se constituyó en 1867<sup>18</sup> como uno de los países federales más extensos y heterogéneos del mundo, inicialmente formado por cuatro provincias<sup>19</sup>, a las que se fueron agregando otras hasta llegar a las 10 de la actualidad, junto a 3 territorios nacionales y 5.000 gobiernos locales<sup>20</sup>.

Una de las características centrales de esta organización federal es su alta descentralización en las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales, a la vez que una significativa centralización en los arreglos entre gobiernos provinciales y locales, al punto que suele considerarse a los últimos como “criaturas de las provincias”<sup>21</sup>, al recibir sus poderes y responsabilidades de la legislación subnacional.

En cambio, los gobiernos provinciales cuentan con extenso poder para legislar en materia de naturaleza local o privada, tales como administración de justicia, educación, instituciones públicas (hospitales, prisiones, etc.), derechos civiles y de propiedad, entre otros. Por su parte, las potestades federales recaen mayormente en áreas como regulación del comercio, defensa, dinero y banca, derecho penal, deuda pública y en cualquier otra no explícitamente asignada a los gobiernos provinciales. Esto es, una separación de potestades fiscales relativamente en línea con lo recomendado por la teoría de los bienes públicos locales y nacionales.

---

<sup>18</sup> A través de la *British North American Act*.

<sup>19</sup> Nova Scotia, New Brunswick, Québec y Ontario.

<sup>20</sup> Incluye ciudades, pueblos, villas, distritos de servicios especiales, etc.

<sup>21</sup> Krelove et al (1997)

## III.2. Distribución de potestades fiscales

Los recursos obtenidos por los gobiernos subnacionales de Canadá (excluyendo transferencias intergubernamentales), como porción del PIB, se hallan en constante aumento, encontrándose en el año 2011 en un 22,9% (ver Cuadro III.1). En contraste, la participación de los recursos del gobierno nacional en el PIB parece haberse mantenido casi constante.

**Cuadro III.1**  
**Ingresos públicos por niveles de gobierno (% del PIB)**

Periodo	Federal	Provincial	Local	Prov. Y Loc.	Total
1990	19,0	17,2	4,8	22,0	41,0
1995	17,1	18,1	5,1	23,2	40,3
2000	18,3	18,7	4,4	23,1	41,4
2005	18,3	19,7	4,2	23,9	42,2
2006	18,8	20,8	4,4	25,1	44,0
2007	18,9	21,7	4,6	26,3	45,2
2008	20,6	22,6	4,7	27,3	47,9
2009	20,2	22,8	5,4	28,2	48,4
2010	19,7	22,9	5,8	28,7	48,4
2011	19,7	22,9	5,1	28,0	47,7

*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency.*

Por el lado del gasto público, puede verse que han sido los gobiernos subnacionales y locales quienes han explicado en mayor medida la progresiva mayor participación del Estado en el PIB luego de la Segunda Guerra Mundial (ver Cuadro III.2). Estas cifras muestran, además, un profundo proceso de descentralización de funciones al nivel intermedio de gobierno, y con ello, logran explicar la expansión del gasto verificada en áreas asignadas a las provincias, como educación y salud. Tal como se verá luego, el financiamiento de ese proceso provino de una combinación de aumentos en la imposición de

gravámenes subnacionales y de las transferencias provistas por el nivel federal de gobierno.

**Cuadro III.2**  
**Erogaciones por niveles de gobierno (% del PIB)**

Periodo	Federal Neto	Prov. Y Loc. Neto	Total
1990	19,0	26,4	45,4
1995	16,4	28,4	44,8
2000	13,0	24,5	37,5
2005	16,1	28,5	44,7
2006	16,1	29,8	45,8
2007	16,5	30,9	47,4
2008	17,4	32,8	50,2
2009	18,8	35,8	54,6
2010	18,8	35,7	54,5
2011	18,1	35,0	53,1

*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency.*

### III.2.1. Fuentes de ingresos tributarios

El mandato constitucional que siguió a la Confederación de 1867 restringía severamente las potestades tributarias de provincias y municipios. Sin embargo, una serie de decisiones legales y acuerdos políticos ampliaron significativamente las fuentes de financiamiento provincial, de manera que actualmente el gobierno federal y los subnacionales tienen acceso simultáneo a las principales fuentes de tributación (sistema de concurrencia).

Históricamente las decisiones de los tribunales de justicia han resultado en general favorables para el aumento de las responsabilidades de las provincias en lo que a potestades de gastos e imposición se refiere. A tal punto que en

1937 el impuesto a las ventas minoristas fue introducido en el nivel provincial bajo el argumento que se trataba de *impuestos directos*, dado que constitucionalmente éstos eran los únicos posibles de aplicar por el mencionado nivel subnacional de gobierno<sup>22</sup>.

La situación actual es, por lo tanto, de *conurrencia* en cuatro de las principales fuentes tributarias, como son la imposición sobre los ingresos personales y de sociedades, sobre las ventas y la seguridad social (Cuadro III.3). A su vez, el gobierno federal tiene exclusividad en los gravámenes sobre el comercio exterior y los ingresos de no residentes, mientras que los restantes niveles gravan la propiedad, los juegos de azar y los recursos naturales.

**Cuadro III.3**  
**Principales impuestos por nivel de gobierno**

	Gobierno Federal	Gobiernos Provinciales
<b>Impuestos sobre Ingresos Personales</b>	✓	✓
<b>Impuestos sobre Ingresos de Sociedades</b>	✓	✓
<b>Impuestos a las Ventas</b>	✓	✓
<b>Impuestos para Seguridad Social</b>	✓	✓
<b>Impuestos sobre Comercio Exterior</b>	✓	
<b>Impuestos sobre No Residentes</b>	✓	
<b>Impuestos a la Propiedad</b>		✓
<b>Impuestos a los Juegos</b>		✓
<b>Regalías por Recursos Naturales</b>		✓

*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency.*

Con relación a lo habitualmente aconsejado por la teoría del federalismo fiscal, puede decirse que los mayores inconvenientes en Canadá deberían provenir de la imposición a nivel subnacional a los ingresos de sociedades y a los

---

<sup>22</sup> Tal interpretación se basó en el hecho que el impactado finalmente por el impuesto es el consumidor (a quien se definió como el contribuyente de jure), mientras que los comerciantes actuarían sólo como agentes de recaudación del impuesto.

recursos naturales<sup>23</sup>. En el primer caso dada la alta movilidad del factor capital y en el segundo por tratarse de recursos muy asimétricamente distribuidos entre provincias.

No obstante, para ambos problemas se han previsto algunas soluciones, como se analizará luego (armonización de la legislación y administración tributaria en el primer caso y existencia de un sistema de igualación fiscal entre provincias, en el restante).

Como resultado del sistema canadiense de concurrencia de algunas fuentes y separación de otras, en la actualidad los recursos tributarios de las provincias se hallan más diversificados que los federales (Gráfico III.1). En este último caso, el impuesto sobre los ingresos representa más de la mitad de la recaudación (66%), mientras que en las provincias este representa alrededor del 37%. No obstante, el Impuesto sobre la Renta es también la fuente de recursos tributarios más importante en estas últimas.

Este impuesto ha tenido una historia de marchas y contramarchas. Previo a la II Guerra Mundial existía como dos impuestos separados: cada nivel de gobierno fijaba sus bases, exenciones, alícuotas, etc. Durante el período bélico, en cambio, las provincias decidieron otorgar al gobierno federal en forma temporaria el derecho a recaudar en forma exclusiva el impuesto sobre los ingresos, contra la creación de un sistema de transferencias desde este nivel de gobierno hacia el subnacional<sup>24</sup>. En 1962 se reemplaza ese esquema por el de acuerdos en la recolección de impuestos, en los que el gobierno federal cede parte del “espacio” fiscal a las provincias para que vuelvan a gravar los ingresos personales. De este modo, cada provincia recibe una tasa porcentual

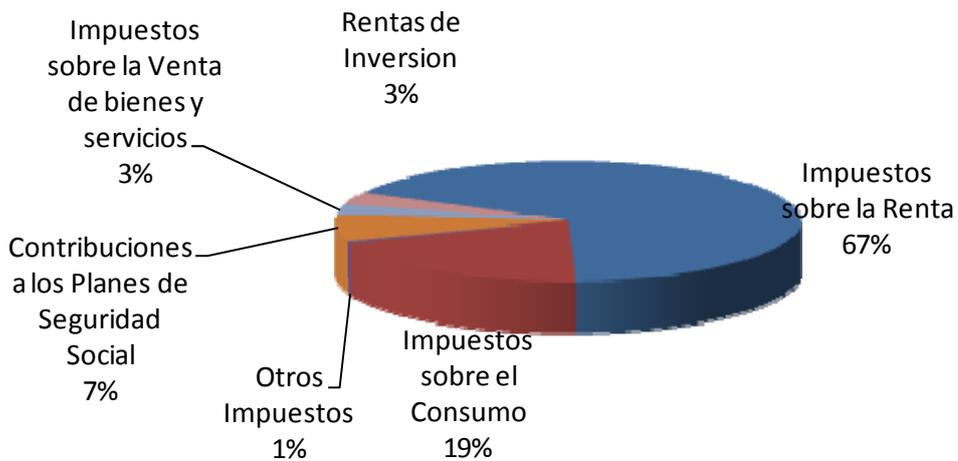
---

<sup>23</sup> El Acta Constitucional de 1982 facultó a los gobiernos subnacionales para exigir impuestos indirectos sobre los recursos naturales

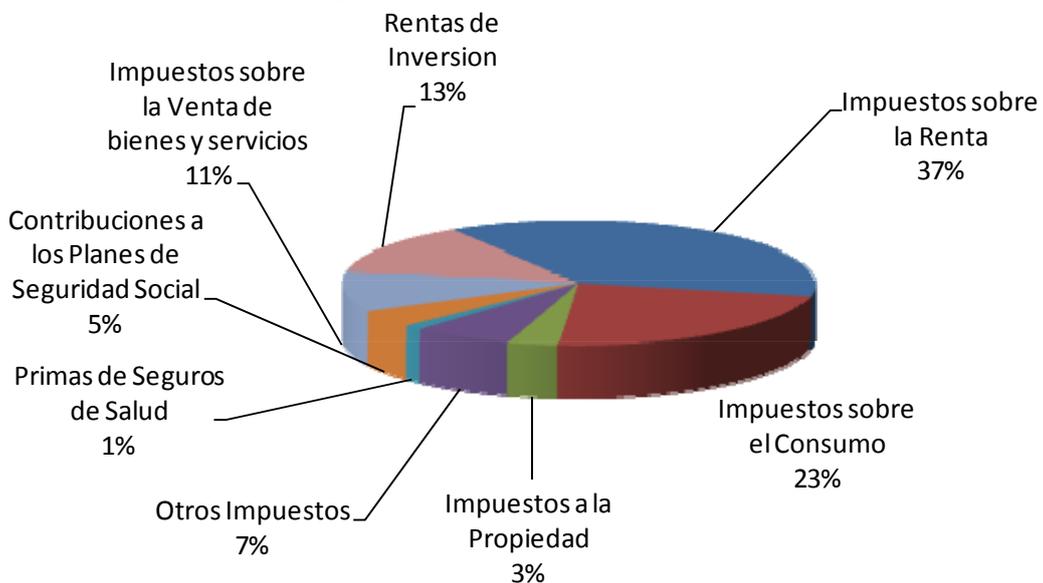
<sup>24</sup> Transferencias que comienzan a incluir aspectos de igualación entre provincias, además de los devolutivos.

uniforme común de los recursos federales recogidos dentro de la misma, además de la posibilidad de aplicar su propia tasa por arriba de la estándar federal. Actualmente el sistema funciona de esa manera, con la excepción de Québec, que aplica su propio impuesto a los ingresos personales.

**Gráfico III.1**  
**Estructura de ingresos tributarios. Gobierno Federal**



**Estructura de ingresos tributarios. Gobiernos Provinciales**



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency.*

Respecto de los impuestos sobre el consumo<sup>25</sup>, que tanto a nivel federal como provincial representan la segunda fuente de recursos, provee aproximadamente un 19% y un 23% de la recaudación respectivamente.

Otros dos impuestos que a nivel provincial constituyen parte importante de los recursos por ellas recaudados son, el Impuesto sobre las Rentas de Inversión y los Impuestos sobre las Ventas de bienes y servicios con 13% y 11% respectivamente.

En materia de impuestos generales a las ventas, en 1991 el gobierno federal reemplazó el ineficiente impuesto sobre los fabricantes (MST) por un impuesto sobre bienes y servicios (GST) que gravara el valor agregado. En primera instancia, dicho nivel de gobierno intentó unificar los impuestos generales a las ventas en un único impuesto que grave el valor agregado, aplicado por el Gobierno Federal y coparticipado a las provincias, eliminando el impuesto a las ventas minoristas existente en este último nivel. No obstante, se encontró ante la oposición de las provincias y actualmente el impuesto sobre las ventas minoristas y el GST federal se aplican por vía separada<sup>26-27</sup>, con los mayores costos para el fisco y contribuyentes que ello acarrea.

Aún con estos inconvenientes, puede afirmarse que existe un alto grado de intercambio voluntario de información y cooperación entre los gobiernos, y cada nivel gubernamental puede delegar sus responsabilidades en el otro por medio

---

<sup>25</sup> Los Impuestos sobre el consumo pueden ser categorizados como Impuestos al consumo general, esto es, aplicado a un amplio rango de bienes y servicios e Impuestos al consumo específico. El impuesto a los bienes y servicios (GST) es un impuesto al consumo general, mientras que los impuestos internos (combustibles, alcohol, tabaco, etc.) y aranceles son considerados como Impuestos al consumo específico. El GST, es un impuesto al valor agregado, aplicado a la mayoría de los bienes y servicios producidos en Canadá y soportado, en última instancia, por el consumidor final.

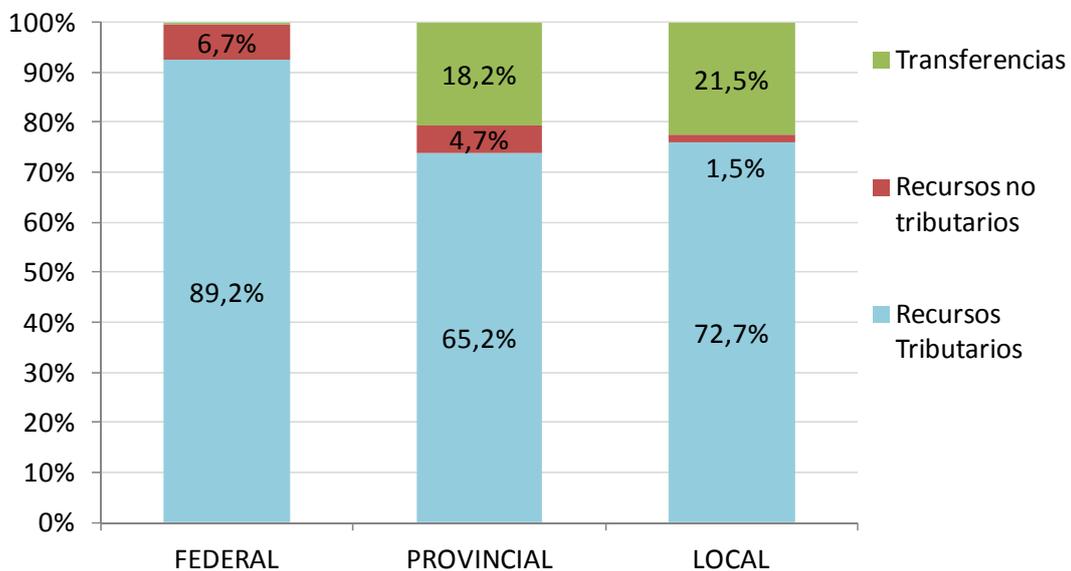
<sup>26</sup> Salvo el caso particular de Québec, que aceptó armonizar su impuesto local con el GST federal, pero con una administración y recaudación del impuesto conjunto diferente a la pretendida inicialmente por el gobierno federal: ésta es llevada a cabo por el gobierno subnacional y coparticipado luego (una porción) a aquél.

<sup>27</sup> A partir de 2008, la tasa federal es del 5%, mientras que las provinciales abarcan un rango del 5 al 13%. Nova Scotia, New Brunswick, Newfoundland y Labrador armonizaron sus impuestos sobre las ventas con el impuesto sobre bienes y servicios para crear el impuesto

de convenios de recaudación tributaria. Sin embargo, todas las provincias mantienen administraciones tributarias independientes con respecto a una parte importante de sus ingresos públicos (Mclarty, 1998).

Finalmente, en el Gráfico III.2 se presenta la estructura consolidada de financiamiento de los tres niveles de gobierno que conforman la federación. Se destaca la preeminencia de las fuentes tributarias como fuente principal de recursos. En el caso del gobierno federal el 89,2% de sus ingresos son tributarios. En los gobiernos subnacionales, por su parte, también existe una alta presencia de recaudación tributaria propia (65,2% a nivel provincial y 72,7% a nivel local). No obstante, parte de sus recursos provienen de transferencias intergubernamentales. Así el 18,2% de los recursos de las provincias está explicado por transferencias desde el gobierno federal, mientras que ese porcentaje asciende a 21,5% en el nivel municipal, teniéndose en cuenta además las transferencias provenientes de las provincias.

**Gráfico III.2**  
**Estructura de financiamiento en Canadá.**



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency.*

armonizado sobre las ventas (HST), cuya aplicación se realiza sobre la misma base que el GST. La tasa HST es del 13% (5% parte federal and 8% parte provincial).

### III.2.2. Potestades de gasto

El acta constitucional de 1876 fijó las principales responsabilidades de cada nivel gubernamental. Allí se especificó que los bienes con alcance nacional, como la defensa, la investigación, los asuntos internacionales y la política industrial debían ser responsabilidad del gobierno federal<sup>28</sup>, mientras que los subnacionales y locales debían atender los bienes y servicios de naturaleza local, como la educación pública, el cuidado de la salud y los servicios urbanos. A su vez, determinó corresponsabilidad en materias como agricultura, pesca, forestación y salud pública.

Como fue adelantado, luego de la II Guerra Mundial aumentó notablemente la participación del Estado canadiense en la economía, principalmente a causa de la progresiva implementación de un *Estado de Bienestar*, con sus “redes de seguridad social”. De esta forma, actualmente existen numerosos programas de gasto federales que implican transferencias a individuos (seguros de salud, pensiones por vejez, seguros de desempleo, etc.) y a provincias (para financiar educación postsecundaria, cuidado de la salud y otras áreas de bienestar).

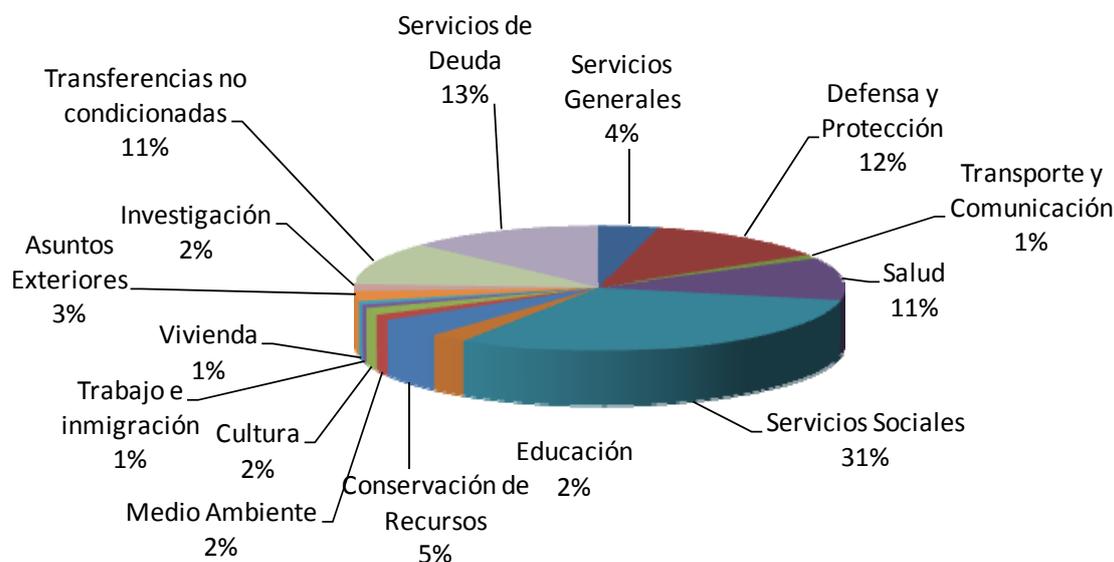
Para el promedio de los últimos datos disponibles, los datos muestran que las erogaciones en servicios sociales justificaban la mayor parte del presupuesto federal (31%), seguido por el gasto en servicios de la deuda (13%), habida cuenta el endeudamiento generado para financiar los gastos de *bienestar*.

Las erogaciones provinciales, en cambio, se encontraban menos concentradas entre finalidades que en el caso federal. Así, educación y salud dan cuenta cada una por un 24% y 33% del gasto consolidado respectivamente, siguiendo en importancia los servicios sociales, con un 18%, y los servicios por deudas, con 7% del total.

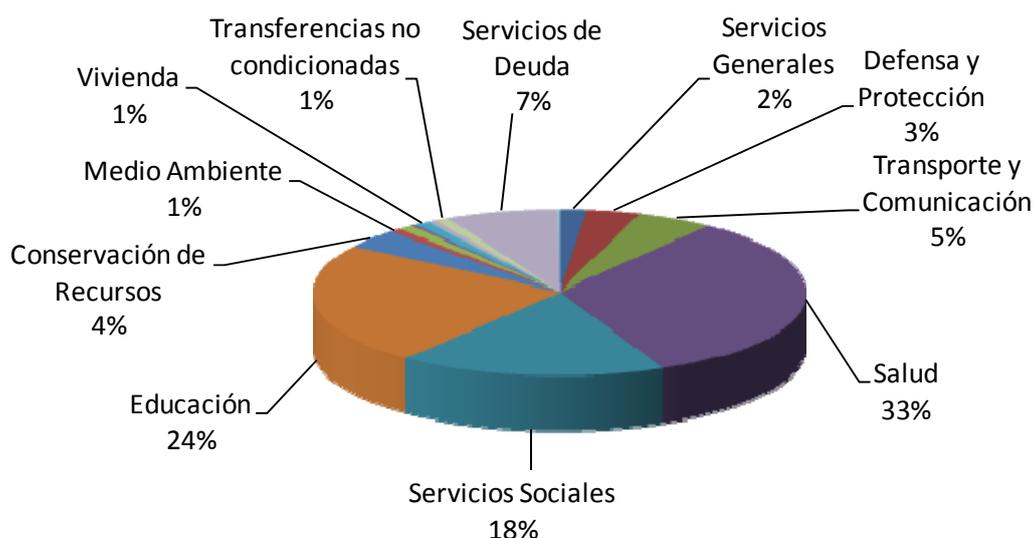
---

<sup>28</sup> No obstante, el Gobierno Federal también puede gastar en funciones reservadas a las provincias a través del "spending power" que significa el uso de las transferencias condicionadas.

**Gráfico III.3**  
**Composición del gasto público por finalidad y función. Gobierno Federal**



**Composición del gasto público por finalidad y función. Gobiernos Provinciales**



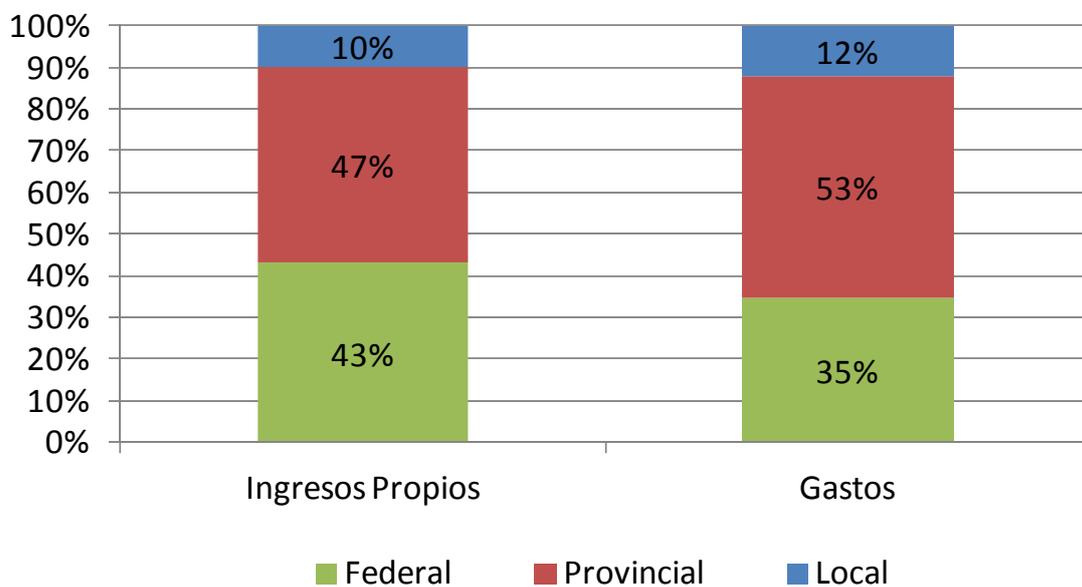
*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

### III.2.3. El desequilibrio fiscal vertical

Se especificó que cuando no existe correspondencia entre los gastos e ingresos propios en cada nivel de gobierno que conforma una federación se tiene un problema de desequilibrio fiscal vertical. Tal inconveniente es habitualmente subsanado con algún procedimiento de participación en impuestos recaudados por otro nivel de gobierno o a través de la implementación de transferencias presupuestarias intergubernamentales.

En el caso de Canadá (ver Gráfico III.4), los niveles provincial y municipal no presentan brechas negativas significativas entre sus erogaciones e ingresos propios. El nivel provincial recauda el 47% del total, siendo responsable del 53% del gasto total. A nivel local ocurre lo mismo, recaudándose un 10% pero gastando un 12%. Los desequilibrios que se presentan a nivel federal se dan en sentido contrario (brecha positiva), dado que se recauda un 43% del total de recursos del país y se efectúan erogaciones por un 35% del total.

**Gráfico III.4**  
**Desequilibrio fiscal vertical**



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

### III.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal

Si bien las provincias canadienses no presentan, a nivel consolidado, problemas significativos de desequilibrio vertical<sup>29</sup>, ello no quiere decir que no existan importantes diferencias a nivel desagregado, es decir, lo que se denomina desequilibrios de tipo horizontal.

<sup>29</sup> Si se excluyen de sus gastos las transferencias a gobiernos locales

Las diferencias en las características geográficas y en las dotaciones de recursos y habilidades dentro de una federación generalmente devienen en distintas capacidades para generar recursos fiscales y en diferentes necesidades por erogaciones públicas entre sus jurisdicciones miembros. En el caso canadiense, el problema es exacerbado por la abundancia de recursos naturales en unas pocas provincias, principalmente en Alberta y, en menor medida, en Saskatchewan. Este problema genera la necesidad de instrumentar algún sistema de transferencias que compense a las jurisdicciones en posición desventajosa, de modo que puedan brindar similares niveles de prestación de bienes y servicios con parecidos costos fiscales para los contribuyentes. Como se analizará luego, en Canadá ese papel es cumplido por los pagos de igualación (*equalization transfers*) que realiza el gobierno federal a los provinciales.

**Figura III.1**  
**Mapa Político de Canadá**



**Cuadro III.4**  
**División Política de Canadá.**

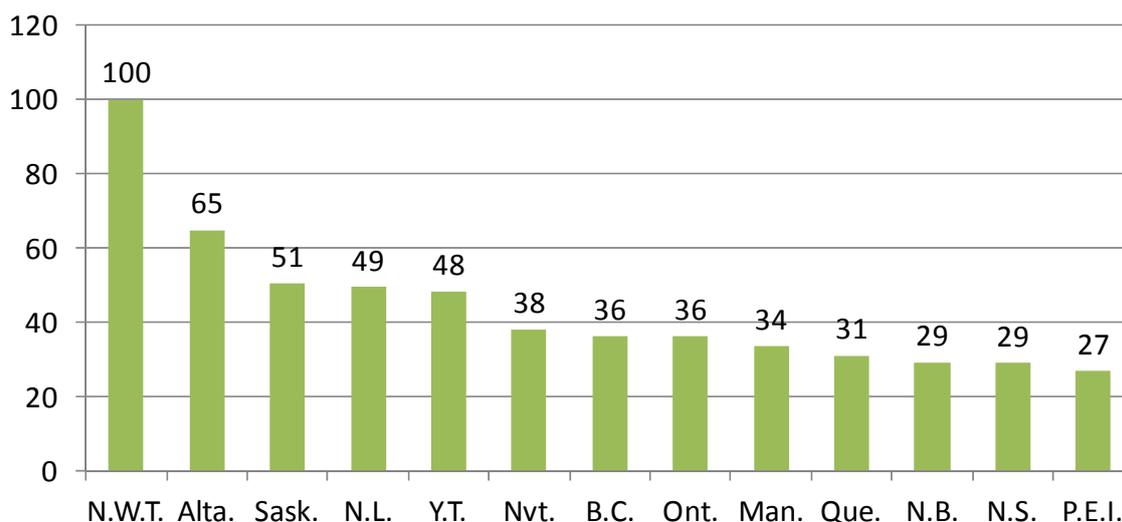
PROVINCIAS	TERRITORIOS
Newfoundland and Labrador - NL	Yukon - Y.T
Prince Edward Island - P.E.I	Northwest Territories - N.W.T
Nova Scotia - NS	Nunavut - Nvt.
New Brunswick - N.B	
Quebec - Que.	
Ontario - Ont.	
Manitoba - Man.	
Saskatchewan - Sask.	
Alberta - Alta.	
British Columbia - B.C	

*Canada's national statistical agency*

Una forma de analizar las diferencias horizontales entre provincias es comparar sus niveles de *PBG per cápita*, como variable *proxy* para medir sus posibilidades para generar recursos al fisco.

**Gráfico III.5**  
**Producto Bruto Geográfico por habitante**

En números índice (Northwest Territories - N.W.T base 100)



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

Ello se hace en el Gráfico III.5, del que se desprende que la provincia con menor PBG per cápita (Prince Edward Island, PEI) alcanza un 27% de lo obtenido en la de máximo PBG per cápita (Northwest Territory). Dejando de lado los territorios nacionales<sup>30</sup>, la provincia de mayor PBG por habitante resulta Alberta, con una brecha del 36% con respecto a PEI.

Las diferencias en PBG per cápita debieran repercutir en la capacidad para recolectar ingresos propios. Ello se intenta captar en el Gráfico III.6, en que se muestra la recaudación propia per cápita en provincias y territorios, ordenados según su PBG por habitante. Excluyendo a los territorios nacionales, se puede observar una relación entre PBG provincial y recaudación propia aproximadamente como la esperada<sup>31</sup>, con las siguientes salvedades: i) Québec aparece con una excesiva recaudación para lo que es su posición en los ingresos<sup>32</sup>; ii) Las provincias ricas en recursos naturales también salen de la tendencia<sup>33</sup>

El Gráfico III.7, en cambio, intenta captar uno de los elementos que pueden incidir en la presencia de diferentes necesidades fiscales entre gobiernos subnacionales, como es la densidad poblacional por kilómetro cuadrado<sup>34</sup>. Esta variable sí presenta alta heterogeneidad en Canadá, con diferencias que pueden llegar a más del 1.000%. Se destaca el hecho que tres de las cuatro provincias más densamente pobladas (PEI, NS, NB) son también las que se hallan entre las de menor PBG por habitante e ingresos fiscales per cápita.

---

<sup>30</sup> Cuyos niveles de ingresos se encuentran muy influidos por las transferencias federales recibidas.

<sup>31</sup> A mayores ingresos en la recaudación se consiguen más recursos fiscales propios.

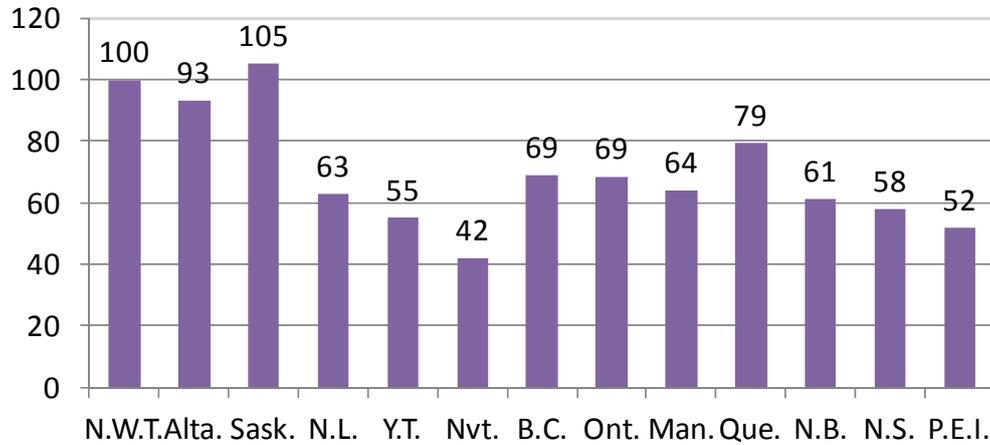
<sup>32</sup> Como se mencionó antes, cuenta con mayor independencia tributaria que el resto de las provincias, resultado de acuerdos con el Gobierno Federal.

<sup>33</sup> Las provincias canadienses poseen potestades constitucionales para gravar sus recursos naturales no renovables.

<sup>34</sup> A menor densidad se necesitarían mayores recursos por habitante para solventar ciertos gastos (v.g. carreteras, tendidos de redes, etc)

**Gráfico III.6**  
**Ingresos fiscales propios por habitante.**

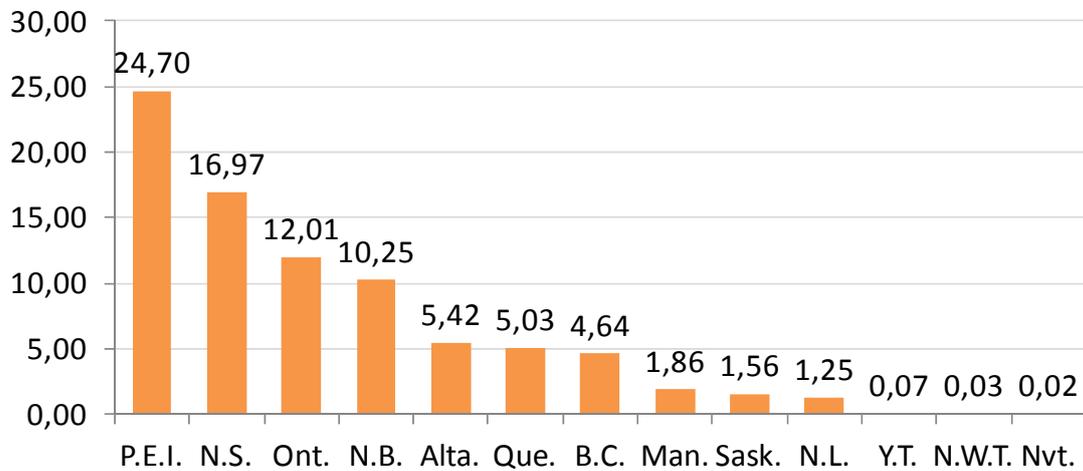
En números índice (Northwest Territories - N.W.T base=100)



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

**Gráfico III.7**  
**Densidad poblacional**

(En habitantes/ Km<sup>2</sup>)

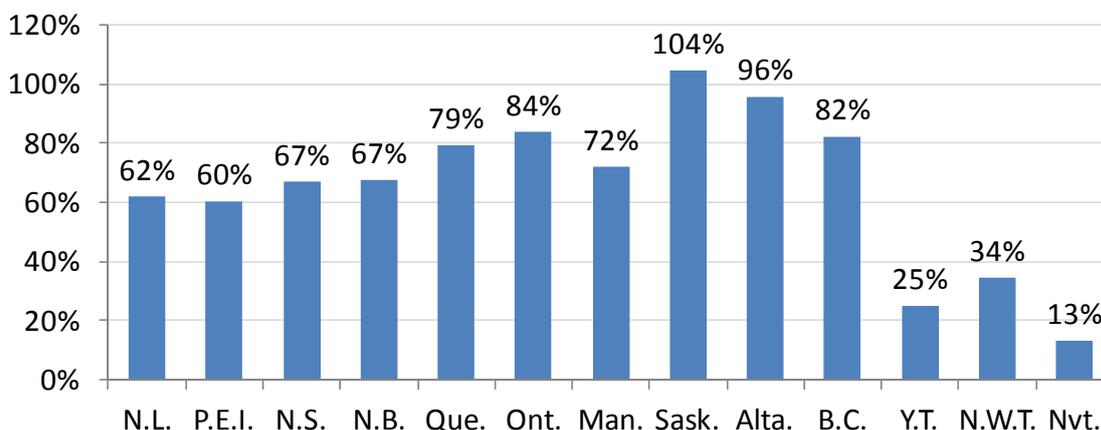


*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

En último término, el Gráfico III.8 permite apreciar la correspondencia fiscal existente en las provincias y territorios. A este respecto, se encuentran cuatro provincias en que aproximadamente coincide su recaudación propia con el total del gasto público (la relación va del 80 al 104%), luego existe otro lote bien definido de cinco provincias en que tal relación se halla en el rango del 60 al

79%, y finalmente está el caso de los territorios nacionales, con una correspondencia mucho menor, del 13 al 34%.

**Gráfico III.8**  
**Recursos propios de provincias en relación al gasto.**  
**En %**



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

### III.3. Sistema de coordinación financiera

La coordinación financiera entre los dos principales niveles de gobierno canadienses descansa, como ya fue especificado, en la concurrencia de las fuentes tributarias más importantes, la separación de otras fuentes de menor relevancia y la existencia de un programa de transferencias desde el nivel federal hacia el provincial (y de éste al municipal). A su vez, el sistema de transferencias se divide en *condicionadas* (destinadas principalmente a las funciones salud, educación y asistencia social) y *no condicionadas* (para igualación de capacidades fiscales entre jurisdicciones). No se prevé, en cambio, ningún programa de transferencias que contemple las diferencias en necesidades fiscales entre provincias, aunque sí en territorios nacionales, como se detallará luego.

El sistema de transferencias federales se volvió importante luego de la II Guerra Mundial, en la medida que el gobierno federal se comprometió en importantes programas de bienestar social, como seguros de desempleo,

asignaciones familiares, pensiones universales por vejez y seguro nacional de salud.

Actualmente los tres programas de transferencias a provincias más importantes son los siguientes:

*Transferencias sociales y sanitarias de Canadá (CHST)*: Provista a provincias y territorios a través de pagos en efectivo y por transferencias de impuestos<sup>35</sup>, provee soporte para el cuidado de la salud, educación postsecundaria, asistencia social y servicios sociales, incluyendo desarrollo de la niñez. Representa más de la mitad de las transferencias federales en Canadá y su participación ha aumentado en los últimos años (ver Gráfico III.9)

*Programa de igualación fiscal*<sup>36</sup>: Asegura que las provincias menos prósperas tengan suficientes recursos para proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de imposición fiscal. Se trata de transferencias no condicionadas y su importancia pasa (conjuntamente con las TFF) de aproximadamente un 50% de las transferencias totales en 2001 a casi un 32% en 2009.

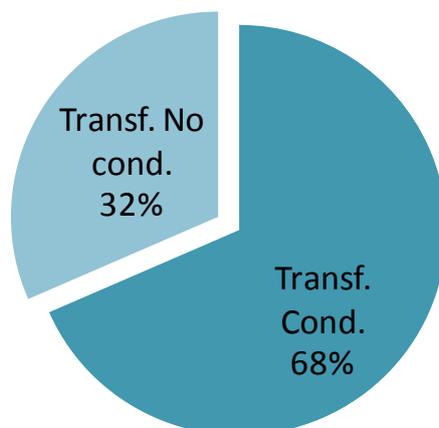
*Fórmula de Financiamiento Territorial (TFF)*: Asegura que los gobiernos territoriales puedan proveer servicios a sus residentes reconociendo los mayores costos existentes en el norte del país. Es decir, tiene en cuenta un componente de necesidad fiscal, no sólo de capacidad.

---

<sup>35</sup> Como ya fue comentado, el gobierno federal cede parte del lugar fiscal para que las provincias participen con sus tasas propias en impuestos de base federal, como son los impuestos sobre los ingresos personales y corporativos.

<sup>36</sup> Equalization Program

**Gráfico III.9**  
**Transferencias federales a provincias y territorios. Promedio 2003-2009**



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

### **III.3.1. Transferencias condicionadas**

La CHST es el mayor programa de transferencias existente en Canadá y sustituyó a varios programas sociales específicos<sup>37</sup> en 1996. Provee recursos a provincias y territorios bajo la autoridad de la *Fiscal Arrangements Act*, con las siguientes principales finalidades: Asistencia y servicios sociales, cuidado de la salud, educación postsecundaria y desarrollo temprano del niño<sup>38</sup>.

Se trata de una transferencia en bloque en que los gobiernos receptores tienen libertad para gastar dentro de los objetivos citados de acuerdo a sus prioridades, siempre que respeten los principios de la *Canada Health Act* y la condición que no exista un período requerido de residencia mínima con respecto al acceso a la *Asistencia Social* que brindan las provincias.

La mitad de las transferencias del CHST son realizadas en efectivo y la otra mitad vía transferencias de impuestos, y se distribuyen entre provincias y

---

<sup>37</sup> Financiamiento de Programas Establecidos (EPF) y Plan de Asistencia de Canadá (CAP).

<sup>38</sup> Las transferencias de provincias a gobiernos locales son, en su mayoría, de tipo condicionado.

territorios sobre una base igual per cápita. Esto es, intenta garantizar un nivel mínimo homogéneo de los mencionados programas en todo el territorio.

### **III.3.2. Transferencias no condicionadas**

El *programa de igualación fiscal* se halla en existencia desde 1957 y sus objetivos han alcanzado rango constitucional en 1982:

*(Sección 36.2) “El Parlamento y el Gobierno de Canadá están obligados a realizar pagos de igualación para asegurar que los gobiernos provinciales tengan recursos suficientes para proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de imposición fiscal”.*

Los pagos de igualación son calculados según una fórmula prevista por la legislación federal, que incluye los siguientes pasos:

1°) Se establece la capacidad fiscal per cápita de cada provincia, determinando cuántos recursos propios podría recaudar cada provincia aplicando una tasa impositiva promedio sobre las 30 posibles fuentes de recursos fiscales<sup>39</sup>.

2°) Se compara la capacidad fiscal de cada provincia con la capacidad fiscal promedio de las cinco provincias de ingreso medio (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia), promedio al que se denomina *estándar*<sup>40</sup>.

3°) Se compensa con pagos de igualación a las provincias cuya capacidad fiscal se halla por debajo del estándar.

---

<sup>39</sup> Se incorporan las fuentes tributarias más importantes de las provincias, incluyendo las que afectan a los recursos naturales.

<sup>40</sup> La cantidad de provincias incluidas para estimar el estándar se ha reducido en los últimos años como mecanismo para disminuir los gastos en transferencias del gobierno federal, ante una situación de creciente endeudamiento.

Concretamente, la fórmula de reparto es la siguiente:

$$\sum_j T_{ij} = \sum_j t_j (B_{Rj} / P_R - B_{ij} / P_i) * P_i$$

Donde:

**$T_{ij}$  = Transferencia bajo fuente de recurso  $j$  en provincia  $i$**

**$B_{Rj}$  = Base tributaria para la fuente de recursos  $j$  en las cinco provincias del estándar.**

**$P_R$  = Población en las cinco provincias del estándar**

**$B_{ij}$  = Base tributaria para el recurso  $j$  en provincia  $i$**

**$P_i$  = Población en provincia  $i$**

**$t_j$  = Tasa impositiva promedio nacional para la fuente de recursos  $j$**

$$t_j = \sum TR_{ij} / \sum B_{ij}$$

**$TR_{ij}$  = Recursos tributarios reales recogidos de la fuente  $j$  en la provincia  $i$**

A su vez, existe un “piso” y un “techo” para los pagos de igualación, de forma de otorgar estabilidad y predictibilidad al programa. El piso protege a las provincias individuales contra cualquier declinación anormal en sus pagos anuales de igualación. El techo, en cambio, controla el crecimiento anual del monto total de los pagos de igualación de manera que lo hagan en forma similar al crecimiento del PIB, aunque su finalidad última es proteger al gobierno federal de aumentos inusualmente altos en los montos de las transferencias a realizar.

Por su parte, dada la dinámica de los cambios económicos en provincias, los cálculos del programa son actualizados dos veces por año, mientras que su legislación general es revisada por el Parlamento cada cuatro años.

Finalmente, existen las transferencias a los territorios denominadas *Financiamiento por Fórmula Territorial* (TFF), también de carácter no condicionado y que, como ya fue advertido, tienen la particularidad de contemplar el concepto de necesidad, no sólo el de capacidad fiscal. Así, se estima primero el monto de dinero que necesitan los tres territorios del norte (población pequeña, territorios extensos, climas extremos) para prestar sus servicios, la denominada *base de gasto bruto*<sup>41</sup>. El segundo paso consiste en estimar cuántos recursos tributarios de base propia los tres territorios podrán recolectar<sup>42</sup>. Luego, el gobierno federal “hace la diferencia” con un pago en efectivo, es decir, cierra la brecha entre necesidad y capacidad fiscal territorial.

### **III.3.3. Transferencias e igualación fiscal horizontal**

El cálculo del programa de igualación implica equiparación bruta, en el sentido que sólo las provincias carecientes son igualadas, mientras que las provincias no carecientes no son igualadas hacia abajo como debería ocurrir si el sistema fuese de igualación neta (Krelove *et al*, 1997). No obstante, vale aclarar que alguna redistribución desde las provincias no carecientes en realidad ocurre, puesto que estas aportan relativamente más a los fondos federales con los cuales se lleva a cabo el programa de igualación (Boadway y Hobson, 1993).

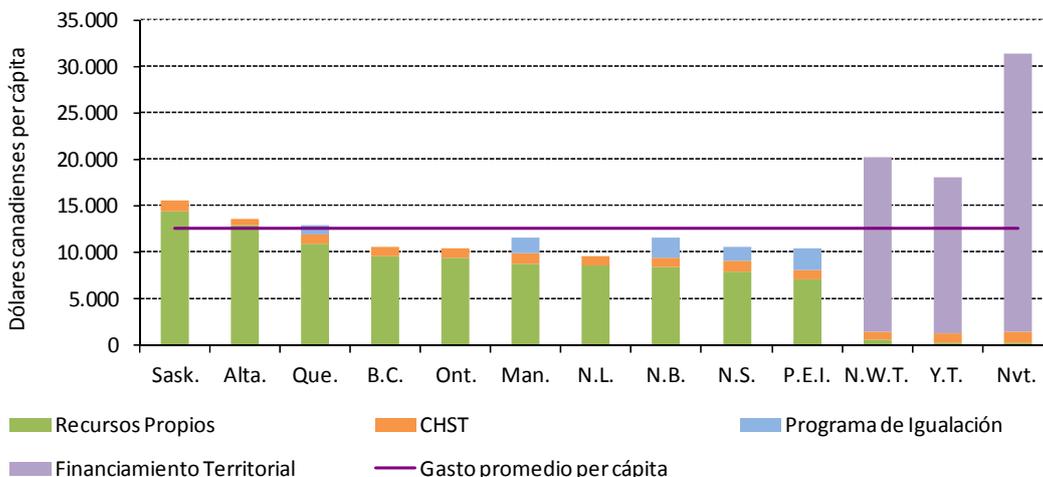
En consecuencia, en el conjunto de gobiernos provinciales y territoriales de Canadá (Gráfico III.10), se tiene que los territorios nacionales incurren en un gasto largamente superior al gasto promedio principalmente como consecuencia de las transferencias recibidas desde el nivel federal.

---

<sup>41</sup> Indexada en línea con el crecimiento de las erogaciones en las provincias, para reflejar las presiones por gasto que enfrentan los gobiernos en otras partes del territorio. También son ajustadas por el crecimiento poblacional total de Canadá.

<sup>42</sup> Bajo el supuesto que realizan un esfuerzo fiscal similar al de otras partes del territorio, ajustado para reconocer las características especiales del norte de Canadá.

**Gráfico III.10**  
**Efectos de la igualación fiscal per cápita**



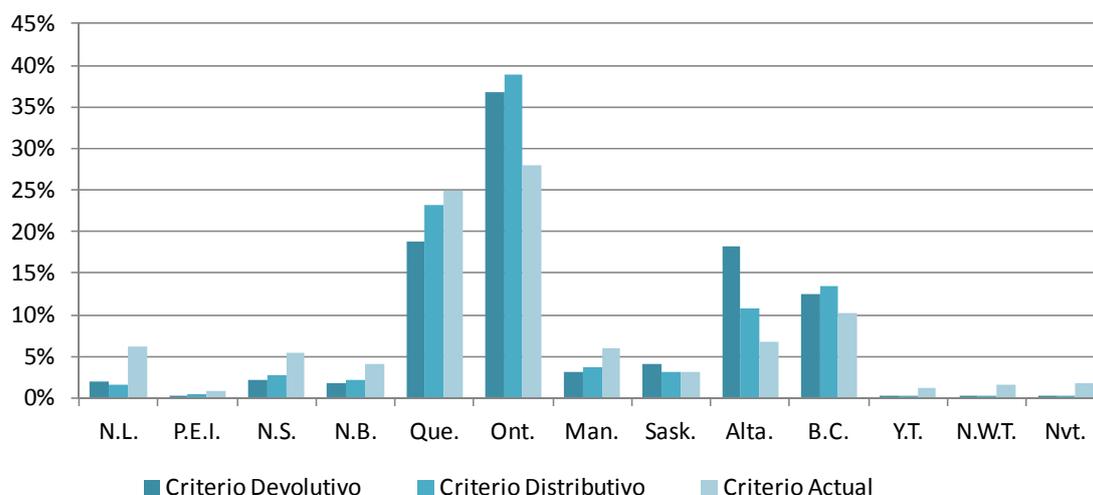
*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

Si sólo se tuviera en cuenta a las provincias, se observa que, a pesar de no contar con un mecanismo que contemple las necesidades fiscales, el sistema de equiparación fiscal de Canadá determina un nivel de erogaciones por habitante entre las provincias de ese país relativamente homogéneo. De esta forma, ninguna provincia gasta más del 10% del promedio, mientras que la de mayores erogaciones por habitante (Newfoundland) gasta sólo un 21% más que la de menores erogaciones por habitante (Ontario).

Otra característica a tratar del sistema de transferencias existente en Canadá es su carácter redistributivo. Para ello se evalúa tal cualidad respecto a dos sistemas ideales de transferencias: uno que reparte recursos a provincias según su participación en el PIB (criterio puramente devolutivo<sup>43</sup>) y otro que lo hace en función de la participación en la población total (criterio que intenta garantizar niveles mínimos de servicios por jurisdicción, pero que implica cierta redistribución entre provincias).

<sup>43</sup> Si aceptamos que el PBG provincial refleja adecuadamente la capacidad fiscal de cada provincia

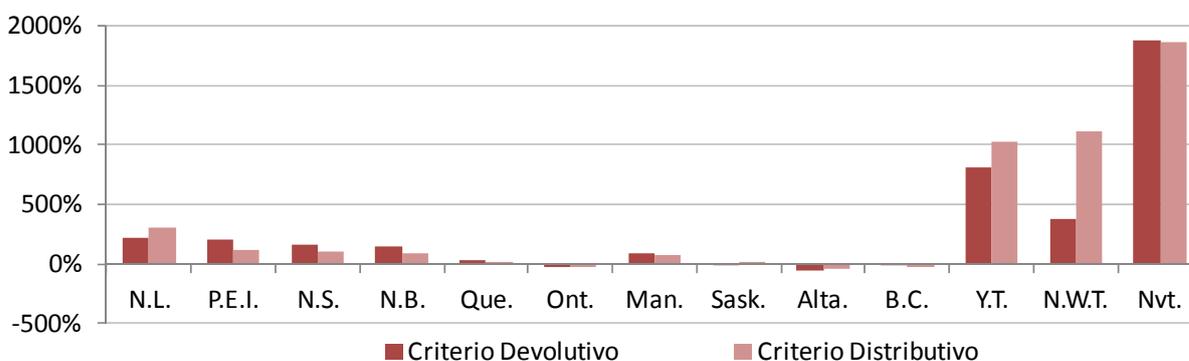
**Gráfico III.11**  
Participación provincial en transferencias según distintos criterios



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

En los Gráficos III.11 y III.12 se exponen los mencionados efectos. Puede observarse que existen tres provincias que “aportan” al fondo de redistribución, en función de lo que percibirían de transferencias con relación a su participación en el PIB y en la población: Alberta (-63% y -37%, respectivamente), Ontario (-24% y -28%) y British Columbia (-18% y -25%). La provincia de Québec resulta favorecida según el criterio poblacional 7% y según el de PBI en 32%. Las jurisdicciones más beneficiadas serían principalmente los tres territorios: Northwest Territories 368% y 1.118%, Yukon 805% y 1.029% y Nunavut 1.868% y 1.861%. Entre las provincias más beneficiadas estarían Newfoundland (211% y 301% según PIB y población, respectivamente), PEI (198% y 109%) y Nueva Scotia (157% y 95%).

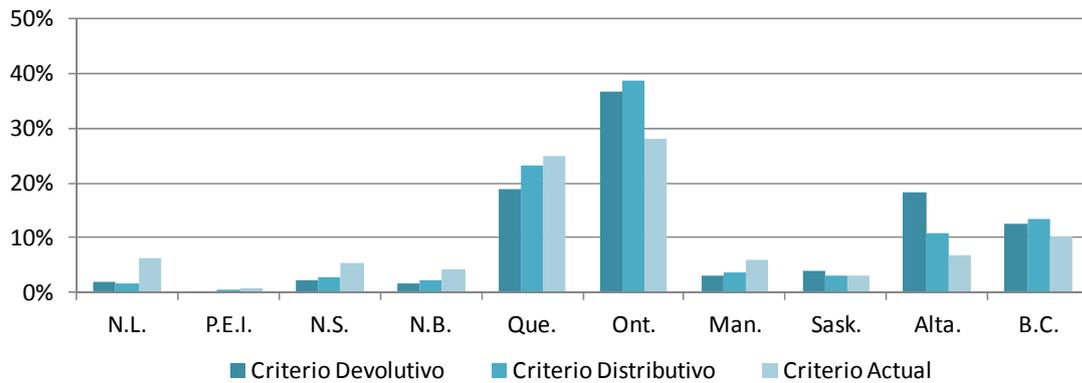
**Gráfico III.12**  
Efectos redistributivos del sistema de transferencias



*IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency*

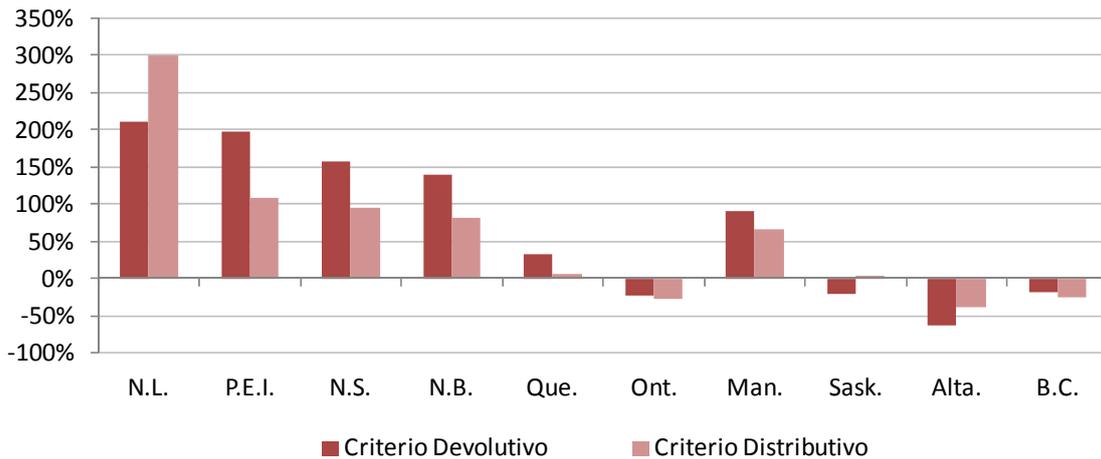
En los Gráficos III.13 y III.14 pueden observarse los mismos resultados cuando se excluye del análisis a los gobiernos territoriales, dadas sus especiales condiciones geográficas y poblacionales y por el hecho que reciben recursos fiscales por un sistema propio de nivelación, que también considera sus necesidades fiscales.

**Gráfico III.13**  
Participación en transferencias (excluyendo Territorios)



IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency

**Gráfico III.14**  
Efectos redistributivos del sistema de transferencias (excluyendo Territorios)



IARAF con base a datos de Canada's national statistical agency

### III.4. Transferencias e incentivos fiscales

El sistema de *equalization* existente en Canadá ha recibido diversas críticas desde el punto de vista de los incentivos que genera en términos de las decisiones fiscales que inducen en los gobiernos receptores, dado que las políticas impositivas y de gasto público que éstos adoptan afectan directa o indirectamente los parámetros de la fórmula usada para determinar las transferencias. Las distorsiones pueden afectar, por ejemplo, el nivel y el *mix* que componen los impuestos de una jurisdicción.

Por ejemplo, Dahlby (2002) plantea un modelo similar al usado para *equalizar* fiscalmente a las provincias en Canadá para mostrar los incentivos existentes para alterar el nivel de la imposición subnacional. Sea un gobierno provincial que sólo cuenta con una base tributaria bajo su control, por lo que sus ingresos totales por habitante serán iguales a:

$$R = t \cdot B + T \quad (1)$$

en que  $t$  es la tasa elegida por el gobierno provincial,  $B$  su base imponible per cápita y  $T$  el monto de pagos de igualación recibidos per cápita. Dado que  $T$  compensa al gobierno receptor por las deficiencias en su base tributaria por habitante, será obtenida con la siguiente expresión:

$$T = t_s \cdot (B_s - B) \quad (2)$$

donde  $t_s$  y  $B_s$  hacen referencia a la tasa y base tributaria per cápita "estándar", con  $B < B_s$ . Introduciendo (2) en (1) y operando:

$$R = t_s \cdot B_s + (t - t_s) \cdot B \quad (3)$$

La expresión (3) muestra que el programa de igualación de Canadá actúa como si se otorgara una transferencia de monto fijo o en bloque de monto  $t_s \cdot B_s$

$B_s$  a una provincia y luego se le redujera su transferencia por un monto igual a  $t_s$  por cada dólar de base tributaria que el gobierno receptor tiene a su disposición.

De ese modo, si por ejemplo condiciones económicas favorables provocan un aumento exógeno en su base tributaria ( $\Delta B$ ), el cambio en los recursos tributarios del gobierno receptor será igual a  $(t - t_s) * \Delta B$  y entonces:

**si  $t > t_s \Rightarrow$  sus recursos aumentan**

**si  $t = t_s \Rightarrow$  sus recursos no cambian**

**si  $t < t_s \Rightarrow$  sus recursos disminuyen**

Por lo tanto, existirá un claro incentivo a fijar  $t > t_s$ . Análisis adicionales indican que el sistema de equiparación fiscal entre provincias existente en Canadá induciría los siguientes efectos sobre los incentivos fiscales (ver Dahlby, 2002):

- Conduce a mayores tasas impositivas y excesivos gastos en bienes públicos de consumo
- Sesga el *mix* tributario de los gobiernos receptores a favor de fuentes tributarias cuyas bases imponibles están por debajo de la estándar.
- Reduce los gastos de los gobiernos receptores en actividades que aumentan la productividad de la economía, tales como educación e infraestructura.

Otra crítica que se ha formulado sobre el sistema de *equalization* existente en Canadá es que, al incluir a los tributos sobre recursos naturales en la fórmula de equiparación, desincentiva el desarrollo de dichos recursos en las provincias que no reciben compensación fiscal. Por tales motivos existen propuestas para excluir a dicha fuente de ingresos provinciales de los cálculos de la igualación fiscal y con eso volver a un "estándar" de diez provincias, en lugar del actual de

cinco. También se ha propuesto equiparar según desequilibrios en algún indicador macroeconómico simple (como los ingresos ajustados per cápita de las provincias), como variable *proxy* de la capacidad fiscal<sup>44</sup> (Boothe, 2002).

No obstante, pese a éstas críticas, un examen del sistema como un todo, muestra al sistema canadiense como un sistema con fórmula objetiva de reparto y con un propósito redistributivo explícito, que hacen de él un referente para el resto de países federales.

### **III.5. Instituciones fiscales**

Los gobiernos provinciales de Canadá, a diferencia de otros países, pueden tomar deuda sin restricciones federales ni constitucionales, tanto para financiar gastos corrientes como de capital. Tampoco están obligadas a equilibrar anualmente sus presupuestos. Se trata, en consecuencia, de un esquema de coordinación espontánea del endeudamiento provincial según la "disciplina del mercado", en que firmas internacionales de inversión califican periódicamente sus finanzas (Krelove *et al*, 1997)<sup>45</sup>.

Por el contrario, y en un todo de acuerdo con el resto de las características del federalismo fiscal canadiense, los gobiernos provinciales sí exigen a los municipales que equilibren sus finanzas en términos corrientes, además del hecho que éstos deben solicitar autorización a aquellos para tomar deuda a largo plazo. En el mismo sentido, suelen existir límites al endeudamiento local con relación a ciertas variables fiscales, tales como las valuaciones fiscales, la recaudación anual estimada de impuestos o el gasto corriente del municipio (Canadian Tax Foundation, 1991).

---

<sup>44</sup> Con ello se ganaría en simplicidad, transparencia y accountability.

<sup>45</sup> El ajuste fiscal llevado a cabo en los últimos años de la década del noventa por el gobierno federal y los provinciales en buena medida respondió a las consecuencias derivadas del empeoramiento de los indicadores de solvencia contruidos por las mencionadas firmas.

Finalmente, la forma de coordinar y conducir las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de Canadá generalmente se lleva a cabo a través de distintos órganos e instituciones, como los siguientes:

i) Consejo de Ministros: Sus miembros más importantes combinan a menudo responsabilidades ministeriales y regionales. Es probablemente más activo que el Senado en la defensa de los intereses de las provincias<sup>46</sup>.

ii) Cumbre de Primeros Ministros: Reuniones que se realizan desde 1906, pero que desde la década del sesenta prácticamente se transformaron en acontecimientos anuales.

iii) Secretaría canadiense de conferencias intergubernamentales: Se creó en 1973 como modo de evitar el control federal sobre la celebración de conferencias entre niveles de gobierno. Se reconvierte luego en las *Cumbres federo-provinciales de Primeros Ministros*.

iv) Comisión de especialistas en materias fiscales y económicas (CPE): Formada por funcionarios y especialistas en materias económicas y financieras (representantes de cada provincia y del Gobierno de Canadá) se reúne antes de las Conferencias de Ministros para proponer un orden del día y resolver las cuestiones administrativas que pudiesen entorpecer a aquéllas. Se encarga del informe acerca de las perspectivas fiscales y económicas<sup>47</sup> y de dirigir una serie de subcomités en relación con los acuerdos fiscales y sobre materias tributarias de actualidad. Uno de dichos subcomités se encarga de los aspectos técnicos de la fórmula de compensación fiscal y distribución provincial de rentas imponibles (Mclarty, 1998).

---

<sup>46</sup> No obstante, la solución de las controversias entre los niveles federal y provincial se resuelve la mayoría de las veces por medio de negociaciones bilaterales, congresos federo-provinciales o en los tribunales de justicia (Mclarty, 1998).

<sup>47</sup> Se lo toma sólo como una base para la discusión y no como una previsión excluyente del gobierno.

## **IV.España**

### **IV.1. Introducción**

Si bien España no es nominalmente un país federal, el nivel de descentralización del gasto público y de las potestades tributarias es similar al de cualquiera de los federalismos existentes en el mundo.

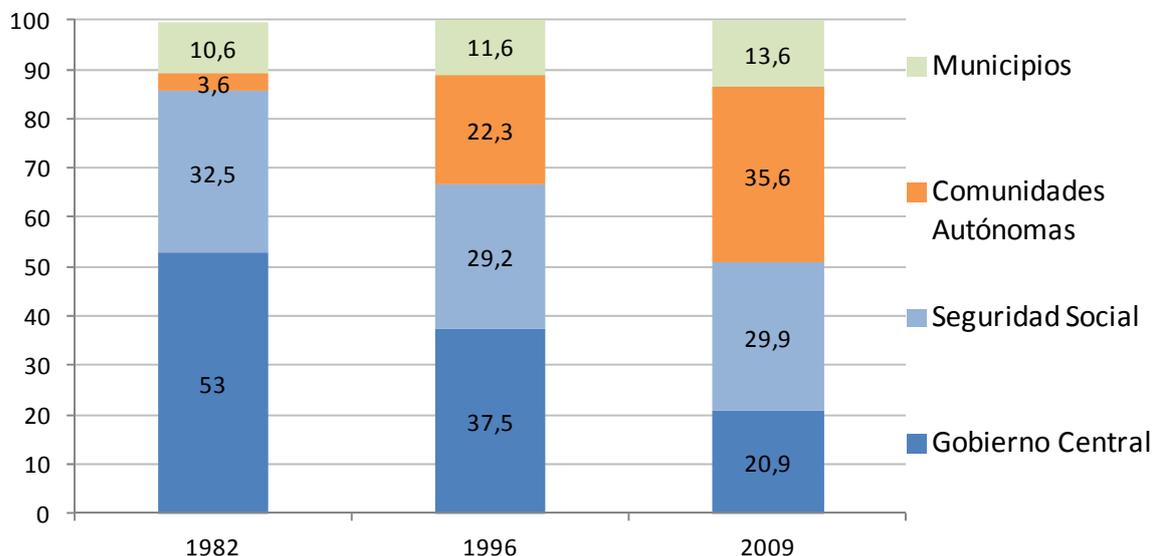
España es una nación integrada por regiones organizadas territorialmente en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas. Cada comunidad autónoma se subdivide en una o varias provincias, haciendo un total de 50 y éstas, a su vez, en municipios, conformando un total de 8.109 unidades.

La formación del estado español fue resultado de un proceso de unificación de diferentes reinos y territorios, que culminó a finales del siglo XVI. Ello, exacerbado por las diferencias geográficas y climáticas existentes, explica las marcadas identidades culturales, así como las diferencias idiomáticas que aún persisten. Estas disparidades permiten entender las fuertes demandas por autonomía y descentralización fiscal, así como también la adopción, en la Constitución española, de un sistema de finanzas intergubernamentales asimétrico, en el que dos regiones (País Vasco y Navarra) operan con un marco fiscal diferente del que rige en el resto de las regiones.

### **IV.2. Distribución de potestades fiscales**

En la constitución de 1978 España estableció un sistema que ha sido denominado “El Estado de las Autonomías”. Es un Estado formalmente unitario pero que funciona como una federación muy descentralizada de comunidades autónomas, como se verá seguidamente.

**Gráfico IV.1**  
**Descentralización (Gasto público). Participación % en el gasto público consolidado**



*La seguridad social está controlada por el Gobierno central, pero presupuestariamente es una entidad separada.*

*Fuente: Ruiz Almendral (2013)*

La Constitución reconoce explícitamente la autonomía de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales. Aunque las Comunidades Autónomas tienen algunos poderes regulatorios sobre los gobiernos locales, existe una relación fiscal mínima entre el nivel de gobierno intermedio y el local (lo que se conoce como sistema de finanzas bifurcado). Es decir, el gobierno central trata de manera directa tanto con el nivel intermedio como con los gobiernos locales separadamente, pero no existe un orden jerárquico en el que se establezcan relaciones entre estos dos últimos<sup>48</sup>.

Desde la Constitución de 1978, España realizó un considerable esfuerzo de descentralización fiscal. Asimismo se evidencia una considerable presencia del

---

<sup>48</sup> Con excepción de las Comunidades Autónomas que se encuentran bajo el régimen foral (Navarra y País Vasco) cuyas municipalidades son financieramente dependientes de las provincias.

sector público regional en la economía, aumentando su recaudación tributaria 5,5% del PBI desde el año 2000 al 2011.

**Cuadro IV. 1**  
**Ingresos Tributarios por niveles de gobierno (% del PIB)**

Período	Estado	Comunidades Autónomas	Local	Total
2000	16,4%	3,7%	3,3%	23,4%
2001	16,1%	3,7%	3,2%	22,9%
2002	12,9%	7,2%	3,2%	23,3%
2003	12,3%	7,8%	3,1%	23,2%
2004	11,9%	8,5%	3,4%	23,7%
2005	12,7%	8,7%	3,5%	24,9%
2006	13,2%	9,0%	3,6%	25,9%
2007	13,9%	9,0%	3,6%	26,4%
2008	10,5%	8,5%	3,3%	22,3%
2009	8,0%	8,3%	3,3%	19,5%
2010	10,7%	7,1%	3,4%	21,1%
2011	8,4%	9,2%	3,3%	20,9%

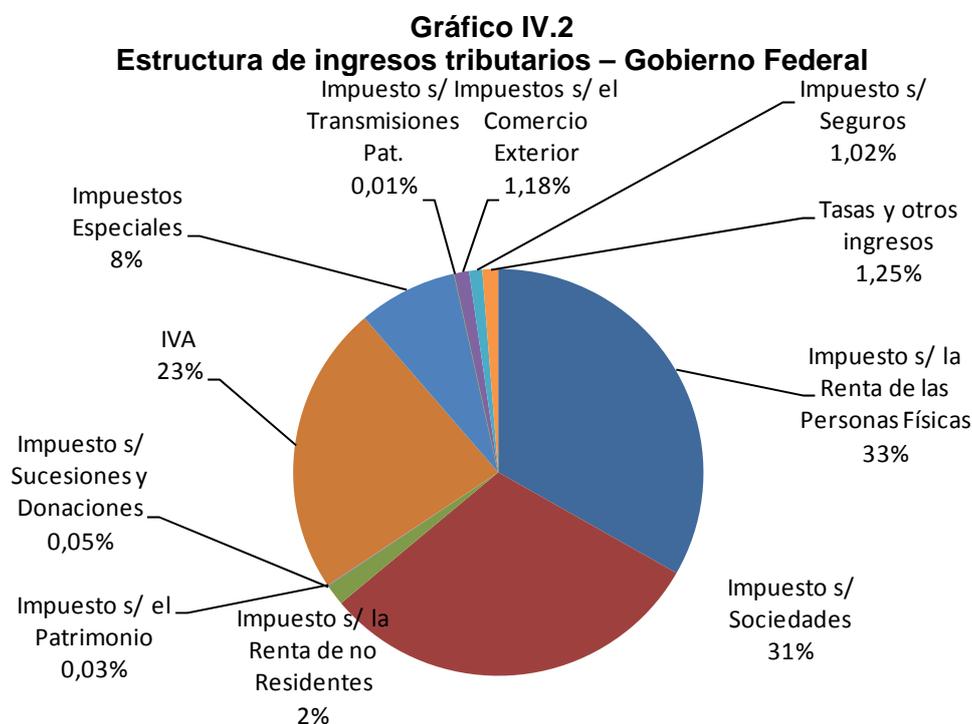
*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

#### IV.2.1. Fuentes tributarias de ingresos

El gobierno central retiene los poderes de recolección, administración y regulación del Impuesto a la Renta de Sociedades, Impuesto sobre los seguros, Impuesto sobre las importaciones, Impuestos a la Nómina Salarial e Impuestos sobre los No Residentes.

El Gráfico IV.2 muestra como se estructuran los ingresos tributarios del nivel federal de gobierno. La mayor parte de recaudación está concentrada en tres impuestos que juntos acumulan el 87% del total de recursos tributarios. El impuesto sobre las personas físicas representa el 33%, el impuesto a las

sociedades 31% y el Impuesto al Valor Agregado 23%. Por su parte Impuestos Especiales<sup>49</sup> constituye el 8%.



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

La Constitución Española establece dos sistemas diferentes para la financiación de los gobiernos regionales. El régimen común aplicado a todas las Comunidades Autónomas con excepción de dos: el País Vasco y Navarra. Estas dos comunidades operan bajo el Régimen Foral. Ambos sistemas introducen una asimetría considerable en el financiamiento de los gobiernos regionales que, ampliamente, beneficia a las comunidades que se encuentran bajo el régimen foral<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Constituido por: Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, hidrocarburos, tabaco, electricidad, determinados medios de transporte, ventas de hidrocarburos y otros.

<sup>50</sup> A su vez, dentro del régimen común, Canarias posee un régimen económico y fiscal peculiar por razones históricas y geográficas, que ha sido adaptado, respetando sus particularidades, como región ultraperiférica dentro de la Unión Europea.

#### **IV.2.1.1 El régimen común**

El diseño del sistema común fue originariamente establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980, la cual fue reformada en 2001 y en 2009.

La evolución de los sistemas de financiación se ha plasmado en un peso cada vez más significativo de los recursos tributarios en la financiación total de las comunidades autónomas, en detrimento de las transferencias del Estado, y en el aumento de las potestades normativas y de gestión atribuidas a las comunidades en materia tributaria. Este movimiento se explica por la necesidad mantener un equilibrio entre los gastos y los ingresos de las comunidades autónomas. Esto es, en paralelo al creciente peso autonómico en la gestión de los servicios públicos es preciso dotar a las comunidades de una cada vez mayor autonomía de ingresos y corresponsabilidad fiscal frente a sus ciudadanos.

Para financiar el gasto regional, los gobiernos de las comunidades autónomas cuentan, principalmente, con tributos cedidos. Estos son establecidos y regulados por el nivel central, quien asigna ciertas competencias a las Comunidades Autónomas<sup>51</sup>. El término “cedidos” puede inducir a confusión, ya que no son los impuestos los que fueron cedidos, sino más bien su recaudación. Hasta 1997 los impuestos cedidos eran una suerte de transferencia del gobierno central. Como puede apreciarse en los cuadros siguientes, en los que se describen las potestades asignadas a las Comunidades Autónomas respecto a recolección y administración de tributos, los poderes regulatorios por parte de las comunidades han ido ampliándose, aunque, en la práctica, no han hecho uso de los mismos y los tributos cedidos

---

<sup>51</sup> Hasta 1997 esas competencias comprendían solo la recolección y administración de los impuestos. Las Comunidades no tenían poder para regularlos por lo que el sistema podía ser

eran una especie de transferencia, ya que en la práctica las Comunidades reciben los ingresos sin importar qué hacen respecto al ejercicio o no de sus poderes regulatorios sobre los tributos. Esta situación cambió con la reforma de 2010, ya que desde 2011, el gobierno central no regula la parte cedida de los impuestos. De este modo, las comunidades que no legislen sobre los mismos, se enfrentan con la posibilidad de perder sus ingresos, lo que generó un refuerzo a la consideración de la responsabilidad fiscal. Si bien persiste una asimetría entre las potestades tributarias del régimen común en comparación con el régimen foral, la brecha a favor de estos últimos fue cerrándose paulatinamente con las reformas.

**Cuadro IV.2**  
**Potestades de recolección y administración de tributos –Año 1997**

<b>Impuesto</b>	<b>Recolección</b>	<b>Administración</b>	<b>Clasificación</b>
Impuesto a la Renta personal	33%	NO	Recurso Propio
Impuesto a la Riqueza	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las Herencias y donaciones	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las transferencias de capital y Sellos	100%	SI	Recurso Propio
Impuestos a los juegos	100%	SI	Recurso Propio

---

descrito como de “tributos compartidos” más que como de “recursos propios”. Luego de 1997 ciertas competencias regulatorias fueron devueltas.

**Cuadro IV.2 (cont.)  
Potestades de recolección y administración de tributos –Año 2002**

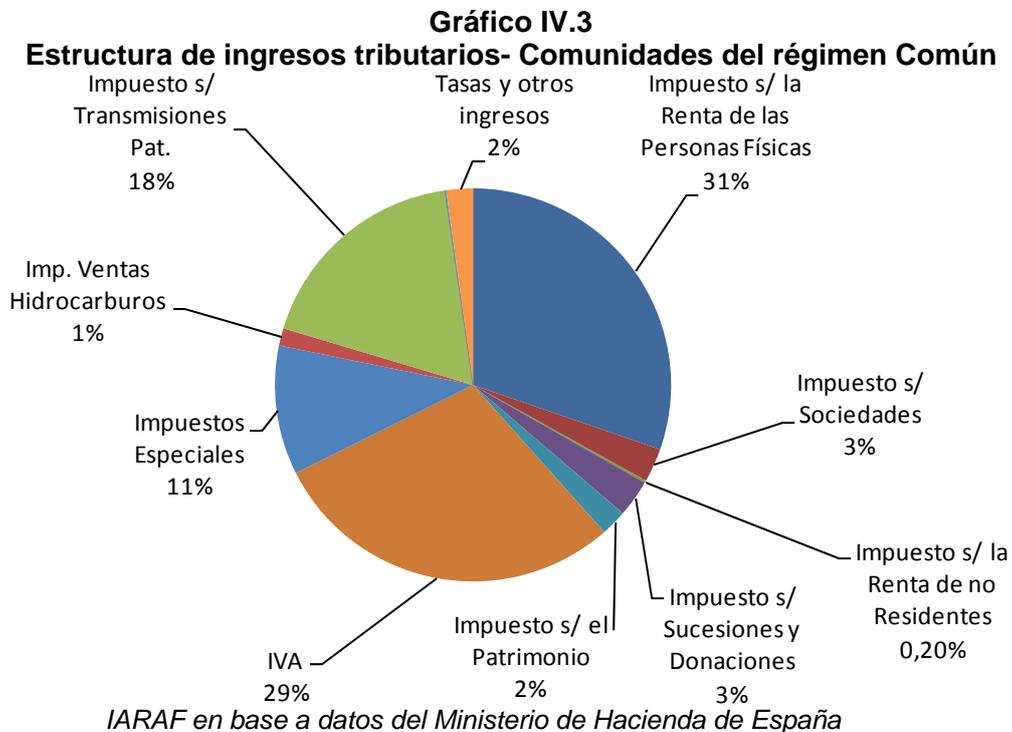
<b>Impuesto</b>	<b>Recolección</b>	<b>Administración</b>	<b>Clasificación</b>
Impuesto a la Renta personal	33%	NO	Recurso Propio
Impuesto a la Riqueza	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las Herencias y donaciones	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las transferencias de capital y Sellos	100%	SI	Recurso Propio
Impuestos a los juegos	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a los automotores	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las ventas de Hidrocarburos	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto al Valor Agregado	35%	NO	Tributo Compartido
Impuestos Internos (alcohol, tabaco y petróleo)	40%	NO	Tributo Compartido
Impuesto a la electricidad	100%	NO	Tributo Compartido

**Potestades de recolección y administración de tributos –Año 2010**

<b>Impuesto</b>	<b>Recolección</b>	<b>Administración</b>	<b>Clasificación</b>
Impuesto a la Renta personal	50%	NO	Recurso Propio
Impuesto a la Riqueza	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las Herencias y donaciones	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las transferencias de capital y Sellos	100%	SI	Recurso Propio
Impuestos a los juegos	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a los automotores	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto a las ventas de Hidrocarburos	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto al Valor Agregado	50%	NO	Tributo Compartido
Impuestos Internos (alcohol, tabaco y petróleo)	58%	NO	Tributo Compartido
Impuesto a la electricidad	100%	NO	Tributo Compartido
Impuesto sobre los automotores	100%	SI	Recurso Propio
Impuesto especial a los combustibles	100%	SI	Recurso Propio

*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

En el siguiente gráfico (Gráfico IV.3) se describe la estructura tributaria de las Comunidades Autónomas que integran el Régimen Común.



El principal ingreso lo constituye el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas con un 29% el total de tributos recaudados. A este le siguen en orden, el Impuesto al Valor Agregado (26%), el impuesto sobre las Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (20%) y los Impuestos Específicos (14%).

#### IV.2.1.2 El régimen Foral

Este régimen se aplica a las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco, denominados “sistema de convenio” para Navarra y “Sistema de Concierto” para el País Vasco<sup>52</sup>. En contraste con el sistema de financiamiento de las Comunidades Autónomas bajo el Régimen Común, el sistema foral no está basado en la asignación de ingresos específicos que financian un nivel dado de gasto. La característica fundamental del sistema, es que concede una amplia autonomía fiscal a estas regiones, de manera que establecen, mantienen y regulan su sistema fiscal propio.

Se tiene entonces que, las comunidades de Régimen Foral se financian exclusivamente con ingresos tributarios convenidos para el caso de Navarra y concertados para el País Vasco. A diferencia de las otorgadas al resto de las comunidades, las regiones del régimen foral, tienen *amplias* potestades sobre el impuesto a la renta personal y a las sociedades, sobre el IVA y sobre los impuestos Internos<sup>53</sup>.

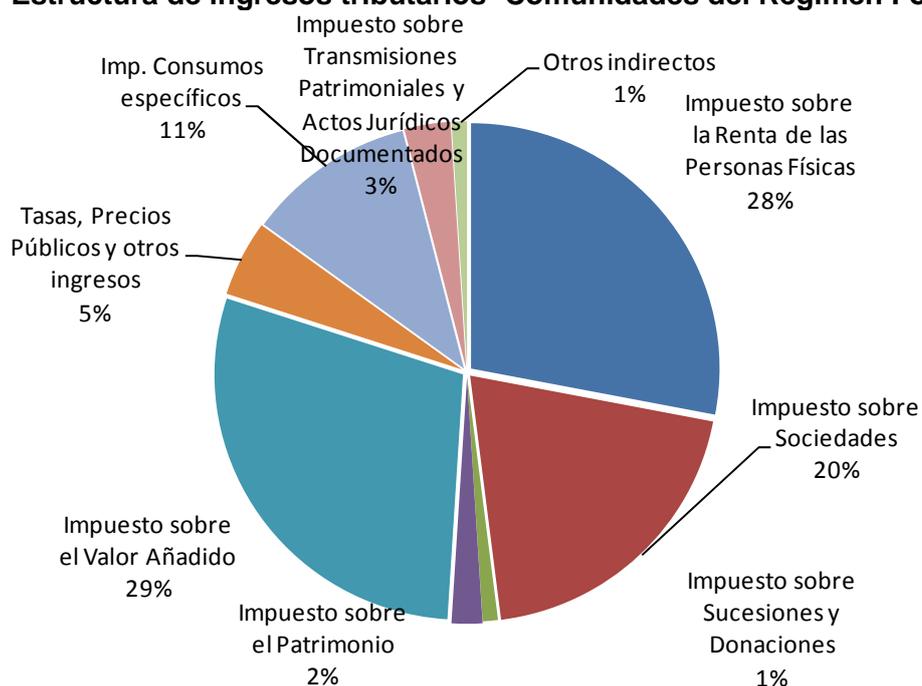
Esto se plasma en la estructura tributaria de estas comunidades donde, como se observa en el Gráfico IV.4, el Impuesto al Valor Agregado es la principal fuente de ingresos (29% del total), siguiéndole en importancia el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (28%), el Impuesto a las Sociedades (20%) y los Impuestos sobre consumos específicos (11%).

---

<sup>52</sup> Estos regímenes se encuentran legislados en la Ley de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y la Ley de Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>53</sup> Excluyendo potestades regulatorias debido a las restricciones impuestas por la Comunidad Europea.

**Gráfico IV.4**  
**Estructura de ingresos tributarios- Comunidades del Régimen Foral**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

### IV.2.1.3 Gobiernos locales

Los gobiernos municipales cuentan con recursos propios separadamente de los del gobierno regional<sup>54</sup>. Del mismo modo que las regiones del régimen foral, y contrariamente a lo ocurrido en el régimen común, el sistema de financiamiento de los gobiernos locales no está basado en la cuantificación de las necesidades de gasto que luego deben ser financiadas con un determinado conjunto de recursos. De los cinco tributos que recaudan, tres son de aplicación obligatoria en todas las municipalidades: Impuesto a la propiedad, Impuesto a las Actividades Económicas e Impuesto a los Vehículos de tracción mecánica. Los otros dos, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto sobre la Construcción, son opcionales<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Estos ingresos están regulados por la Ley Reguladora de las haciendas locales de 1988, adaptada en 2004.

<sup>55</sup> La decisión de aplicarlos o no recae sobre el Consejo Municipal.

Otros recursos importantes para los gobiernos locales son aquellos basados en la aplicación directa del principio del beneficio, como el pago por los servicios de agua, instalaciones deportivas y transporte. Además cuentan con transferencias de carácter incondicional provenientes desde el gobierno central, impuestos cedidos, y con transferencias (mínimas) desde las comunidades autónomas.

El hecho más significativo es que los recursos propios representan un elevadísimo porcentaje (63%) del total de recursos. Esto implica un alto nivel de autonomía en el nivel municipal.

#### **IV.2.2 Estructura de Financiamiento**

El Gobierno Central financia la mayor parte de su gasto con ingresos tributarios, dado que éstos representan el 90% de sus ingresos corrientes. El 4% de transferencias intergubernamentales lo constituyen transferencias provenientes desde las Comunidades del Régimen Foral. Éstas tienen como objeto contribuir a la financiación de los bienes y servicios públicos que los regímenes forales no asumen, debido a que son provistos por el gobierno central.

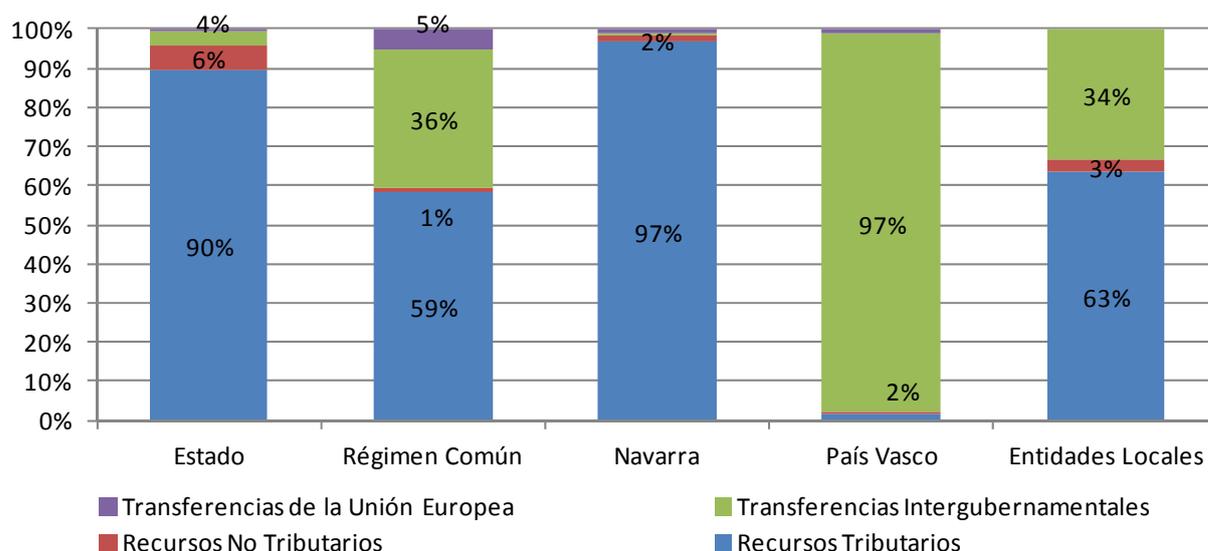
Además de los Impuestos cedidos, las Comunidades que se encuentran bajo el Régimen Común, cuentan con otros recursos de financiamiento como es el caso de impuestos regionales introducidos por cada una de ellas<sup>56</sup> y transferencias intergubernamentales. Estas últimas se encuentran fundamentalmente constituidas por transferencias de igualación (conocidas como “fondo de suficiencia”) y transferencias condicionadas. Como puede verse en el Gráfico IV.5, el 59% de los recursos corrientes lo constituyen los recursos tributarios, mientras que las transferencias provenientes desde otras

---

<sup>56</sup> La Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas prohíbe a las Comunidades aplicar impuestos cuya base sea la misma que la aplicada por el nivel central o municipal. Ello explica la baja recaudación proveniente de estas fuentes.

esferas de gobierno representan el 36% y las provenientes de la Unión Europea un 5%.

**Gráfico IV.5**  
**Estructura de Financiamiento.**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

Por su parte, las amplias potestades asignadas a las comunidades del régimen foral, en materia de recolección y administración de tributos, y los altos ingresos relativos de estas dos regiones, garantizan el pleno financiamiento de sus necesidades de gasto sin ningún tipo de transferencia desde el nivel central. De hecho, como se mencionó anteriormente, son ellas las que realizan una transferencia al nivel central (denominados el cupo Vasco y la aportación Navarra). En el País Vasco, el 97% de sus ingresos corresponden a transferencias intergubernamentales, pero éstas no provienen del nivel central sino del nivel local, por lo que serán tratadas como recursos propios.

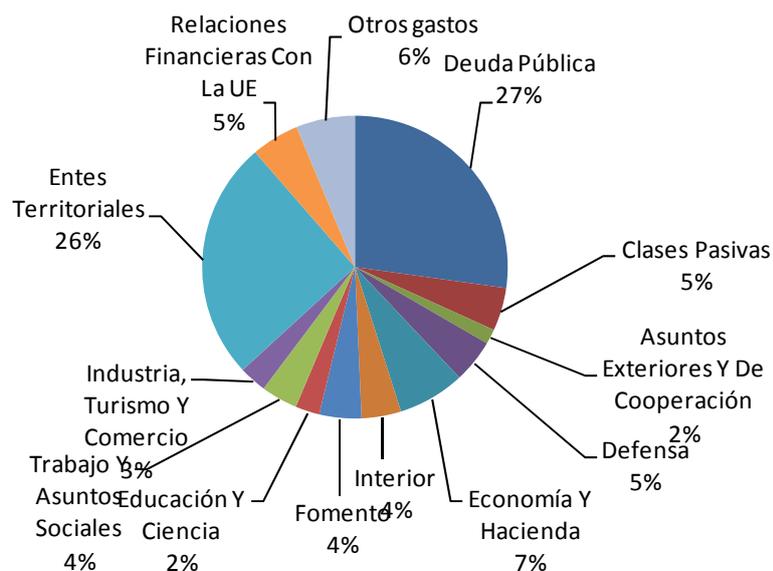
En las entidades locales por su parte, el 63% de los recursos provienen de fuentes tributarias, mientras que las transferencias intergubernamentales representan un 34% del total.

### IV.2.3 Potestades de Gasto

La constitución del Estado español estableció una división de responsabilidades en tres diferentes niveles de gobierno perfectamente diferenciados, el Estado Central (Gobierno Nacional), las Comunidades Autónomas (Gobierno Regional) y los Ayuntamientos (Gobierno Local). Las competencias que se han asignado al gobierno central son, como establece la doctrina, servicios que benefician a todo el territorio nacional, como Defensa, Representación Internacional, Justicia, Policía Nacional, Regulación y Planeación Económica, regulación del Sistema Financiero, Redistribución del Ingreso y Riqueza, los recursos y la legislación de la Seguridad Social Básica y las Infraestructuras Nacionales (Carreteras, Ferrocarriles, Puertos, Aeropuertos, etc.).

En el Gráfico IV.6 se observa que el 26% del gasto del nivel central se destina a los entes territoriales, esto es, a la participación de las Comunidades Autónomas y de las Comunidades Locales, en los ingresos del Estado. Otro 26% del gasto total, lo constituye la deuda pública; encontrándose los demás ítems mencionados con anterioridad, similarmente distribuidos.

**Gráfico IV.6**  
**Composición del gasto público por finalidad y función. Gobierno Federal**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

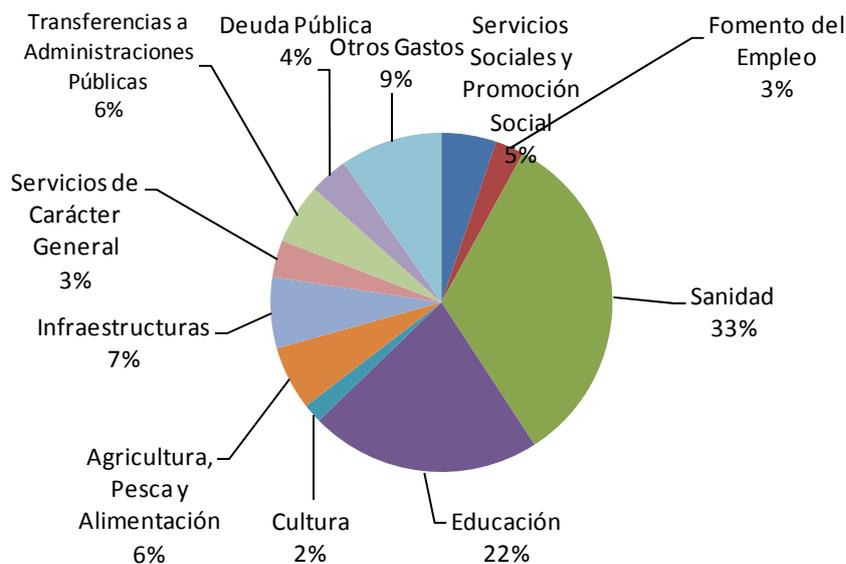
A los gobiernos regionales se les ha entregado el manejo de la educación a todos los niveles, el de la salud<sup>57</sup>, agricultura, industria, energía y minas, medio ambiente, turismo, comercio doméstico, servicios sociales, protección del patrimonio artístico e histórico, protección del lenguaje regional, manejo del territorio y las viviendas, e infraestructuras regionales (carreteras, ferrocarriles, etc.). No obstante, la mayor parte de los ingresos se destina al financiamiento del Sistema de Salud puesto que representa el 32% del Gasto total, y al financiamiento del Sistema Educativo (21%).

A los gobiernos locales se le ha entregado las responsabilidades que benefician el área de su jurisdicción, encontrándose su gasto mayormente concentrado en transferencias a Administraciones Públicas (15%), Seguridad y Protección (13%), vivienda y urbanismo (11%), Administración General (9%) y vialidad (7%). Asimismo realiza gastos en alcantarillado, recolección de basuras, alumbrado público, cementerios, mantenimiento de centros escolares no universitarios y Parques y Jardines Públicos. Para ciudades con más de 50.000 habitantes, también se delegaron competencias respecto a Transporte Público y Protección Medioambiental.

---

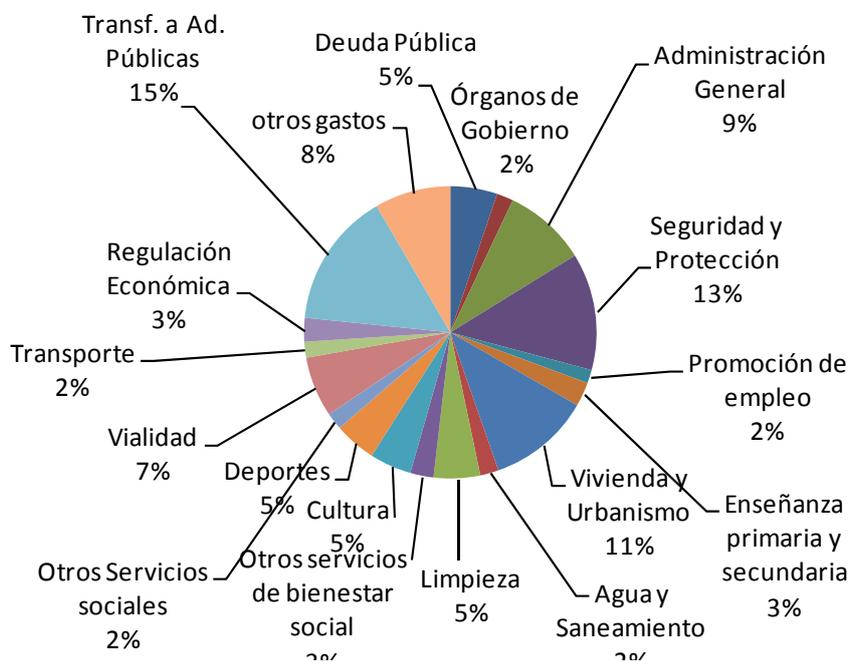
<sup>57</sup> El 2002 fue el año en que las regiones tomaron completamente esta responsabilidad principalmente porque solo el 1,64% de los gobiernos locales son mayores de 50.000 hab.

**Gráfico IV.7**  
**Composición del gasto público por finalidad y función. Gobiernos Regionales**



IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España

**Gráfico IV.8**  
**Composición del gasto público por finalidad y función. Gobiernos Locales**

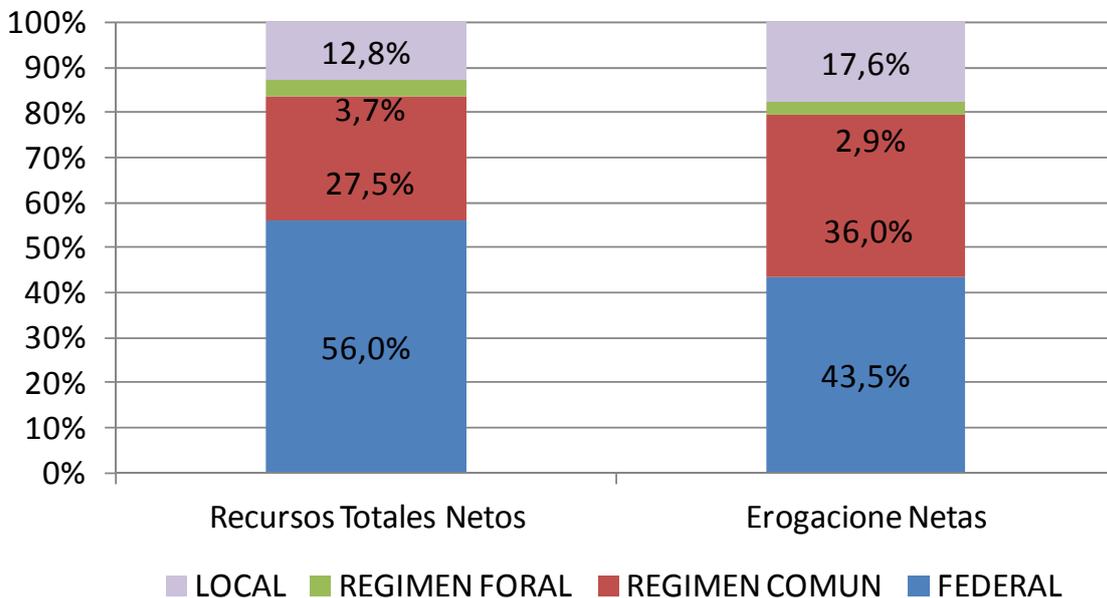


IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España

#### IV.2.4 Desequilibrio Vertical

En el siguiente gráfico (Gráfico IV.9) puede observarse que, a nivel Federal, los ingresos propios superan en 12,5% al total de erogaciones<sup>58</sup>. Contrariamente, los niveles subnacionales de gobierno, con excepción de las comunidades del Régimen Foral, presentan brechas negativas entre sus erogaciones e ingresos propios. Esta diferencia es más abultada en las Comunidades Autónomas que se encuentran bajo el Régimen Común, dado que, recaudan el 27,5% del total, pero realizan el 36% del gasto; mientras que los gobiernos locales lo hacen en 12,8% y 17,6% respectivamente. Por su parte, en las comunidades del Régimen Foral, la brecha es positiva, siendo ello reflejo del elevado nivel de autonomía en materia de recolección y administración de tributos que detentan estas regiones.

**Gráfico IV.9**  
**Desequilibrio fiscal vertical.**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

<sup>58</sup> Si no se tienen en cuenta transferencias intergubernamentales.

#### IV.2.5. El desequilibrio fiscal horizontal

En cuanto a desequilibrios horizontales, se mencionó con anterioridad, que este problema se presenta cuando difiere la capacidad de cada Región para financiarse con sus propios recursos. Ello implica que los habitantes de las distintas jurisdicciones no sean tratados del mismo modo por el sector público, puesto que las diferencias en la capacidad de recaudar ingresos repercuten directamente sobre los niveles de gasto. España no es un país en el que sus regiones se hayan desarrollado de modo uniforme. La especialización territorial de algunas actividades ha marcado profundas diferencias entre las distintas regiones y sus autonomías<sup>59</sup>.

**Figura IV.1**  
**Mapa Político de España**



<sup>59</sup> Cataluña, el País Vasco y Madrid, vinculadas a sectores como Finanzas, Inmobiliarias y Servicios empresariales, Electrónica, Transporte y comunicaciones, Químicas, o Material de transporte. Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Galicia y Andalucía, asociadas estrechamente a actividades relacionadas con la extracción, y explotación de los recursos naturales (Agricultura, Alimentarias, Pesca, Extracción de productos energéticos, Madera, Minerales no metálicos, Energía y agua, Construcción)

**Cuadro IV.4**  
**División Política de España.**

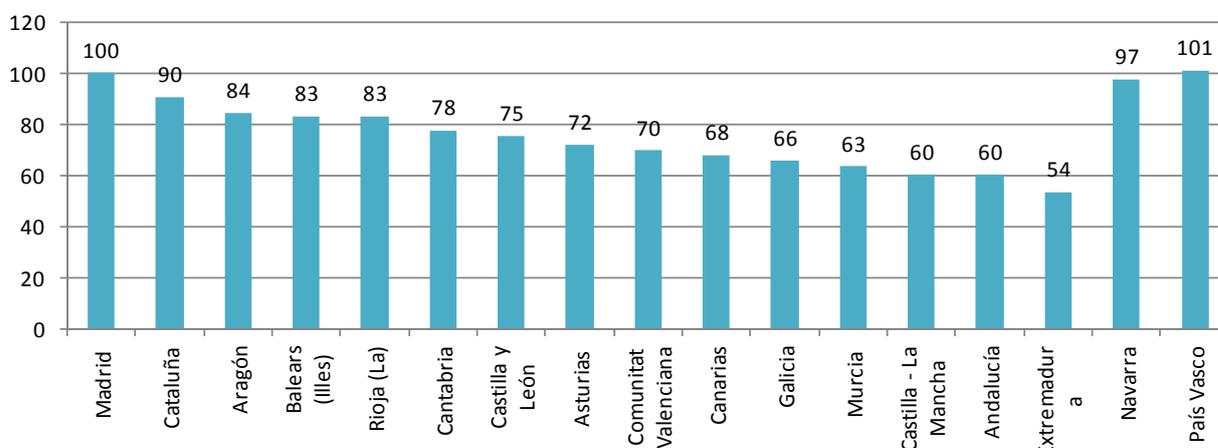
<b>Comunidades Autónomas</b>		<b>Ciudades autónomas</b>
<b>Régimen común</b>	<b>Régimen Foral</b>	
Andalucía Aragón Asturias Balears Canarias Cantabria Castilla y León Castilla- La mancha Cataluña Comunidad Valenciana Extremadura Galicia Madrid Murcia  Rioja	Navarra País Vasco	Ceuta  Melilla

*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

Se indicó también que una forma de analizar las diferencias horizontales entre provincias es comparar sus niveles de PBG per cápita, como variable proxy para medir sus posibilidades para generar recursos al fisco. Como puede observarse en el Gráfico IV.10, las comunidades del Régimen foral constituyen, junto con Madrid, las tres regiones de más elevado producto por habitante (alrededor de 30.000 euros).

**Gráfico IV.10**  
**Producto Bruto Geográfico por habitante**

En números índice (Madrid base=100)



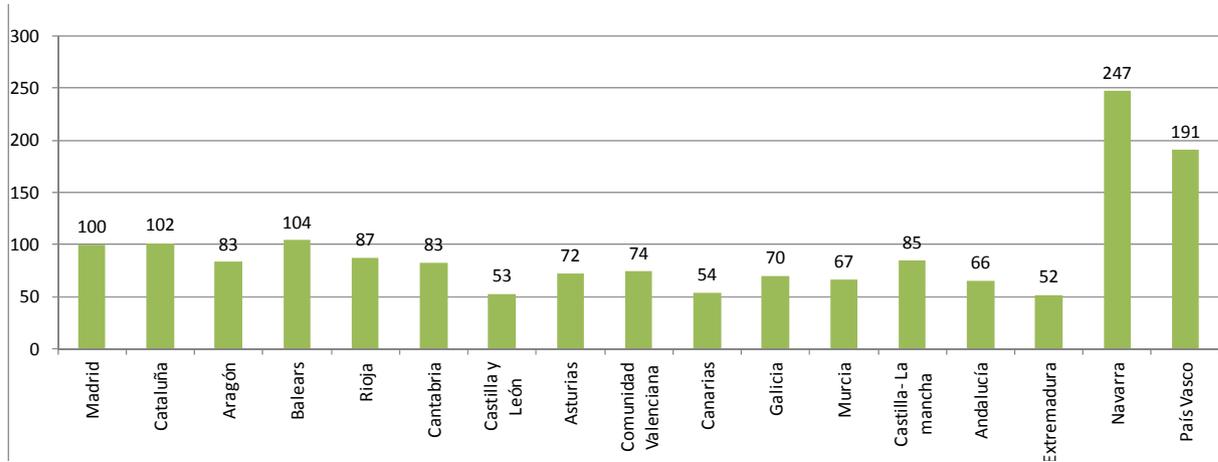
*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

Es de esperar que las diferencias existentes en los niveles de PBG per cápita guarden relación con la capacidad de las distintas jurisdicciones de generar recursos propios.

En el Gráfico IV.11, se muestra la recaudación propia per cápita de cada Comunidad Autónoma ordenados según su PBG por habitante. Los elevados niveles obtenidos por las comunidades del Régimen Foral se deben a que la recaudación total es prácticamente coincidente con la recaudación propia. No obstante, para el resto de las comunidades autónomas, dadas las potestades de recaudar impuestos regionales introducidos por ellas mismas y los diferentes acuerdos concertados por cada una con la nación<sup>60</sup>, no se observa una correspondencia como la esperada, entre niveles de PBG per cápita y capacidad de recaudación.

<sup>60</sup> Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias ; Ley 21, 25, 27, 28 y 31/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria, Aragón, Canarias, Extremadura, Castilla y León, y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión y regímenes especiales para con Cataluña, Islas Baleares y Castilla- La Mancha.

**Gráfico IV.11**  
**Ingresos fiscales propios por habitante.**  
 En números índice (Madrid base=100)



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

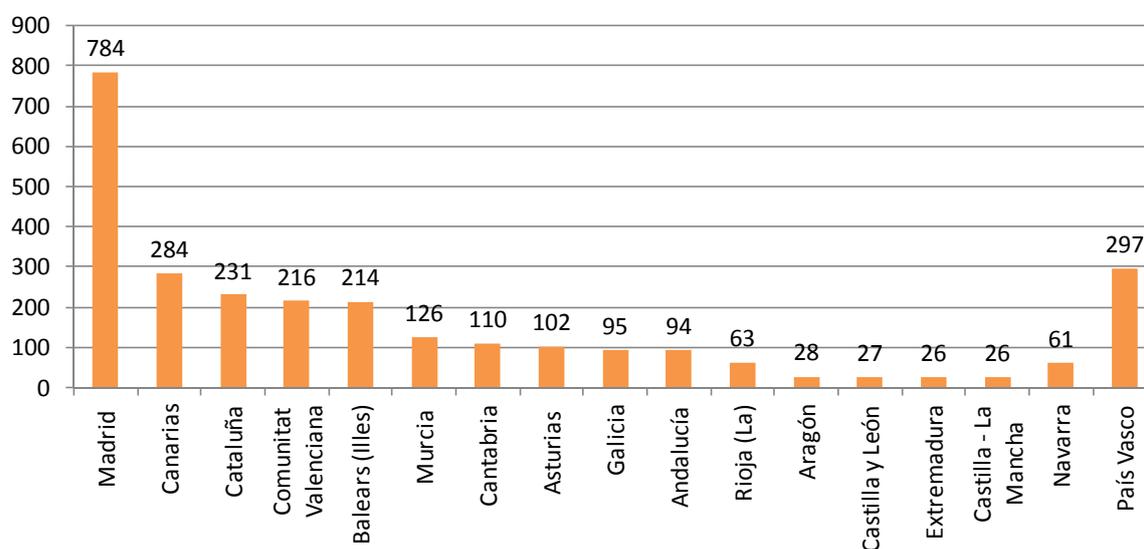
El Gráfico IV.12 se presenta la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, dado que, como ya se ha mencionado, puede incidir en la presencia de diferentes necesidades fiscales entre gobiernos estatales<sup>61</sup>. El país presenta una distribución de la población muy poco uniforme. Junto a regiones y provincias densamente pobladas como Madrid, Canarias, País Vasco y Cataluña, coexisten otras áreas de muy baja densidad como Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón y Extremadura. La inmigración extranjera se ha concentrado en las regiones más dinámicas, con población relativamente alta, situación que parece haber acentuado dichas diferencias.

---

<sup>61</sup> A menor densidad se necesitarían mayores recursos por habitante para solventar ciertos gastos.

**Gráfico IV.12**  
**Densidad poblacional**

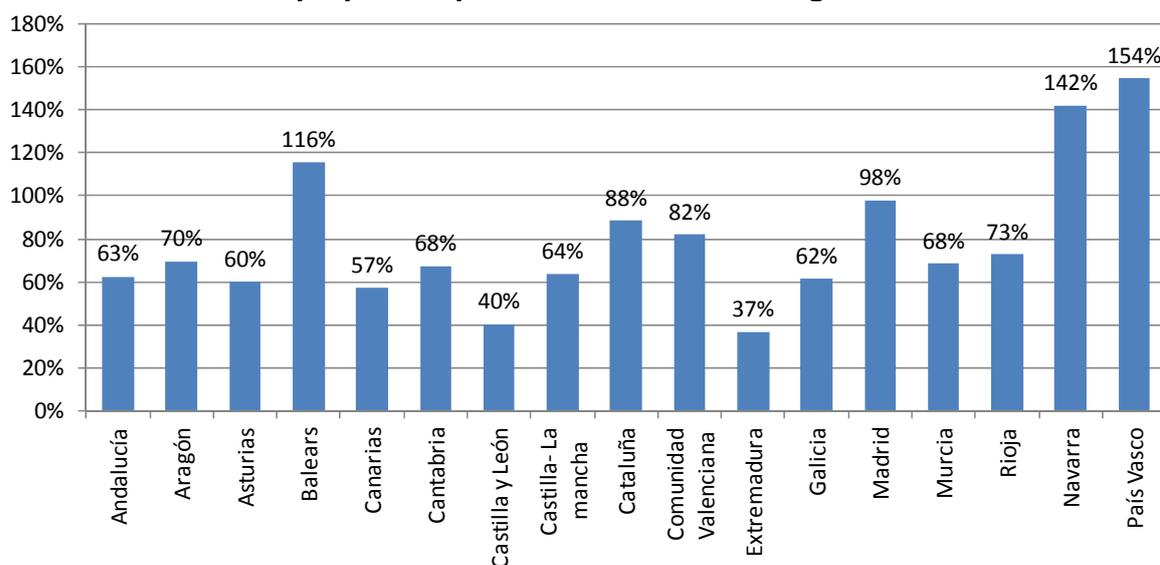
En habitantes/km2



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

En el siguiente gráfico (Gráfico IV.13) se detalla la correspondencia fiscal existente en las distintas regiones. Hay falta de correspondencia fiscal cuando un estado financia sus gastos con recursos recaudados por otro nivel. Ambas comunidades pertenecientes al Régimen Foral más que cubren sus erogaciones con los recursos de su propiedad. Como se dijo anteriormente, esto se relaciona con el hecho que, en esas regiones, el nivel de recursos propios prácticamente coincide con el de recursos totales, consecuencia del tratamiento diferenciado que éstas reciben. En las comunidades que se encuentran bajo el Régimen Común, por otro lado, sólo cuatro regiones financian más del 80% de sus erogaciones con recursos propios (Balears, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana) y sólo dos lo hacen en menos del 50% (Castilla y León y Extremadura).

**Gráfico IV.13**  
**Recursos propios de provincias en relación al gasto. En %**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

### **IV.3 Sistema de Coordinación Financiera**

El sistema de descentralización de España, donde no existe una relación significativa entre el nivel regional y local de gobierno, hace necesario el tratamiento del sistema de transferencias federales hacia ambas esferas por separado (*López, Martínez, Monasterio 2006*).

#### **IV.3.1. Transferencias a los gobiernos regionales.**

##### **IV.3.1.1. Transferencias al Régimen Común.**

Inicialmente el sistema de financiamiento a las regiones en el Régimen Común se basaba en un sistema de transferencias generales, calculadas mediante el método del “Costo Efectivo Neto”. Este sistema consistía en la cuantificación

del gasto de las competencias que el Gobierno Central iba a descentralizar a las regiones, de modo que, al transferir competencias, transfería el equivalente de los recursos que costaba ejecutar dichas competencias<sup>62</sup>. En 1986, este sistema fue reemplazado por el de “Necesidades de gasto”, basado en el cálculo de los costos en que incurriría un gobierno regional si proveyera el mismo nivel de servicios públicos que el promedio regional a un mismo nivel de esfuerzo fiscal. Para su cuantificación se establecieron criterios basados en población, área, dispersión, insularidad y población mayor a 65 años.

**Cuadro IV.5**  
**Potestades de recolección y administración de tributos**

CRITERIO	SERVICIOS SOCIALES	SALUD	OTROS SERVICIOS
Población			94%
Área			4,2%
Dispersión			1,2%
Insularidad		0,5%	0,6%
Población Protegida		75%	
Población > 65	100%	24,5%	

Para financiar estas necesidades de gasto, se abandonó la financiación basada *exclusivamente* en transferencias y se sustituyó, en línea con la experiencia de otros países federales, por un esquema de dos fuentes de ingresos: los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado.

Actualmente, las regiones pueden recibir desde el gobierno central transferencias de carácter incondicionado o condicionado.

---

<sup>62</sup> Con ello no se consiguió reducir las diferencias existentes entre regiones, ni se garantizó la igualdad en el suministro de los servicios públicos (Franco 2007).

Dentro de la primera categoría, la principal transferencia de igualación es el Fondo de Suficiencia. Este se calcula a partir de una fórmula basada en la diferencia entre las necesidades de gasto de una región y la capacidad fiscal de ésta. Para ello el gobierno central procede al cálculo, para cada impuesto cedido, de rendimientos estándares que cada región debería obtener haciendo el mismo nivel de esfuerzo que el realizado por el promedio de las regiones.

Una vez calculada la recaudación que un gobierno regional puede percibir por un esfuerzo fiscal común a todas las demás regiones con los Tributos Cedidos (TC), y calculado las necesidades de gasto (NG), se calcula la magnitud y la dirección de las transferencias (Tr), de manera que si las Necesidades de Gasto supera la recaudación potencial se garantiza una transferencia de nivelación, y si la recaudación potencial supera las Necesidades de Gasto la transferencia de Nivelación será hacia el Gobierno Central.

**Tr = TC – NG; si Tr > 0 => Excedente al Nivel Central**

**Tr = TC – NG; si Tr < 0 => Excedente al Nivel Regional**

No obstante, éste cálculo no se realiza para todos los años sino que una vez calculados los valores para un año base, se procede a la actualización del mismo mediante la aplicación de un índice de crecimiento igual a la tasa de crecimiento de los impuestos estatales susceptibles de ser cedidos<sup>63</sup>.

Para financiar el gasto que se demande por encima de ese nivel común de prestación, los gobiernos regionales pueden acudir al establecimiento de Nuevos Tributos, el incremento de los Tributos Cedidos o con Operaciones de Crédito.

Adicionalmente, los gobiernos regionales en España reciben algunas transferencias condicionadas, orientadas a reducir las desigualdades

---

<sup>63</sup> A pesar de que bajo este método el fondo de suficiencia evoluciona a la misma tasa en todas las comunidades, las necesidades de gasto pueden hacerlo de forma distinta (dependiendo del cambio demográfico por ejemplo). (Laborda 2006)

regionales. Éstas son giradas mediante los fondos de Compensación Interterritorial (FCI) y de los fondos procedentes de la Unión Europea.

Fondo de Compensación: consiste en una transferencia que no podrá ser inferior al 22,5% de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio. Adicionalmente, el 1,5% de este importe se asigna legalmente en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía” y el 4,02 % se asigna legalmente por la variable de “región ultraperiférica”.

Dichas cuantías se destinan a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se reparten de acuerdo a los siguientes criterios<sup>64</sup>:

- a) La inversa de la renta por habitante
- b) La tasa de población emigrada en los últimos diez años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- f) Otros criterios que se estimen pertinentes.

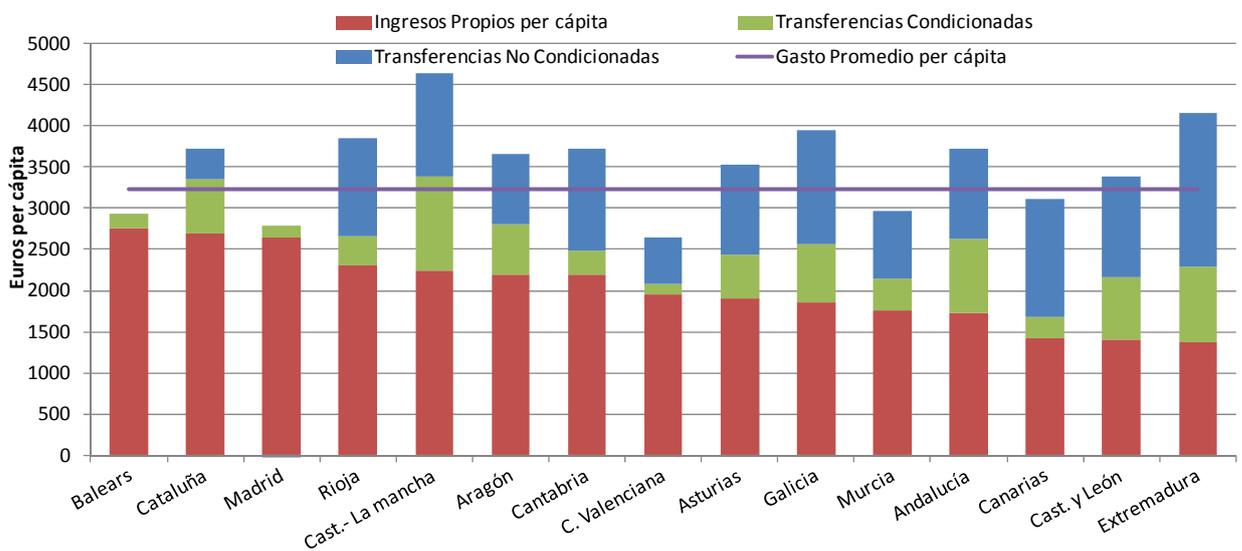
En el Gráfico IV.14 se observan los ingresos de las distintas regiones luego de realizado el reparto del fondos desde el gobierno central y la Unión Europea. Si bien dos tercios de las Comunidades Autónomas alcanzan a cubrir con sus ingresos el gasto promedio per cápita; ninguna gasta más de un 15% por

---

<sup>64</sup> La ponderación de los criterios es establecida por Ley y es revisable cada cinco años.

encima o por debajo de ese valor. Las excepciones las constituyen la Comunidad Valenciana que se encuentra gastando un 24% por debajo del promedio y la región de Castilla- La Mancha que gasta un 44% por encima. Esta situación podría atribuirse a las diferencias existentes en cada región, en cuanto a los ingresos con los que finalmente cuentan para realizar sus necesidades de gasto. Esto es, la primera obtiene un 25% menos de ingresos respecto del promedio y la segunda obtiene un 32% más.

**Gráfico IV.14**  
**Efectos Igualadores del sistema de transferencias**

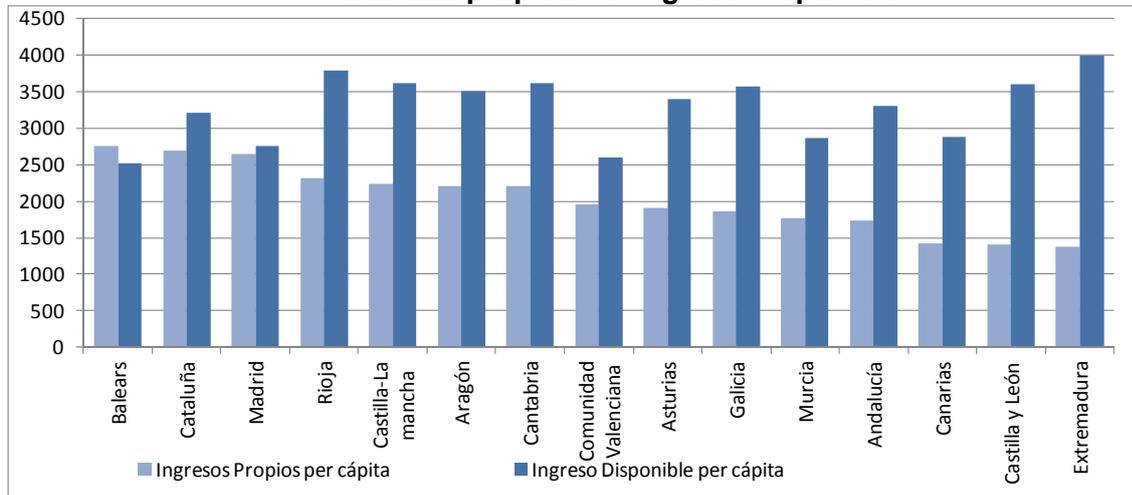


IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España

En el siguiente gráfico (Gráfico IV.15) se observa que la concentración de la recaudación en las regiones más desarrolladas tiene como contrapartida un esquema de transferencias que, en líneas generales, favorece *relativamente* más a los gobiernos de las regiones menos desarrolladas. De este modo, las regiones de Extremadura, Castilla y León y Canaria, las tres regiones de menor

ingreso fiscal per cápita, son las que obtienen un ingreso disponible<sup>65</sup> proporcionalmente mayor; esto es, un 191%, 157% y 102% respectivamente.

**Gráfico IV.15**  
**Recursos propios Vs. Ingreso Disponible**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

#### IV.3.1.2. Transferencias del Régimen Foral.

Se ha dicho que los elevados niveles de ingresos de las Comunidades del Régimen Foral, devenidos de las amplias potestades en la recaudación de impuestos, no harían necesarias transferencias desde el gobierno central hacia éstas comunidades, para financiar sus necesidades de gasto. Se señaló también, que son ellas las que realizan transferencias anuales al gobierno central, con el objeto de financiar el costo de los bienes y servicios sobre los cuales éste todavía mantiene competencias.

Este valor se calcula en base a un índice de imputación de la siguiente manera:

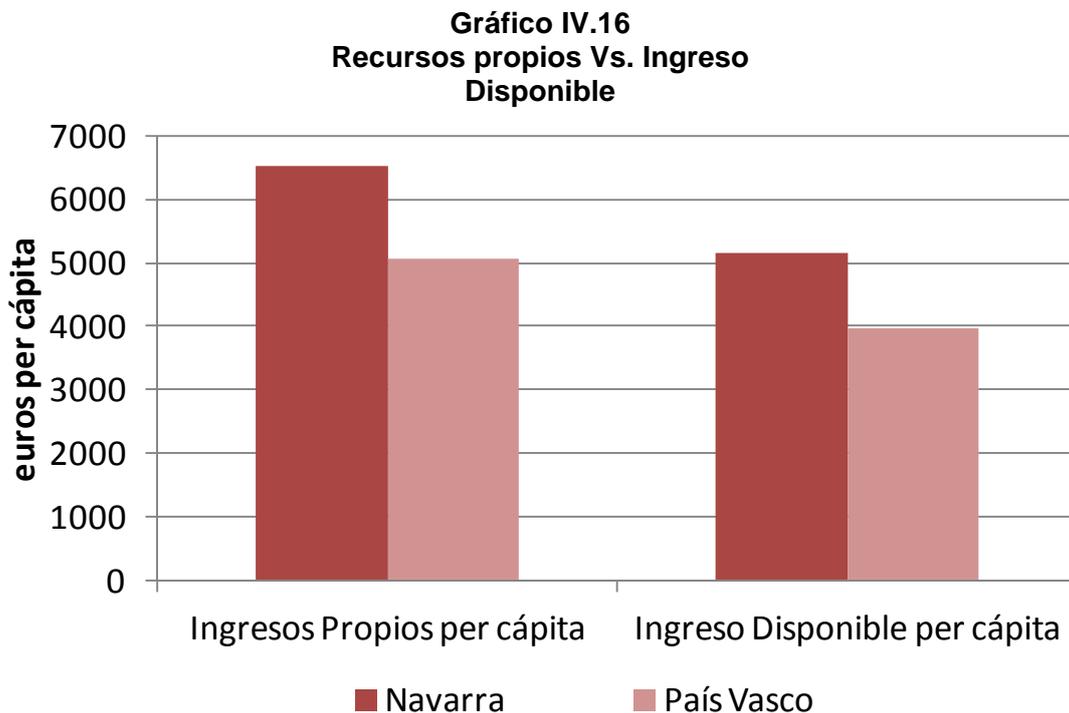
$$\text{Aportación Navarra} = 1,6\% * (G_0 - (TN_0 + D_0))$$

<sup>65</sup> El ingreso disponible es aquél que se obtiene sumando al ingreso propio, las transferencias intergubernamentales recibidas, y restando las enviadas.

$$\text{Cupo Vasco} = 6,24\% * (G_0 - (TN_0 + D_0))$$

El 1,6% para Navarra y el 6,24% para el País Vasco son índices de imputación que se acordaron en la ley que dio origen a estos regímenes especiales, ( $TN_0$ ) son Tributos No concertados o Tributos No cedidos por el gobierno central y ( $D_0$ ) es el Déficit presupuestario y ( $G_0$ ) los Gastos que las comunidades autónomas no han asumido (todos calculados para el año base 1999). La metodología de cálculo es revisada cada 5 años. Para cada año siguiente  $t$  la cuota es calculada por la aplicación al año base, de la tasa de crecimiento de los impuestos acordados.

En el Gráfico IV.16 se observa que luego de realizado el reparto de transferencias, ambas regiones obtienen ingresos disponibles menores a los propios. No obstante, estos niveles superan ampliamente el nivel de gasto promedio de las comunidades que se encuentran bajo el Régimen Común, que se encuentra alrededor de los 3.220 euros por habitante.

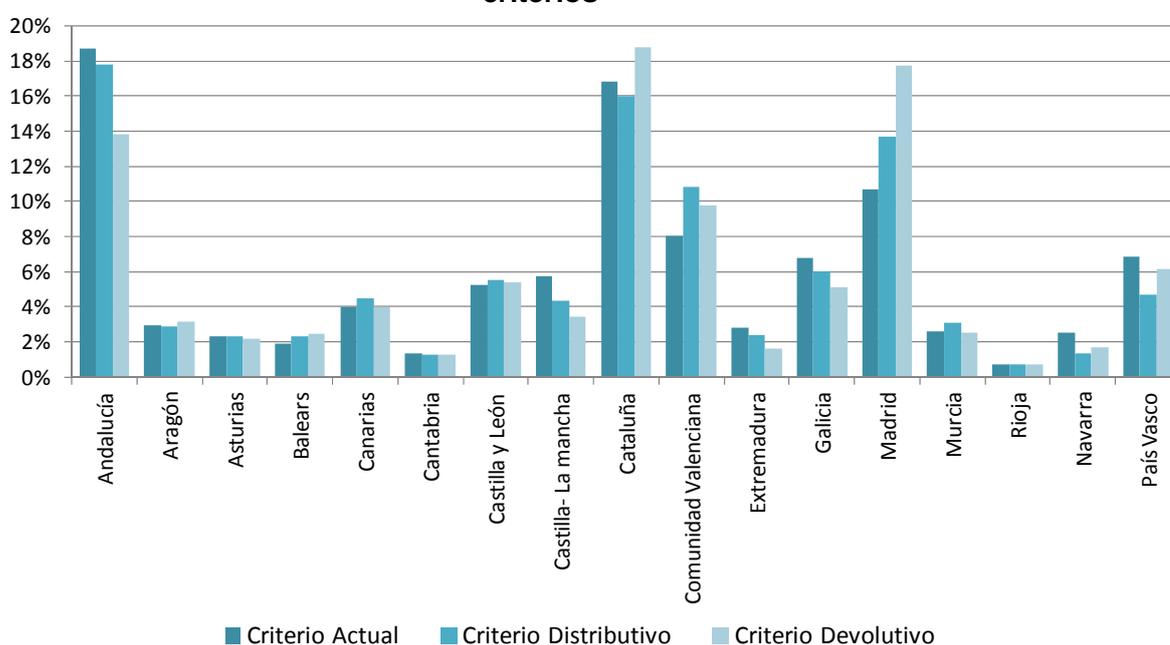


*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

Las comunidades del Régimen Foral financian todo su gasto a partir de recursos propios acercándose, con estos niveles de descentralización, a los países con sistemas fiscales menos concentrados.

En los Gráficos IV.17 y IV.18 se compara el funcionamiento del actual sistema de transferencias de España respecto a dos sistemas ideales de transferencias: uno que reparte recursos a provincias según su participación en el PIB (criterio puramente devolutivo<sup>66</sup>) y otro que lo hace en función de la participación en la población total (intenta garantizar niveles mínimos de servicios por jurisdicción, pero que implica cierta redistribución entre provincias).

**Gráfico IV.17**  
**Participación regional en transferencias según distintos criterios**

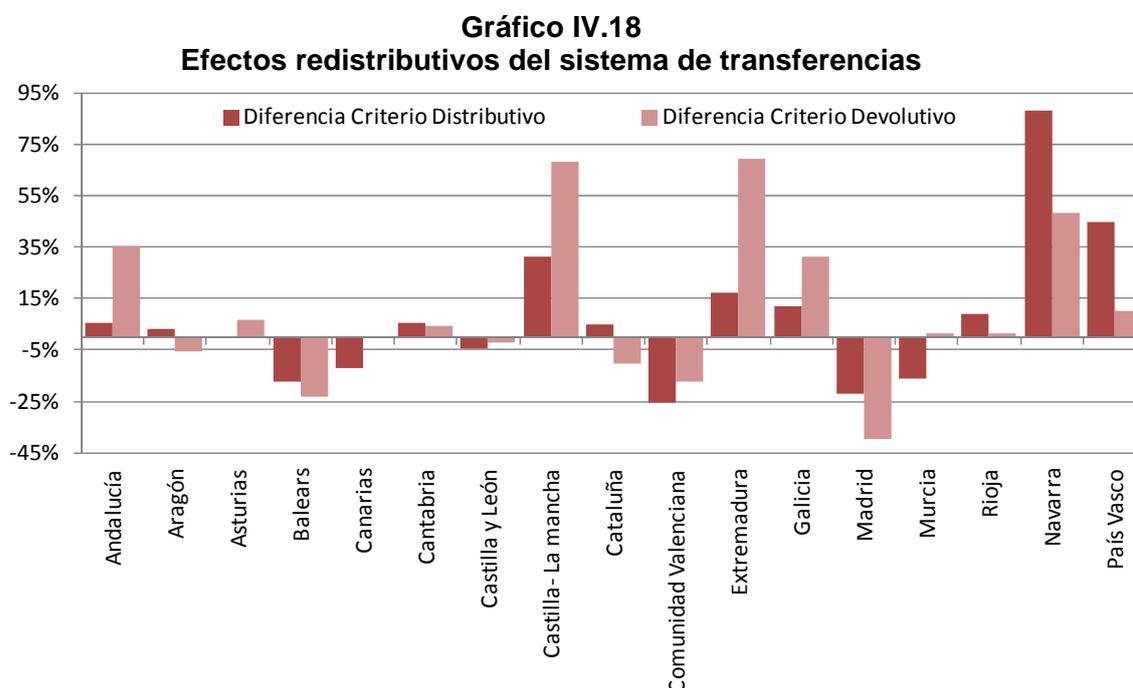


*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

Puede observarse que sólo tres regiones “aportan” al fondo de redistribución, en función de lo que percibirían de transferencias con relación a su participación en el PIB y en la población: Madrid (-17% y -25%, respectivamente), Islas Baleares (-23% y -17%) y la Comunidad Valenciana

<sup>66</sup> Si aceptamos que el PBG provincial refleja adecuadamente la capacidad fiscal de cada provincia

(17% y 25%). Castilla- La Mancha, Extremadura Galicia, y las regiones bajo el Régimen Foral, son las que resultan ampliamente favorecidas.



*IARAF en base a datos del Ministerio de Hacienda de España*

### IV.3.1. Transferencias a los gobiernos Locales.

Los Gobiernos Locales reciben transferencias incondicionadas directamente del Gobierno Central, y los fondos distribuidos dependen de fórmulas diferentes dependiendo del tipo de ciudades: Grandes, Medianas y Pequeñas.

En el caso de las grandes ciudades (más de 75.000 habitantes) el monto de la transferencia está compuesto de dos partes, por un lado una participación en los ingresos del Estado<sup>67</sup>, y por el otro lado está lo que se denomina “Fondo Complementario”, calculado (para el año base 2004) como la diferencia existente entre lo que recibían en un principio en concepto de transferencias y la participación de los impuestos compartidos por el nivel central. La aportación

<sup>67</sup> En el Impuesto a la Renta de las Personas el 1,6875%, en el IVA el 1,7897% y en el Impuesto al Consumo el 2,0454%

de este Fondo Complementario a los municipios se va actualizando en la misma medida que crecen los ingresos tributarios del gobierno central.

En el caso de los municipios pequeños, el monto de las transferencias se asigna mediante la construcción de un índice (ver Cuadro IV.6) conformado por tres variables ponderadas de la siguiente manera: la población 75%, el inverso de la capacidad fiscal 12.5% y el esfuerzo fiscal 12,5%, este aporte se actualiza cada año a la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del gobierno central.

**Cuadro IV.6**  
**Índices para pequeños Municipios**

Habitantes	Coeficientes
De 50.001 a 75.000	1,4
De 20.001 a 50.000	1,3
De 10.001 a 20.000	1,17
De 5.001 a 10.000	1,17
No más de 5000	1

### **La reforma desde 2010**

A pesar del carácter permanente del sistema de 2001, éste ha sido sustituido por el acordado en julio de 2009 y que se ha institucionalizado a través de la Ley 22/2009, con vigencia desde 2010, por la que se reguló el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. En esta reforma se dio un sustancial aumento en los poderes tributarios de los gobiernos regionales.

El origen de la reforma se debe a variadas causas. El sistema de financiación aprobado en 2001 incrementó de forma notable el peso relativo de los ingresos derivados de los impuestos cedidos sobre la financiación total, en detrimento

de las transferencias del Estado, e incorporó la financiación de la sanidad al sistema general. Fueron precisamente las tensiones generadas por el gasto sanitario, que creció en todas las comunidades autónomas a unos ritmos superiores al crecimiento de la financiación global, lo que inició un proceso creciente de crítica al sistema de financiación. Este proceso se exacerbó por la falta de actualización de la financiación autonómica que contenía el propio sistema de financiación.

Asimismo se generalizó en este periodo la teoría de que el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común era excesivamente solidario, en perjuicio de las comunidades autónomas con mayor renta relativa y mayor dinamismo económico. De acuerdo con esta idea, era necesaria una reforma radical del sistema de financiación que redujera sensiblemente la solidaridad interregional y que garantizara que las comunidades autónomas con mayor renta relativa incrementaran su financiación, acercándose a los resultados que obtienen las comunidades forales en sus relaciones financieras con el Estado.

La forma de cálculo de la ecuación básica del sistema de financiación, se refiere a dos magnitudes:

- Las necesidades de financiación de las comunidades autónomas.
- Los recursos de que disponen las comunidades para cubrir sus necesidades de financiación.

El primer paso consiste en elegir el año al que se refieren los cálculos, que se denomina año base del sistema de financiación. Tradicionalmente, el criterio utilizado para elegir este año es que sea el último para el cual se disponga de todos los datos necesarios para realizar los cálculos. Conforme a este criterio el año base elegido en el nuevo sistema de financiación ha sido 2007.

Los siguientes pasos consisten en fijar la cuantía de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año base 2007 y establecer cuáles son los recursos financieros que se atribuyen a esa comunidad en el año base 2007.

De una manera simple, puede decirse que las necesidades de financiación de una concreta comunidad autónoma en el año base 2007 son la suma de dos magnitudes:

- La financiación recibida por la comunidad en ese año 2007 por todos los recursos del sistema vigente en ese año.
- La parte que le corresponde a la comunidad en el reparto de los recursos adicionales aportados por el Estado al nuevo sistema de financiación.

Respecto a la financiación recibida en el año base, se encuentran para su cálculo los siguientes grupos:

#### **Tributos gestionados por las comunidades autónomas.**

En este grupo se encuentran las siguientes figuras, cedidas al 100%:

- a. Los Impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego.
- b. Las tasas por los servicios prestados por las comunidades autónomas.

#### **Los tributos cedidos a las comunidades autónomas que son gestionados por el Estado.**

En este grupo se encuentran:

- a. El rendimiento de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, cedido al 33%.
- b. La recaudación cedida del Impuesto sobre el valor añadido, cedido al 35%, y de los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos y sobre hidrocarburos, cedidos al 40%.
- c. El rendimiento de los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre la electricidad, cedidos al 100%.

d. En el caso del Impuesto sobre el patrimonio, dado que su gravamen se ha eliminado por el Estado, se computa no la recaudación en el año 2007, sino la compensación estatal a las comunidades autónomas por la supresión del gravamen.

### **Las transferencias del Estado reguladas en el sistema de financiación vigente en 2007**

- a. El Fondo de suficiencia, positivo o negativo, del año 2007.
- b. La garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al año 2007.

### **Otras transferencias del Estado que no se incluyen en la liquidación del sistema de financiación del año 2007, pero que constituyen financiación de competencias transferidas por el Estado.**

- a. Los importes de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad pagados por el Estado en 2007.
- b. El coste de los servicios transferidos hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación que no se han computado en la liquidación definitiva del año 2007.
- c. El importe pagado por el Estado en 2007 de la financiación por los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina con anterioridad a 2002.

Respecto a los recursos adicionales del sistema se tiene:

La población ajustada o equivalente. Este concepto conjuga dos ideas, aparentemente contradictorias:

- La población es la medida de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas, ya que a mayor población, mayores servicios públicos que deben prestarse y, por lo tanto, mayor es la financiación requerida para ello.

- Existen determinados factores que provocan un coste por habitante superior en la prestación de los servicios públicos que son responsabilidad de las comunidades autónomas.

Respecto a estos factores, todos los Estatutos de Autonomía contienen, en mayor o menor medida, normas que incluyen criterios específicos que deben ponderarse para determinar la financiación de la comunidad autónoma. En el caso del Estatuto de Castilla y León estos criterios son la extensión superficial, la dispersión y baja densidad de la población y el envejecimiento.

El nuevo sistema de financiación ha recogido los factores citados en el Estatuto castellano y leonés en el cálculo de la población equivalente, que se define como la población ajustada conforme a las variables no poblacionales, al establecer qué variables no poblacionales se computan y en qué porcentaje:

- Se otorga un peso relativo del 38% a la denominada población protegida distribuida en siete grupos de edad. Esta variable tiene en cuenta el diferencial en el coste de prestación de los servicios sanitarios como consecuencia de la edad, esto es, pondera más a las personas mayores que son las que generan un coste sanitario superior.
- Se otorga un peso relativo del 20,5% a la población entre 0 y 16 años.
- Se otorga un peso relativo del 8,5% a la población mayor de 65 años.
- Se otorga un peso relativo a la superficie del 1,8%.
- Se otorga un peso relativo del 0,6% a la dispersión.
- Se otorga un peso relativo del 0,6% a la insularidad.

El porcentaje restante (30%) se corresponde con la población simple.

### **Los recursos que financian a las Comunidades Autónomas**

Una vez que se conocen las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma, el siguiente paso a desarrollar es determinar a través de qué

recursos financieros las comunidades autónomas van a recibir estas necesidades de financiación.

Los recursos de que disponen las comunidades autónomas en términos del año base 2007 se clasifican en dos grandes grupos, la capacidad tributaria y las transferencias del Estado.

**Los recursos tributarios:** La capacidad tributaria de las comunidades autónomas está formada por los siguientes recursos tributarios:

1. La recaudación de los tributos gestionados por las comunidades autónomas; los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los tributos sobre el juego y las tasas por los servicios prestados por las comunidades autónomas.

2. La recaudación de los tributos gestionados por el Estado y cedidos parcialmente a las comunidades autónomas, de acuerdo con los nuevos porcentajes de cesión: la tarifa autonómica del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (cedida al 50%), la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (cedido al 50%) y la recaudación de los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos y sobre hidrocarburos, cedidos al 58%.

3. La recaudación de los tributos gestionados por el Estado que ya estaban cedidos al 100% a las comunidades autónomas: los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre la electricidad.

### **Las transferencias procedentes del Estado**

En los sistemas de financiación vigentes con anterioridad a la Ley 22/2009, la garantía de financiación suficiente y justa entre comunidades autónomas se conseguía a través de la participación en los ingresos del Estado, denominada Fondo de suficiencia a partir del año 2002, como consecuencia de la forma en que esta participación se define y calcula. Hasta 2010, el Fondo de suficiencia ha realizado la función de nivelación entre comunidades porque cubría la

diferencia entre los recursos que puede obtener una comunidad autónoma a través de los tributos cedidos por el Estado y el coste de los servicios transferidos, esto es, garantizaba que todas las comunidades tuvieran los medios financieros necesarios para financiar los servicios que prestan a sus ciudadanos. Y además, garantizaba que los servicios pudieran ser prestados de forma homogénea en todas las comunidades autónomas, ya que en la determinación del coste efectivo se tienen en cuenta las diferencias relativas de coste.

El sistema de financiación aprobado en 2009 adopta una solución sobre el principio de nivelación que articula las transferencias del Estado a través de dos fondos, el Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y el Fondo de suficiencia global.

El objetivo del **Fondo de garantía de servicios públicos** fundamentales es garantizar a todas las comunidades que recibirán a lo largo de los años de aplicación del sistema una financiación mínima garantizada para los servicios públicos fundamentales de su competencia.

Los elementos que configuran este fondo en el año base 2007 son los siguientes:

1. El importe total en el año base 2007, que es la suma del 75% de los recursos tributarios asignados a las comunidades autónomas y de los recursos adicionales aportados por el Estado en este año base.
2. La participación de las comunidades autónomas en el Fondo, que se calcula en función del peso relativo de la población ajustada de cada comunidad en el total.
3. La transferencia del Fondo a cada comunidad, que puede ser positiva o negativa, y que se calcula como la diferencia entre la participación en el fondo y el 75% de la capacidad tributaria.

El **Fondo de suficiencia global de cada comunidad autónoma** es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación en el año base y la suma de:

- Su capacidad tributaria en el año base, y
- El Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, también en el año base.

Por lo tanto, el Fondo de suficiencia global hace la función de cierre de la ecuación financiera del sistema para cada comunidad, ya que es el recurso que, en última instancia, permite igualar las necesidades de financiación de cada comunidad con los recursos financieros que le atribuye el del sistema a esa comunidad.

El Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales es, como el Fondo de suficiencia global, una transferencia desde el Estado a las comunidades autónomas. La supuesta aportación autonómica del 75% de su capacidad tributaria a este fondo es una formalidad contable, ya que la cantidad que las comunidades aportan a este fondo en el año base 2007 es compensada con un incremento similar de la transferencia que reciben del nuevo Fondo de suficiencia global. Por lo tanto, en realidad el Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales es una transferencia financiera desde el Estado a las comunidades autónomas y no de éstas entre sí.

#### **IV.4. Instituciones Fiscales**

El Consejo de Política Fiscal y Financiera: En el esquema de descentralización fiscal español, es crucial la naturaleza y funciones del denominado Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

El “régimen de las autonomías” se encuentra establecido y legislado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del año 1980. El Consejo de Política Fiscal y Financiera fue creado por el Artículo 3 de

dicha Ley, con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las mencionadas Comunidades y la de la Hacienda del Estado.

Actualmente, es un órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, cuyas funciones pueden resumirse en:

- ✓ Coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- ✓ Emisión de los informes y adopción de los acuerdos previstos en la ley complementaria de la ley general de estabilidad presupuestaria.
- ✓ El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- ✓ El estudio, la elaboración, en su caso y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- ✓ La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así con los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- ✓ La coordinación de la política de endeudamiento.
- ✓ La coordinación de la política de inversiones públicas.

En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Un aspecto particular es el mecanismo de votación para alcanzar acuerdos en el CPFF. En este caso, se asegura la mitad de la capacidad de decisión a los representantes del gobierno central en el mismo. Esta “asimetría” básica tiene una raíz no federativa en un estado autonómico pero originalmente unitario

como el español, que hace previsible sus decisiones en una dirección compatible con las políticas nacionales.

*Secretaría General de Financiación Territorial:* La Secretaría General de Financiación Territorial es el órgano directivo al que, bajo la dependencia del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, corresponde la dirección y coordinación de la política de financiación de los entes territoriales.

A la Secretaría General de Financiación Territorial le corresponde el desempeño de la secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, así como las relaciones con otros órganos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en su ámbito de competencias.

De la Secretaría General de Financiación Territorial, depende la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales y los siguientes órganos, con rango de subdirección general:

*La Subdirección General de Relaciones Financieras con las Comunidades Autónomas*, que ejercerá las funciones de apoyo a la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a las relaciones con otros órganos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, así como sobre autorizaciones legalmente atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas y el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

*La Subdirección General de Estudios Financieros Autonómicos*, que ejerce las funciones de estudio, informe y propuesta de las normas y medidas relativas a la financiación de las Comunidades Autónomas, así como la elaboración de estudios sobre la aplicación del sistema de financiación y los aspectos económicos y financieros de las Comunidades Autónomas.

*La Subdirección General de Estudios Financieros Locales*, que desempeña las funciones de estudio, informe y propuesta de las normas y medidas relativas a

la financiación de las entidades locales, así como la secretaría de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de Administración Local.

De la Secretaría General depende directamente un Gabinete Técnico, como órgano de asistencia inmediata al Secretario General, con nivel orgánico de subdirección general.

La Comisión Mixta del Concierto Económico (País Vasco) es un órgano de composición bilateral Estado - País Vasco a la cual se le encomiendan las siguientes funciones:

- ✓ Acordar las modificaciones del Concierto Económico.
- ✓ Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.
- ✓ Acordar la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio.
- ✓ Acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral.
- ✓ Todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el Concierto Económico.

En cuanto a su composición, está constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

La Comisión Coordinadora (Navarra) es un órgano de composición bilateral Estado – Navarra a la cual se le encomiendan, entre otras, las siguientes funciones:

- ✓ Evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Convenio Económico con carácter previo a su aprobación.
- ✓ Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el Convenio Económico.
- ✓ Determinar la aportación económica.
- ✓ Cuantificar la valoración anual, provisional y definitiva, del coste de las competencias ejercidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de policía.
- ✓ Realizar los estudios que se estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen foral con el marco fiscal estatal.
- ✓ Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniformes, planes y programas de informática.
- ✓ Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.

La Comisión Coordinadora está compuesta por seis representantes de la Administración del Estado y seis representantes de la Comunidad Foral designados por el Gobierno de Navarra.

## V. Cuadro Comparativo. Principales Características de los países analizados.

	Brasil	Canadá	España
<b>Características Generales</b>			
<b>Población (millones)</b>	191,8	32,3	46,2
<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	8.511.965	9.984.670	506.019
<b>División político-administrativa</b>	27 Estados (incluyendo DF) y 5.560 municipios	10 Provincias, 3 Territorios y 5.000 gobiernos locales	17 comunidades autónomas, 2 ciudades autónomas y 8.109 municipios
<b>Distribución de Potestades Fiscales</b>			
<b>Fuentes tributarias</b>	Amplia descentralización de impuestos indirectos (ambos niveles subnacionales)	Fuerte descentralización de impuestos (ambos niveles subnacionales)	Fuerte descentralización de impuestos (ambos niveles subnacionales aunque con grandes diferencias entre ellas)
<b>Estructura de Financiamiento</b>	Fuerte dependencia del nivel municipal de las transferencias federales	Preeminencia de las fuentes tributarias propias como fuente principal de recurso en los tres niveles de gobierno	Preeminencia de las fuentes tributarias propias como fuente principal de recurso de todos niveles de gobierno. No obstante, más del 30% de los ingresos de las comunidades del régimen común y de las comunidades locales, provienen de transferencias federales.
<b>Potestades de Gasto</b>	Nivel estadual con importantes funciones en la prestación de servicios públicos. 19,4% del PIB.	Ampliamente descentralizado a nivel estadual. Los Estados financian el gasto de Bienestar. 27% del PIB.	Descentralizado de acuerdo a la doctrina. Nivel estadual con importantes funciones en la prestación de servicios públicos. 14% del PIB.
<b>Desequilibrio fiscal Vertical</b>	Brecha positiva a nivel central y brechas negativas en los niveles inferiores. Poco significativa a nivel estadual.	Brecha positiva a nivel central y brechas negativas en los niveles inferiores. Poco significativas.	Brecha positiva a nivel central y brechas negativas en los niveles inferiores, excepto en las Comunidades del régimen foral. Significativa a nivel central y estadual

## V. Cuadro Comparativo. Principales Características de los países analizados.

	Brasil	Canadá	España
<b>Desequilibrio fiscal Horizontal</b>	Significativo entre regiones: Unas mucho más favorecidos que otras en materia de ingresos propios e importante heterogeneidad en materia de densidad demográfica	Significativo entre estados y territorios: Unos mucho más favorecidos en materia de ingresos propios y recursos naturales e importante heterogeneidad en materia de densidad demográfica	Significativo entre Comunidades del Régimen Foral y Común: Las primeras mucho más favorecidas en materia de ingresos propios e importante heterogeneidad en materia de densidad demográfica
<b>Transferencias Condicionadas</b>	Importantes a nivel municipal. Constituidas por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valoración del Magisterio (FUNDEF) y las transferencias al Sistema Único de Salud (SUS)	Representan el 68% del total de transferencias a Estados y Territorios. Destinadas a Asistencia y servicios sociales, cuidado de la salud, educación postsecundaria y desarrollo temprano del niño.	Constituyen el 38% del total de transferencias a las comunidades del régimen común. Destinadas a la financiación de gastos de inversión.
<b>Transferencias Incondicionadas</b>	Constituidas por transferencias directas e indirectas, son las principales transferencias a Estados y municipios.	Representan el 32% del total de transferencias a Estados y Territorios	Constituyen el 64% del total de transferencias a las comunidades del régimen común. Contempla las diferencias en las necesidades fiscales. Las comunidades del régimen foral realizan transferencias hacia el nivel central.
<b>Efectos Igualadores del sistema</b>	Medianamente Igualador. No se alteran las discrepancias en ingresos per cápita (después de transferencias)	Altamente Igualador	Igualador. Aunque favorece ampliamente a regiones con elevada recaudación per cápita.

## Referencias

Afonso, José Roberto R. (2005). "Brasil, un caso aparte". BNDES, Río de Janeiro.

Bird, Richard, M., (1985), *Federal Finance a Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation.

Krelove, R.; Stotsky, J.G. y Vehorn, C.L. (1997): "Canada". En Ter-Minassian, T.: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Laborda, Julio; Escudero, Cralos (2006): "Regional Government in Spain: Vertical Imbalances and revenue assignment". International Studies Program. Working Paper 06-10.

Laborda, Julio; Escudero, Cralos; Vazquez Jorge (2006): "the practice of Fiscal Federalism in Spain". ". International Studies Program. Working Paper 06-23.

Rezende, Fernando; Afonso, José Roberto R. (2002) "The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects". Working Paper, No. 149, CREDPR, Stanford University, Stanford.

Rezende, Fernando; Oliveira, Fabrício (org.) (2003). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*, Fundação Konrad-Adenauer, Río de Janeiro.

Ruiz Almendral, Violeta; Francois Vaillancourt (2013). *Autonomy In Subnational Income Taxes: Evolving Powers, Existing Practices In Seven Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2013.

Serra J.; Afonso José Roberto R. (2007) "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". Revista CEPAL 91.

Shah, A., (1991), "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation". World Bank, Policy Research Working Paper n. 1289.

**Provincia de Córdoba  
Consejo Federal de Inversiones**

**Nombre del Proyecto:  
“Relación fiscal Nación – Provincias. Lineamientos  
para una reforma posible”**

**Informe Final (continuación)**

**Córdoba, Diciembre de 2013**

**Elaborado por:**

**Instituto Argentino de Análisis Fiscal**

## Contenido 4º Informe Parcial

Contenido.....	284
Resumen ejecutivo .....	285
I. Introducción .....	291
II. Relaciones federales y sistema actual de coparticipación.....	292
III. Evolución reciente de las transferencias de recursos entre Nación y Provincias: la necesidad de un mejor sistema de coparticipación.....	297
III.1. Coparticipación por habitante: un claro ejemplo de las disparidades en el “efecto redistributivo”.....	299
III.2. Transferencias automáticas y no automáticas a Provincias.....	302
III.3. El caso de los subsidios como gasto discrecional en las provincias.....	303
III.4. Impacto en la distribución global de fondos .....	306
III.5. ¿Efectos Igualadores?.....	308
III.5.1. Efectos Igualadores del Sistema de Transferencias .....	310
III.5.2 La igualación de las capacidades de gasto .....	312
IV. La necesidad de una reforma.....	316
IV.2.1. La necesidad de criterios objetivos.....	321
V. Propuesta de una reforma necesaria de la coparticipación en Argentina .....	349
V.4.1. Propósito de la Reforma .....	355
III.4.2. Masa Coparticipable .....	356
V.4.3 Distribución primaria .....	358
V.4.4 Distribución secundaria.....	361
V.4.5 Resultados en el Escenario Base .....	363
V.4.6. Escenarios Alternativos .....	371
V.4.7. La financiación de la propuesta.....	377
V.4.8.La situación de ANSES.....	380
VI. Conclusiones .....	382

## Resumen ejecutivo

- En un país federal como la Argentina, se requiere de un mecanismo que distribuya los recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios), de modo tal que se garantice la provisión de bienes y servicios públicos de una manera equitativa. Esto es así ya que, como en cualquier país del mundo, existen regiones “ricas” y regiones “pobres”, en las que las capacidades para generar recursos no son homogéneas. Surge entonces la necesidad de un sistema de transferencias que permita equiparar la cantidad y calidad de bienes públicos que recibe cada habitante a lo largo de todo el país.
- La ley que actualmente rige el reparto de recursos entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es la Ley N° 23.548 y modificatorias. Sus características clave son la centralización de algunos impuestos y la fijación de coeficientes de distribución fijos o no actualizables, tanto para la distribución primaria como secundaria.
- El sistema actual de coparticipación en Argentina, si bien fue concebido originalmente para responder a criterios devolutivos y distributivos, adolece en la práctica de un orden esquemático, constituyendo un complejo esquema de transferencias en el cual no se cumplen con los criterios de equidad y redistribución.
- Analizando las cifras de la coparticipación per cápita en las provincias argentinas se observan marcadas diferencias entre jurisdicciones. Estas diferencias intrarregionales muestran que, si bien el sistema actual de coparticipación posee características redistributivas, evidencia en algunos casos disparidades difíciles de explicar objetivamente.
- También resulta importante conocer cuánto es el monto que efectivamente reciben los habitantes de cada provincia de manera global cuando se agregan conceptos tales como las transferencias no automáticas, los subsidios, o la obra pública. En todos los casos, sin importar qué se le adicione a la coparticipación automática, las disparidades se mantienen. De esto se deriva que todo estudio de

federalismo fiscal que se realice debe ser analizado desde un punto de vista global, y tener en cuenta otros aspectos además de la distribución automática de fondos entre jurisdicciones.

- Claramente, el sistema de transferencias no logra igualar la posición relativa de cada provincia sino que en realidad la mayor parte de las provincias ni siquiera alcanza a cubrir el gasto promedio por habitante del conjunto.

- Se observa que no pareciera existir un mecanismo que contemple las necesidades fiscales pues la distribución de transferencias no automáticas por parte de la Nación determina un nivel de erogaciones por habitante entre las provincias heterogéneo.

- A modo de resumen, y con el objetivo de sintetizar la necesidad de una reforma al sistema de transferencias de recursos intergubernamentales en nuestro país, se presentan los principales puntos a los que se arriba luego del análisis de la evolución reciente del mismo.

- **Distribución primaria: A) la participación legal de las provincias en relación al gobierno federal fue creciendo con el tiempo. B) Sin embargo la participación efectiva fue cayendo paulatinamente (actualmente se está apenas por debajo del piso de coparticipación del 34% del art. 7 de la Ley 23.548) debido a la concentración de los ingresos impositivos en recursos no coparticipables y con asignaciones específicas por fuera de la coparticipación. C) A su vez, las responsabilidades de gasto para proveer los bienes y servicios públicos esenciales (salud, educación, seguridad y justicia) actualmente recaen en mayor medida en las provincias que en el gobierno federal, en contraste con la obtención de ingresos de cada nivel de gobierno.**

- **Distribución secundaria: A) Actualmente no responde a criterios explícitos, sino que mantiene coeficientes fijados hace tres décadas, y da lugar a grandes disparidades regionales en los envíos automáticos per cápita, y por consiguiente no posibilita un financiamiento de la provisión de bienes y**

**servicios públicos homogéneos entre regiones. B) En otros países, como por ejemplo Australia, las transferencias del tipo de la coparticipación, logran efectivamente equiparar la suma de los ingresos per cápita propios más transferidos entre regiones, favoreciendo una actividad más equitativa del sector gobierno.**

- **La reforma de las relaciones fiscales interjurisdiccionales en Argentina debiera, idealmente, ser integral, en el sentido que abarque una rediscusión seria de las potestades de gastos e ingresos por niveles de gobierno.**

- Un análisis de las opciones posibles (vale decir, **factible económica y políticamente**) muestra que el sistema debiera tender a un esquema que simplifique la composición de la masa coparticipable, eliminando las detracciones previas, fondos especiales y precoparticipaciones. Esto claramente desfinanciaría al Tesoro nacional y a ANSES, pero el “financiamiento” de estos organismos podría realizarse a través de la reducción de gastos discrecionales. En definitiva, una distribución primaria que les garantice más ingresos automáticos a provincias, sin comprometer fiscalmente a la Nación (puesto que sería financiada con reducción de gastos discrecionales como las transferencias no automáticas, las obras públicas o los subsidios a las empresas privadas).

- Por el lado de la distribución secundaria, la distribución de los recursos debiera utilizar criterios simples, explícitos y no manipulables, que tengan en cuenta la necesidad de ir hacia un esquema más armónico de envíos por habitante, de manera de que se pueda disponer de un estándar mínimo de bienes públicos en las distintas regiones del país.

- En 1994 se le da jerarquía constitucional al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. La reforma constitucional de dicho año introdujo la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación de impuestos a través de una ley convenio entre la Nación y las provincias, que garantice la automaticidad en la remisión de los fondos. Además, estableció que la distribución se efectuará en relación directa a la asignación de las competencias, servicios y funciones, contemplando criterios

objetivos de reparto. Dicha distribución debe tener las características de: equitativa, solidaria, y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

- Claramente, para aprobar el nuevo régimen de coparticipación se requiere pasar por un proceso político de decisión que exige considerar cuestiones no sólo económicas (eficiencia, optimalidad), y que no puede ser desconocido ni obviado, por detrás del cual se encuentran los conflictos clásicos del régimen argentino, entre los niveles de gobierno, Nación–Gobiernos Provinciales, y entre los Gobiernos Provinciales entre sí. Adicionalmente, se generan conflictos dentro del diseñador del nuevo régimen, que debe definir cuáles son los objetivos del instrumento, por ejemplo, la distribución personal del ingreso, la distribución regional, estabilidad macroeconómica, entre otros.

- Junto con el incremento de la participación efectiva de provincias en la distribución primaria, uno de los pilares de cualquier reforma superadora del actual régimen debería ser la progresión hacia una distribución secundaria explícita y basada en criterios objetivos y actualizables de reparto entre provincias, y que a la vez permitan alcanzar los objetivos constitucionales arriba enunciados.

- Por criterios objetivos de reparto se entiende aquellos que son explícitos, razonables y no sujetos a manipulación. En el trabajo se describen los principales indicadores que se podrían utilizar, en el sentido de que cumplen con estas características, y a la vez están disponibles con algún grado de periodicidad para las provincias o sus áreas urbanas: proporcional, devolutivo (PBG), redistributivos (PBG per cápita, población, densidad poblacional, superficie, necesidades básicas, Índice de desarrollo humano, pobreza, e indigencia).

- Habiendo analizado las disparidades a que da lugar el actual sistema de coparticipación de recursos, se obtuvieron dos conclusiones que servirán de guía a la propuesta de reforma: primera, que las provincias deberían aumentar su participación en la distribución primaria, y segunda, que la distribución secundaria

debiera ser más equitativa o bien no dar lugar a disparidades tan amplias como las observadas.

- Se considera que reformas de tipo gradualistas (o de cambios de la coparticipación “en el margen”), son las que tienen mayor probabilidad de ser adoptadas.

- La propuesta que cierra el informe cuenta con elementos clave de los ya analizados a lo largo de todo el estudio, incorporando la necesidad de que las provincias presenten una cierta convergencia en sus capacidades fiscales, junto con la idea gradualista de mantener la distribución actual de recursos (primaria y secundaria) e ir modificándola “en el margen”, es decir a través de una magnitud repartida de manera diferente a la actual, que va haciéndose más importante conforme pasa el tiempo.

- Concretamente, en la propuesta se considera que la masa tributaria a distribuir estará conformada por todos los recursos a crearse excepto aquellos a los que se les asigne un destino específico o se distribuyan mediante regímenes especiales.

- La consideración de la suma del 100% de la recaudación de estos tributos es distinta del concepto actual de masa coparticipable (por ejemplo, cheque se coparticipa entre Nación y provincias sólo en un 30%). En las simulaciones de resultados se considera, al plantear el escenario sin cambios, cómo se repartiría la recaudación total de los impuestos coparticipables entre Provincias y Nación (Nación incluye ANSES) de mantenerse la situación actual.

- La principal diferencia con la situación actual es que se eliminan detracciones y precoparticipaciones de la masa. En el escenario propuesto todos los impuestos que integran la masa a repartir se incluyen en un 100% al sistema de coparticipación.

- La distribución se divide en etapas: 1) Se distribuyen los recursos entre la Nación y las Provincias de idéntica manera a lo que se observe en el año base (coeficientes efectivos), que para los efectos de la simulación se estableció en 2013, hasta alcanzar idéntico monto que lo repartido en ese año. 2) Sobre el excedente de

recaudación respecto a 1): El 30% tiene como destino al Fondo de Equiparación Provincial, que se reparte entre las 23 provincias; y el 70% restante se distribuye entre la Nación y las Provincias con los coeficientes de distribución primaria que se observen en el año 2013 (aproximadamente 40% Provincias-60% Nación).

- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibirá sus fondos desde el Gobierno Nacional, por lo que no se suma al conjunto de provincias al realizar los cálculos.

- **Para la distribución secundaria:** se distribuye según los coeficientes efectivos de distribución que se observen en el año 2013, hasta alcanzar el mismo monto de ese año (piso a cumplir). La parte correspondiente a Provincias de los fondos en exceso del mencionado piso que no se destinen al Fondo de Equiparación Provincial, se distribuyen entre las provincias con los coeficientes de distribución secundaria de la Ley 23.548 y modificatorias (excluida CABA).

- **Fondo de Equiparación Provincial:** constituido con el 30% del excedente sobre el piso se destina íntegramente a ser repartido entre las 23 Provincias, con nuevos criterios de distribución: población y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en partes iguales.

- Los resultados de las simulaciones a futuro (2014-2018), muestran que las provincias aumentan gradualmente su participación primaria, y que la distribución secundaria se va haciendo más equitativa en un contexto en el cual casi todas las provincias (excepto tres de ellas) ganan en valores absolutos respecto a la situación en que se mantiene el esquema actual. La distribución de recursos por habitante también resulta más equitativa. La provincia de Córdoba, a pesar de relegar un pequeño porcentaje de su coeficiente secundario, recibiría más recursos con este esquema frente a la situación sin cambios.

## **I. Introducción**

El presente informe tiene como objetivo fundamental analizar el sistema de coparticipación de impuestos que rige en la actualidad en Argentina, focalizándose en criterios de equidad provincial. A su vez, a través de un análisis de los diversos criterios alternativos objetivos de distribución secundaria, se provee de un marco que permite elaborar propuestas de coparticipación primaria y secundaria de impuestos superadoras de la actual, que deberán ser evaluadas en función no sólo de lograr una mayor equidad en el reparto interprovincial de los fondos sino también en función de su viabilidad económica y política. En este sentido, se han priorizado propuestas que no impliquen una reforma integral del sistema (que generalmente no tienen viabilidad política), vale decir propuestas basadas en cambios marginales que logran, a lo largo del tiempo, modificar la asimetrías existentes, y que a su vez posean algún grado de posibilidad de implementación efectiva.

## **II. Relaciones federales y sistema actual de coparticipación**

Como se estableció en informes anteriores, la ley que actualmente rige el reparto de recursos entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es la Ley N° 23.548, la cual surgió como régimen transitorio en el año 1988 en respuesta a los continuos conflictos entre la Nación y las Provincias que signaron al período 1985-1987 en el cual no hubo marco legal para la coparticipación de recursos. Esta norma legal buscó cierta estabilidad al régimen vigente en esos años, por ende tanto la distribución primaria (entre Nación y Provincias) como la secundaria (entre las provincias mismas), reflejan una especie de fotografía de lo ocurrido en los años previos. Es decir, para lograr la aprobación de la normativa, se respetaron las participaciones en los años recientes de cada una de las partes interesadas. A su vez, y ante la posibilidad indeseable de regresar a una situación de vacío legal, se incluyó una disposición de prórroga automática en caso de que el Congreso Nacional no sancionara una nueva norma.

La Ley 23.548 preserva características relacionadas a las leyes previas en la materia. Una de ellas es la centralización de algunos impuestos (comercio exterior y seguridad social) en el gobierno nacional. Se buscó especificar de manera precisa la masa coparticipable, estableciendo que todos los impuestos existentes o por crearse son coparticipables, excepto aquellos excluidos expresamente por la Constitución, los impuestos que tuvieran otros regímenes de distribución, los que tuvieran afectación específica al momento de sanción de la Ley o los que se afectarían a fines determinados en el futuro. Estas últimas cláusulas son las que desvirtuaron la precisión y previsibilidad que se le intentó dar a la masa a repartir.

En segundo término, se procedió mediante la Ley a la fijación de coeficientes de distribución fijos o no actualizables, tanto para la distribución primaria como secundaria. Se estableció que la masa coparticipable se reparta en un 42,34% para la Nación, un 56,66% para el conjunto de provincias, y un 1% para un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN) para "atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales".

El porcentaje de la distribución primaria correspondiente a las provincias surgió de tomar el 48,5% que se había fijado para las provincias en la Ley 20.221 de 1973, y sumarle un 8,16% que surgió de la estimación del costo de la transferencia de servicios (básicamente la educación primaria) de la Nación a las provincias de fines de los años '70.

A su vez, se fijaron los porcentajes para cada una de las provincias con los que se llevaría a cabo la distribución secundaria. Estos coeficientes no obedecen a ningún criterio objetivo de distribución explícito, sino que más bien respetan la participación que cada una de las provincias había logrado en los años inmediatos anteriores, en los cuales precisamente la asignación había resultado discrecional (puesto que durante el periodo 1985-1987 no hubo ley de coparticipación).

Estas circunstancias dieron lugar a que, desde entonces, múltiples normas aparecieran para complementar y/o modificar las disposiciones de la Ley N°23.548. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por los sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales acordados entre la Nación y las Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron dictando. Estos Acuerdos y Pactos legalizados forman el régimen vigente de coparticipación en Argentina.

En el cuadro siguiente se exponen las participaciones provinciales que se obtienen una vez que se consideran todas las jurisdicciones subnacionales (es decir, se incluyen Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuya participación se detrajo de la de Nación).

Una diferencia de la Ley 23.548 respecto a las anteriores fue la fijación de una cláusula de limitación del piso para la constitución de la masa coparticipable, correspondiente al 34% de recursos tributarios nacionales de la Administración Central, ya sea que tengan o no el carácter de coparticipables.

**Cuadro II.1. Coeficientes de distribución primaria y secundaria según Ley N°23.548 y modificatorias**

Destino	Porcentaje final*	
	s/ 100%	s/58,76% provincias + CABA
Nación	40.24%	
ATN	1.00%	
Total provincias	58.76%	100.00%
C.A.B.A. (Dec. 705/2003)	1,40%	2,38%
Buenos Aires	12,46%	21,21%
Catamarca	1,56%	2,66%
Córdoba	5,04%	8,58%
Corrientes	2,11%	3,59%
Chaco	2,83%	4,82%
Chubut	0,90%	1,53%
Entre Ríos	2,77%	4,72%
Formosa	2,07%	3,52%
Jujuy	1,61%	2,74%
La Pampa	1,07%	1,81%
La Rioja	1,18%	2,00%
Mendoza	2,37%	4,03%
Misiones	1,87%	3,19%
Neuquén	0,99%	1,68%
Río Negro	1,43%	2,44%
Salta	2,18%	3,70%
San Juan	1,92%	3,27%
San Luis	1,30%	2,20%
Santa Cruz	0,90%	1,53%
Santa Fe	5,07%	8,63%
Santiago del Estero	2,34%	3,99%
Tucumán	2,70%	4,60%
T. del Fuego (Dec. 702/99)	0,70%	1,19%
Total provincias	58.76%	100.00%

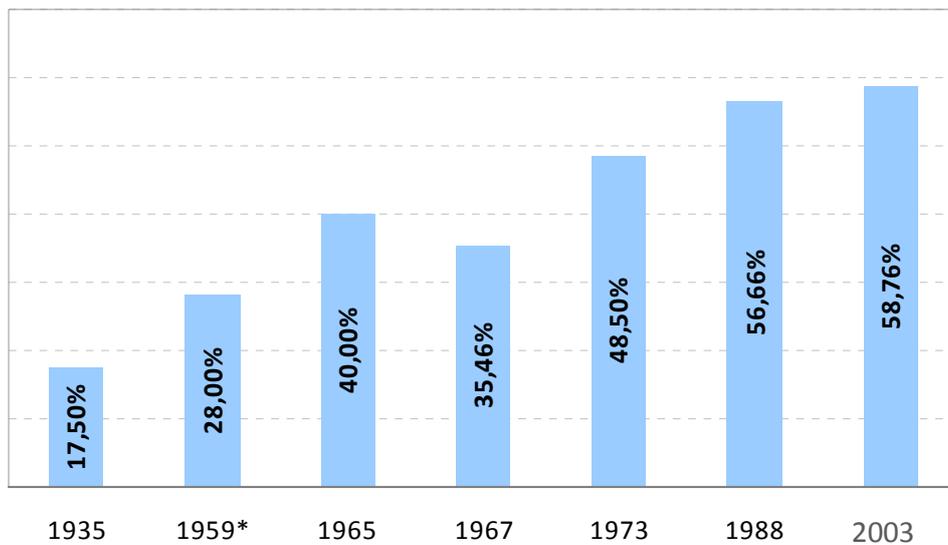
*\*incluyendo art. 3 inc. c) y Decretos de incorporación de Tierra del Fuego y Capital Federal: Por el Decreto N°2456/90, se fijó en 0,388% del monto total recaudado la asignación correspondiente a Tierra del Fuego, y el Decreto 702/99, elevó este porcentaje a 0,70%, lo que modificó los coeficientes definitivos legales del régimen de coparticipación. A su vez, por medio del Decreto N° 705/2003, la participación correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se fijó desde 2003 en un 1,40% del monto total recaudado.*

*Fuente: IARAF sobre la base de la Ley N°23.548 y Decretos complementarios.*

**Resumen sintético**

A continuación se resume la evolución de las leyes convenio de distribución de fondos en Argentina desde el inicio legal del sistema de coparticipación, y las distribuciones primaria y secundaria asociadas a dicha evolución temporal.

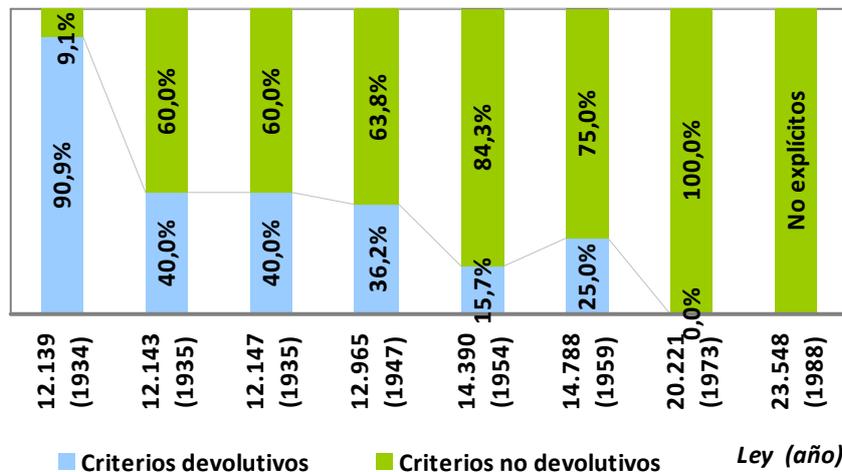
**Gráfico II.1. Evolución de la participación legal de Provincias sobre la masa de recursos coparticipable**



Fuente: IARAF sobre la base de dirección de coordinación fiscal con provincias.

\* Por medio de las leyes N°14.788 y N°16.463 (prórroga de la anterior) se fijaron los coeficientes de distribución primaria para los períodos comprendidos entre 1959 y 1965, con un valor creciente del correspondiente a provincias, de 28% a 40%.

**Gráfico II.2. Evolución de los criterios de distribución secundaria**



Fuente: IARAF sobre la base de MECON.

**Cuadro II.2. Evolución de la distribución secundaria  
Distribución secundaria (entre provincias, incluyendo a CABA). Años  
seleccionados**

Jurisdicción	1973	1984	1988	1995	2003	2012
	Ley 20.221	(efectivos)	Ley 23.548	(efectivos)	(Ley 23.548 actualiz.)	(efectivos)
CABA		5,3%			2,4%	1,9%
Buenos Aires	<b>28,0%</b>	<b>25,4%</b>	<b>22,0%</b>	<b>25,1%</b>	<b>21,2%</b>	<b>19,2%</b>
Catamarca	<b>1,9%</b>	1,9%	2,8%	2,5%	2,7%	<b>2,7%</b>
Córdoba	<b>8,9%</b>	8,2%	8,9%	<b>7,6%</b>	8,6%	<b>8,8%</b>
Corrientes	3,8%	3,5%	3,7%	3,6%	3,6%	3,8%
Chaco	<b>4,1%</b>	4,0%	<b>5,0%</b>	4,3%	4,8%	<b>5,0%</b>
Chubut	1,9%	1,9%	1,6%	1,9%	1,5%	1,7%
Entre Ríos	4,6%	3,5%	4,9%	4,6%	4,7%	4,8%
Formosa	<b>2,3%</b>	2,2%	<b>3,6%</b>	3,3%	3,5%	3,6%
Jujuy	<b>2,2%</b>	2,2%	<b>2,8%</b>	2,8%	2,7%	2,8%
La Pampa	1,8%	1,4%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%
La Rioja	1,7%	1,6%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
Mendoza	<b>4,7%</b>	4,2%	4,2%	4,1%	4,0%	<b>4,1%</b>
Misiones	3,0%	3,0%	3,3%	3,3%	3,2%	3,4%
Neuquen	1,7%	2,0%	1,7%	1,9%	1,7%	1,8%
Río Negro	2,3%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	2,5%
Salta	3,8%	3,9%	3,8%	3,7%	3,7%	3,9%
San Juan	2,6%	2,4%	3,4%	3,2%	3,3%	3,3%
San Luis	1,8%	1,5%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%
Santa Cruz	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%	1,5%	1,6%
Santa Fe	<b>9,1%</b>	8,4%	9,0%	8,4%	8,6%	<b>8,9%</b>
Santiago del Estero	4,0%	4,0%	4,1%	3,8%	4,0%	4,1%
Tucumán	4,6%	5,0%	4,8%	4,5%	4,6%	4,7%
Tierra del Fuego		0,3%		1,1%	1,2%	1,2%
<b>Total de Provincias</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: IARAF sobre la base de MECON e Infoleg

### **III. Evolución reciente de las transferencias de recursos entre Nación y Provincias: la necesidad de un mejor sistema de coparticipación**

En un país federal como Argentina, se requiere de un mecanismo que distribuya los recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios), de modo tal que se garantice la provisión de bienes y servicios públicos de una manera equitativa. Esto es así debido a que, como en cualquier país del mundo, existen regiones “ricas” y regiones “pobres”, y la capacidad que tienen las mismas para generar recursos no es homogénea, por lo que surge la necesidad de un sistema de transferencias que permita equiparar la prestación de bienes públicos a lo largo de todo el país.

En Argentina este mecanismo de distribución de recursos ente gobiernos se conoce como la *Coparticipación Federal de Impuestos*, y consiste en que la Nación concentra la recaudación de los impuestos más importantes y luego los distribuye entre las Provincias bajo diferentes criterios.

En primer lugar, es necesario distinguir entre la distribución *primaria* y la distribución *secundaria* de los recursos.

La *distribución primaria* tiene que ver con cómo se realiza el reparto de la masa bruta coparticipable entre la Nación y el conjunto de provincias, es decir qué porcentaje del total de fondos se queda la Nación y cuánto va para el consolidado provincial.

La *distribución secundaria* hace referencia a cómo se distribuye entre las distintas provincia esta masa de recursos, esto es, qué porcentaje de fondos le corresponde a cada jurisdicción. Resulta importante destacar que el reparto de estos fondos puede realizarse fundamentalmente bajo dos criterios:

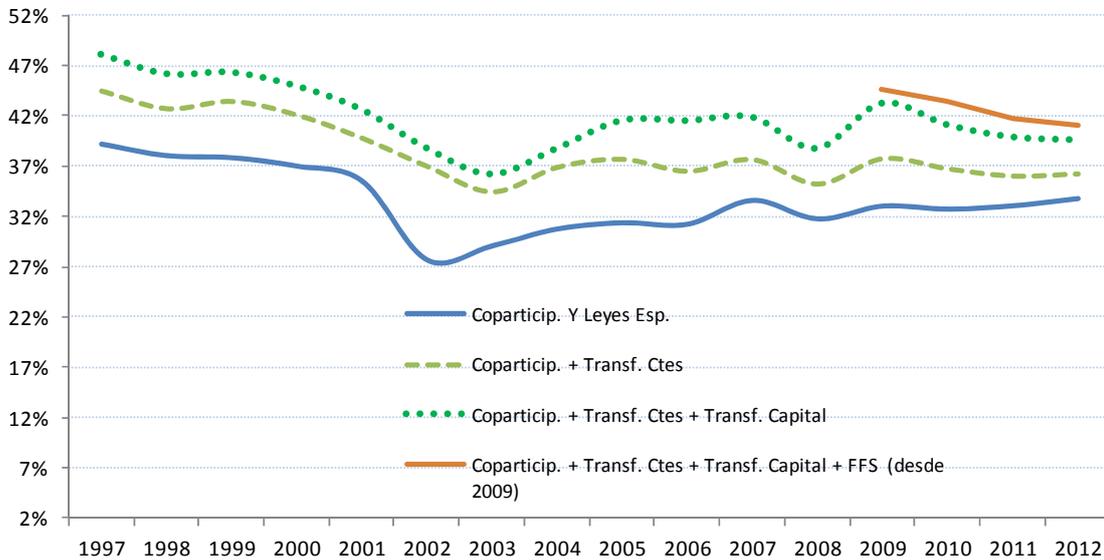
- Un criterio *devolutivo*, mediante el cual se le asignan fondos a las jurisdicciones según cuál haya sido el aporte de cada una de ellas a la generación de la masa de recursos totales, esto es, cuánto aportó cada provincia a la recaudación nacional de impuestos.
- Un criterio *distributivo*, con el que se trata de distribuir fondos entre las provincias en función de las necesidades sociales de cada una de ellas. El objetivo de este criterio es poder igualar la prestación de bienes y servicios públicos entre provincias, independientemente de si éstas son pobres o ricas.

Lo ideal sería poder combinar estos criterios, de modo que el reparto de fondos sea equitativo entre los ciudadanos de todo el país, pero a la vez se minimicen las distorsiones en la asignación de recursos productivos.

El sistema actual de coparticipación en Argentina, si bien fue concebido originalmente para responder a ambos criterios, adolece en la práctica de un orden esquemático, constituyendo un complejo esquema de transferencias en el cual no se cumplen con los criterios de equidad y redistribución.

Resulta interesante remarcar que el porcentaje de los recursos de la Administración Central que se destina a las provincias mediante la coparticipación federal de impuestos y leyes complementarias resultó menor en los últimos once años al piso legal establecido en el mencionado art. 7 de la Ley 23.548. Solamente se acercó al mismo al considerar al Fondo Federal Solidario, FFS (30% de las retenciones al complejo sojero), las cuales no forman parte del sistema de coparticipación, sino que van por fuera del mismo, y sólo usan de la Ley 23.548 los coeficientes de distribución secundaria del FFS entre las provincias.

**Gráfico III.1. Distribución Primaria Efectiva: Transferencias a provincias como % de la recaudación (neta de seguridad social). Consideración de Transferencias automáticas, no automáticas y FFS**



Fuente: IARAF en base a MECON y AFIP.

### III.1. Coparticipación por habitante: un claro ejemplo de las disparidades en el “efecto redistributivo”

En el presente apartado se analiza la coparticipación per cápita que perciben las provincias basándose en criterios económicos y demográficos. Vale decir, para el análisis, se agrupa a las 24 jurisdicciones nacionales en función del ingreso promedio de las jurisdicciones (que mide la capacidad de generar recursos que tiene la jurisdicción), y la densidad poblacional (que mide la dificultad de proveer bienes públicos, puesto que, en términos generales, a menor dispersión de la misma, el costo de proveerlos es menor por la existencia de economías de escala), obteniéndose cuatro grupos homogéneos:

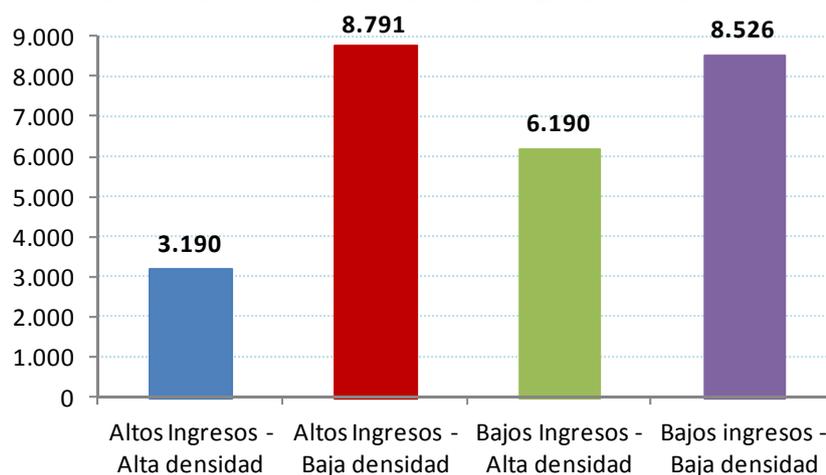
- *Altos ingresos y alta densidad poblacional (AI-AD):* conformado por Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

- *Altos ingresos y baja densidad (AI-BD)*: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- *Bajos ingresos y alta densidad (BI-AD)*: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán.
- *Bajos ingresos y baja densidad (BI-BD)*: Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero.

Si se compara las jurisdicciones que tienen alta densidad de población, se observa que existe una marcada diferencia entre aquellas que tienen altos y bajos ingresos: el grupo de bajos ingresos recibe prácticamente el doble en términos per cápita que el grupo de altos ingresos, lo cual resultaría lógico atendiendo al criterio redistributivo de recursos.

A su vez, si se comparan las jurisdicciones de baja densidad, la diferencia no resulta tan marcada, recibiendo prácticamente lo mismo los grupos de altos y bajos recursos (incluso el de altos ingresos superó al de bajos ingresos en 2012).

**Gráfico III.2. Coparticipación per cápita por grupo de provincias. Año 2012**



Fuente: Iaraf en base a datos de MECON.

Si se desagrega el análisis por provincias, un aspecto que llama la atención surge cuando se analizan las diferencias entre la distribución de recursos per cápita

dentro de cada uno de estos cuatro grupos, tal como se presenta en los gráficos a continuación.

En el grupo de bajos ingresos y baja densidad (ver parte inferior derecha del gráfico), por ejemplo, un habitante de la Provincia de Catamarca recibe, en promedio, más del doble que uno que reside en Salta, siendo que ambas jurisdicciones poseen similares características económicas y poblacionales. Del mismo modo (véase parte superior derecha del gráfico) un ciudadano de Tierra del Fuego recibe fondos por coparticipación que son casi tres veces más elevados que uno de Chubut o Neuquén. Lo mismo sucede en el grupo de jurisdicciones de altos ingresos y alta densidad, donde un habitante que reside en Buenos Aires recibe menos de la mitad de lo que recibe uno que habita en Santa Fe o Córdoba (parte superior izquierda del gráfico).

Claramente, estas diferencias intrarregionales muestran que, si bien el sistema actual de coparticipación posee características redistributivas, en algunos casos presenta disparidades difíciles de explicar objetivamente.

**Gráfico III.3. Coparticipación per cápita por provincias- Año 2012**



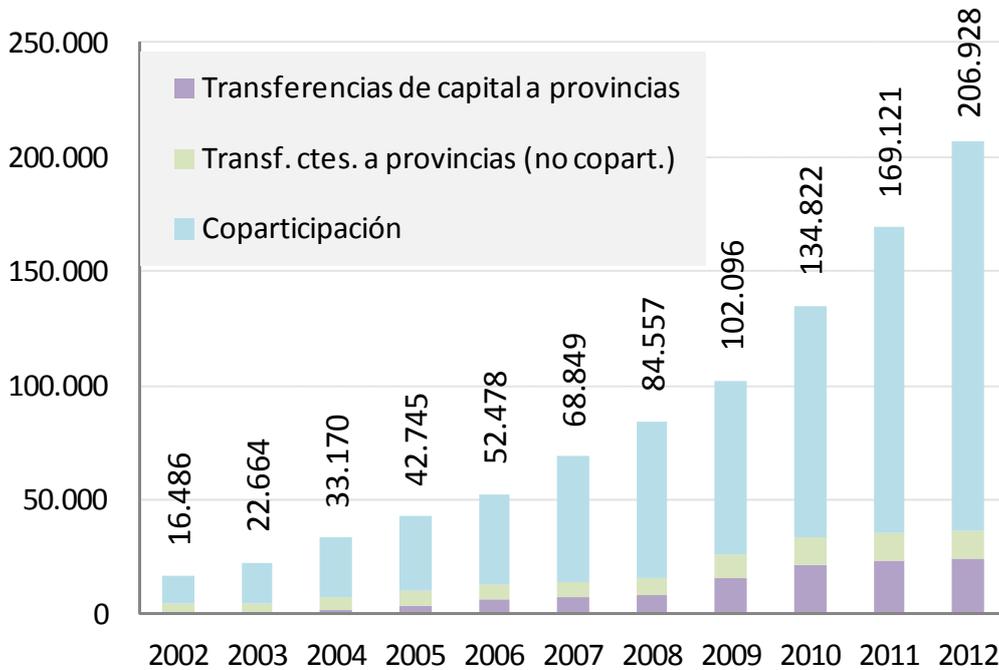
Fuente: Iaraf en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

### III.2. Transferencias automáticas y no automáticas a Provincias

El sistema de coparticipación fue evolucionando en el pasado reciente hacia la conformación de una parte integrante de las relaciones fiscales Nación-Provincias que se completa con otras transferencias de recursos que a diferencia de la coparticipación revisten el carácter de no automáticas. Vale decir, la coparticipación es hoy solamente una parte (aunque la de mayor importancia) del entramado por medio del cual el gobierno federal transfiere recursos y ejecuta gastos en las provincias.

En el gráfico que sigue puede verse la evolución reciente de las transferencias anuales, de carácter automático y no automático, enviadas a las provincias. Las mismas estuvieron conformadas por transferencias de capital, transferencias corrientes (sin contabilizar recursos automáticos enviados a provincias) y coparticipación y leyes especiales. Debe distinguirse que si bien la masa total de recursos enviada a las provincias mantuvo incrementos sostenidos, la participación de cada uno de sus componentes fue variando en el transcurso del tiempo.

**Gráfico III.4. Transferencias anuales a provincias 2005-2012**  
En millones de pesos



Fuente: IARAF en base a MECON

Si se considera el monto total de recursos enviados a las provincias en 2012, la cifra ascendió a \$207 mil millones, lo que implica \$38 mil millones más que en el año 2011, es decir un incremento interanual del 22%.

Las transferencias automáticas por coparticipación y leyes especiales del año 2012 representaron el 82% del total transferido a las provincias. Dicha participación fue similar a la registrada en el año 2008 (82%), luego del cual habían ganado participación el resto de transferencias, que al ser no automáticas tienen un mayor nivel de discrecionalidad en su reparto.

### **III.3. El caso de los subsidios como gasto discrecional en las provincias**

Además de las arriba mencionadas transferencias al sector público provincial, tanto corrientes como de capital, el gobierno federal efectúa otros gastos en las provincias (obra pública, pago de sueldos y jubilaciones, entre otros). Un caso relevante para establecer comparaciones entre provincias es el de los subsidios al sector privado.

A los fines de analizar la distribución regional de los subsidios, se pueden considerar las transferencias realizadas en cada provincia por el *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, que tiene a su cargo la administración de gran parte de los subsidios otorgados a los sectores productivos, especialmente del rubro energía y transporte.

Estimando para el último año para el que se cuenta con datos desagregados (2010) la distribución de transferencias a cada provincia a partir del gasto total realizado por los servicios administrativos del Ministerio en cada una, se obtiene que la jurisdicción que recibió la mayor proporción de estos fondos es la CABA (77% del total). Le sigue Buenos Aires (6,85% del total), y Santiago del Estero (1,88%). Por el contrario, aquellas jurisdicciones que menos reciben en proporción de dichos fondos son: San Luis (0,09%), Catamarca (0,14%), y Corrientes (0,15%). En una comparación interanual, surge claramente cómo las transferencias se fueron concentrando en el principal destino actual.

**Tabla III.1. Transferencias realizadas por el Ministerio de Planificación en cada jurisdicción- Años 2004-2010**

Ubicación Geográfica	2004	2006	2008	2010
<i>Buenos Aires</i>	8,26%	20,89%	5,87%	6,85%
<i>C.A.B.A</i>	52,69%	45,49%	73,53%	76,95%
<i>Catamarca</i>	2,25%	1,28%	0,16%	0,14%
<i>Chaco</i>	2,75%	2,23%	1,22%	1,29%
<i>Chubut</i>	2,95%	2,68%	1,26%	0,36%
<i>Cordoba</i>	2,05%	2,72%	0,68%	0,54%
<i>Corrientes</i>	2,85%	1,54%	0,31%	0,15%
<i>Entre Rios</i>	2,09%	1,87%	0,48%	0,62%
<i>Formosa</i>	3,62%	1,70%	0,49%	1,02%
<i>Jujuy</i>	2,16%	2,25%	0,95%	0,91%
<i>La Pampa</i>	1,49%	0,96%	0,59%	0,78%
<i>La Rioja</i>	1,16%	1,68%	0,71%	0,69%
<i>Mendoza</i>	1,66%	1,90%	0,73%	0,53%
<i>Misiones</i>	3,02%	1,93%	0,74%	0,56%
<i>Neuquen</i>	1,39%	1,10%	0,36%	0,36%
<i>Rio Negro</i>	1,57%	1,87%	0,48%	0,62%
<i>Salta</i>	2,41%	1,85%	0,61%	0,49%
<i>San Juan</i>	1,84%	2,22%	2,08%	0,65%
<i>San Luis</i>	1,10%	0,60%	0,09%	0,09%
<i>Santa Cruz</i>	3,14%	3,43%	1,59%	0,99%
<i>Santa Fe</i>	2,98%	4,59%	1,21%	0,38%
<i>Santiago del Estero</i>	1,48%	1,59%	0,99%	1,88%
<i>Tierra del Fuego</i>	1,01%	1,43%	0,20%	0,30%
<i>Tucuman</i>	1,94%	2,49%	1,97%	1,62%
<i>Interprovincial</i>	0,07%	7,31%	2,64%	1,15%
<i>Nacional</i>	0,27%	2,33%	0,04%	0,08%
<i>Binacional</i>	0,05%	0,39%	0,00%	0,00%
<i>No Clasificado</i>	0,01%	0,57%	0,01%	0,00%
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: IARAF en base a MECON.

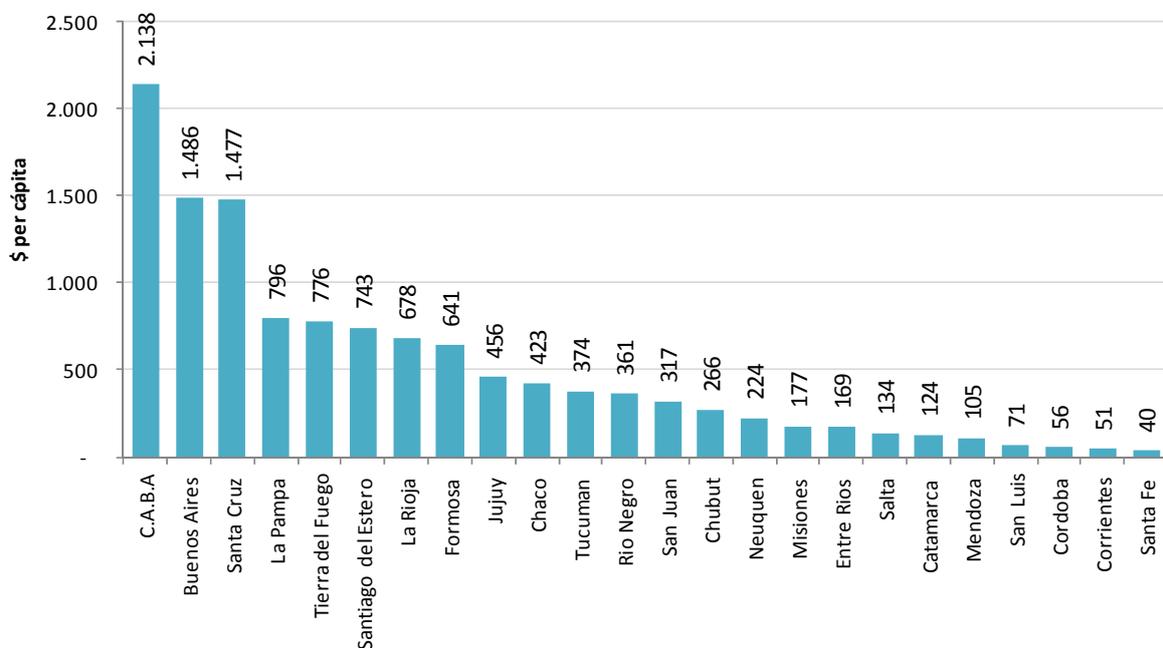
Realizando el análisis de las transferencias en términos per cápita, se puede apreciar la importante variabilidad que existe en los recursos otorgados entre provincias, siendo CABA la jurisdicción que mayor cantidad de fondos por habitante recibió.

Por el contrario, San Luis, Córdoba, Corrientes y Santa Fe son las provincias que menores transferencias per cápita recibieron por año de este organismo.

Ahora bien, resulta razonable considerar que parte de los subsidios registrados con destino a CABA pueden terminar beneficiando a ciudadanos que habiten en el llamado “conurbano bonaerense”.

Si, por ejemplo, parte de los subsidios que se le otorgan a CABA se asignaran a la Provincia de Buenos Aires (en función de la participación de la población de los 24 partidos que integran el conurbano), el ranking de la distribución regional de las transferencias del Ministerio de Planificación per cápita, quedaría conformado de la siguiente manera:

**Gráfico III.5. Transferencias del Ministerio de Planificación per cápita. Año 2010**



Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación.

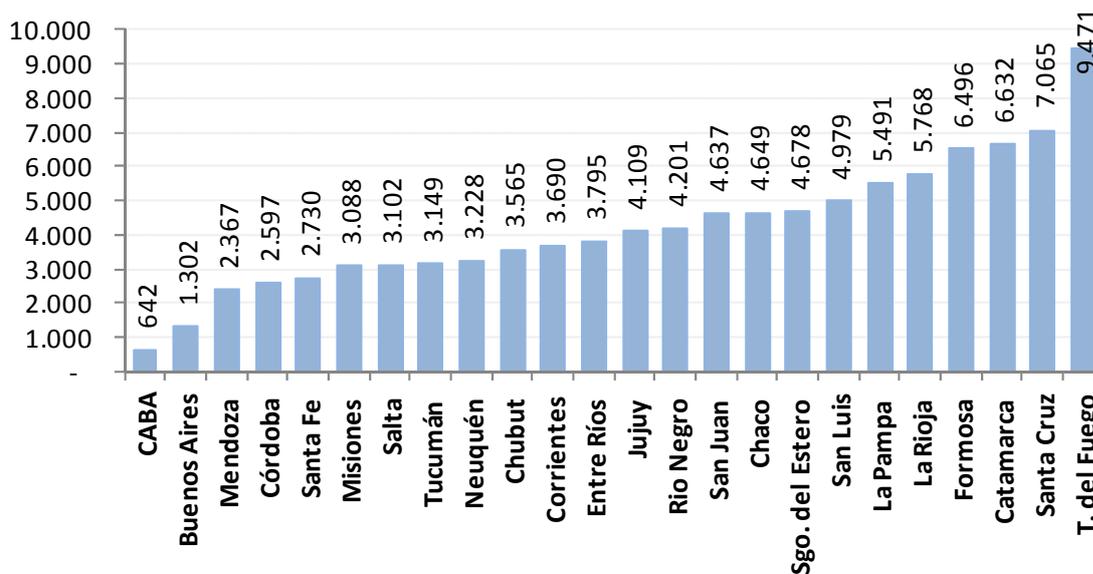
De este modo, se observa que la provincia con mayores transferencias per cápita recibió un monto casi 54 veces mayor que la de menores subsidios. Cabe destacar que este análisis considera un promedio simple del monto transferido por habitante, sin tener en cuenta el impacto de los subsidios sobre los distintos deciles de ingresos de la población.

### III.4. Impacto en la distribución global de fondos

A continuación se analizan las transferencias por habitante que recibió cada provincia en el año elegido para la comparación (2010) en concepto de coparticipación para luego compararlas con los subsidios per cápita. Hay que tener en cuenta que, en definitiva, son los habitantes de una jurisdicción los que reciben la coparticipación, al ser los destinatarios finales del gasto público.

En materia de coparticipación, se observa que las jurisdicciones que mayor cantidad de fondos recibieron por habitante por año son las patagónicas Tierra del Fuego y Santa Cruz. En contraposición, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Buenos Aires son las que menos recibieron. Mendoza, Córdoba y Santa Fe también se ubicaron dentro del grupo de jurisdicciones con menores ingresos por coparticipación per cápita. De este modo, se observa la gran variabilidad que existe entre provincias, siendo que la más favorecida recibe fondos 15 veces más elevados que la de menores transferencias per cápita.

**Gráfico III.6. Coparticipación per cápita**



Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación. Año 2010

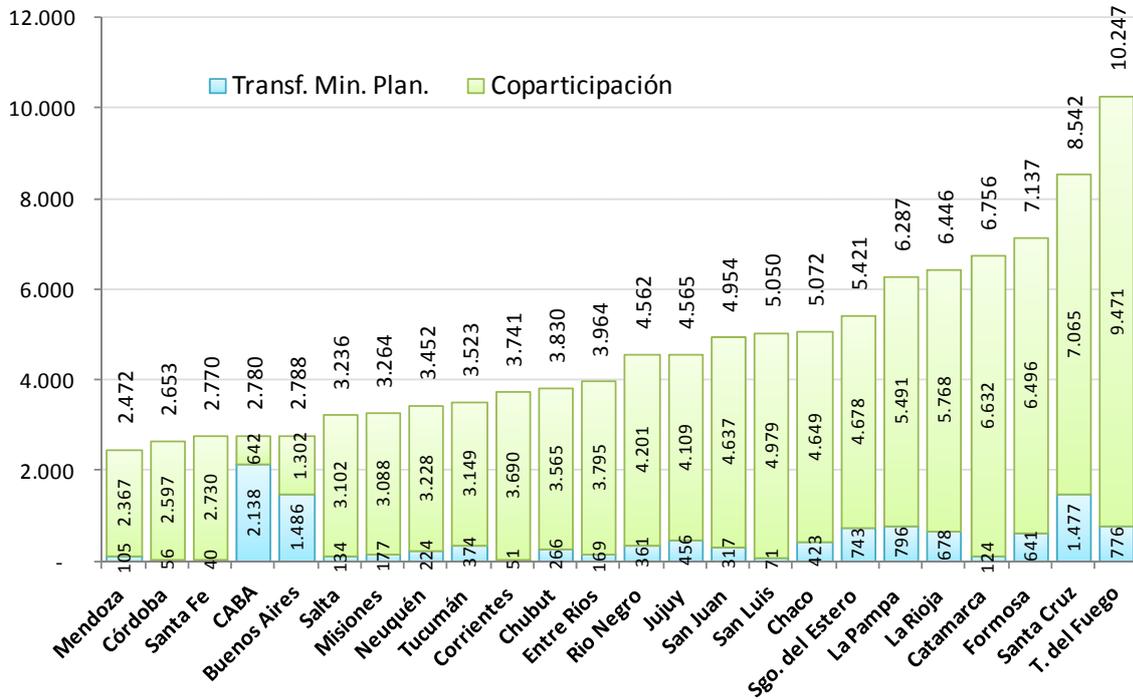
En función del análisis realizado en los dos apartados previos, surge el interrogante de cuánto es el monto que perciben los habitantes de cada provincia de manera global cuando se suman ambos conceptos. Para ello, resulta útil comparar los dos indicadores anteriores.

Se destaca el caso de CABA que, si bien era la jurisdicción que menor monto per cápita recibía por coparticipación, constituyó la mayor receptora de los subsidios otorgados por el Ministerio de Planificación.

Analizando ambos montos de manera conjunta, se ubican las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz y CABA como las de mayores fondos transferidos por habitante. Es decir que al agregarle a la coparticipación per cápita el monto de subsidios per cápita, *CABA pasó ahora de ubicarse en el extremo de menores recursos a ocupar el tercer lugar de mayor cantidad de recursos per cápita*. Por el contrario, Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe resultaron las jurisdicciones menos favorecidas. Vale decir que, mientras a estas cuatro últimas jurisdicciones el otorgamiento de subsidios no modificó en nada la posición relativa que ostentaban en materia de distribución per cápita de coparticipación, CABA sí se vio ampliamente favorecida por esta política.

De esto se deriva que todo estudio de federalismo fiscal que se realice debe ser encarado desde un punto de vista global, y tener en cuenta otros aspectos además de la distribución automática de fondos entre jurisdicciones. El caso del impacto que tienen los subsidios es un claro ejemplo de esta situación.

**Gráfico III.7. Monto total por Coparticipación y por Transferencias del Ministerio de Planificación. Pesos por habitante**

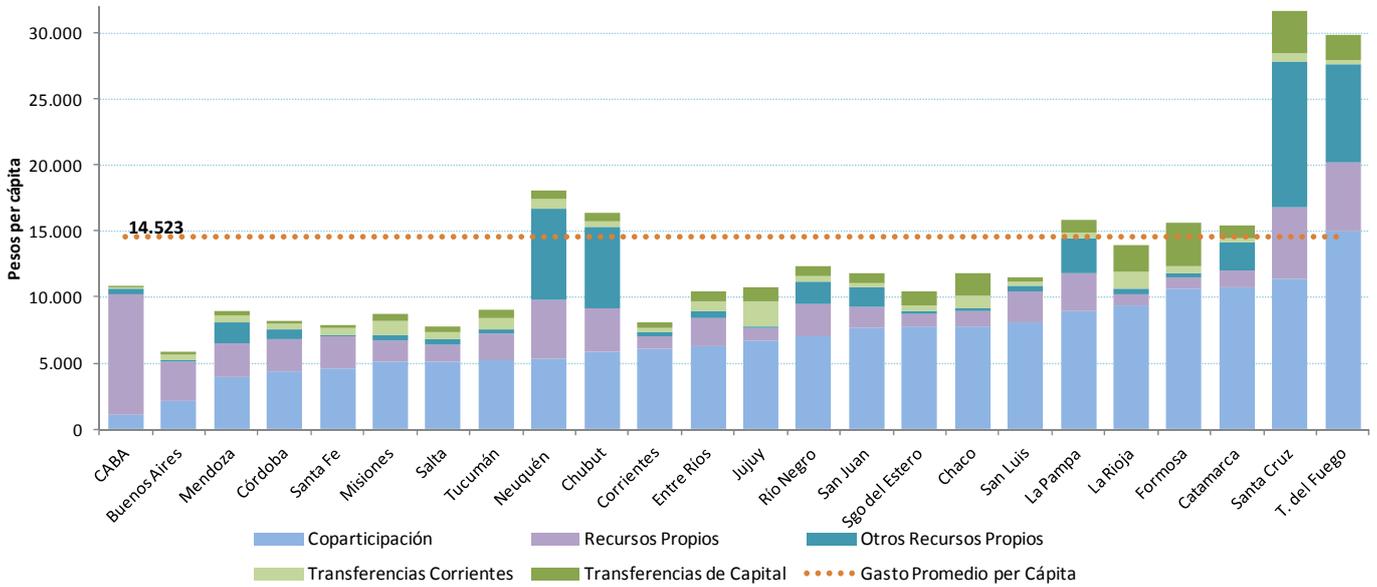


Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación. Año 2010.

### III.5. ¿Efectos Igualadores?

Teniendo en cuenta las transferencias de recursos enviadas por el gobierno federal a las provincias, junto a los ingresos propios de las mismas, es posible realizar un análisis comparativo entre provincias acerca de cómo el sistema de transferencias automáticas y no automáticas afecta relativamente las capacidades de gasto de cada una de las jurisdicciones. En el gráfico siguiente se analizan el gasto público por habitante promedio de cada provincia y los otros ingresos per cápita que le debieran permitir alcanzar este promedio. El sistema de transferencias no logra igualar la posición relativa de cada provincia sino que en realidad la mayor parte de las provincias ni siquiera alcanza a cubrir el gasto promedio por habitante del conjunto.

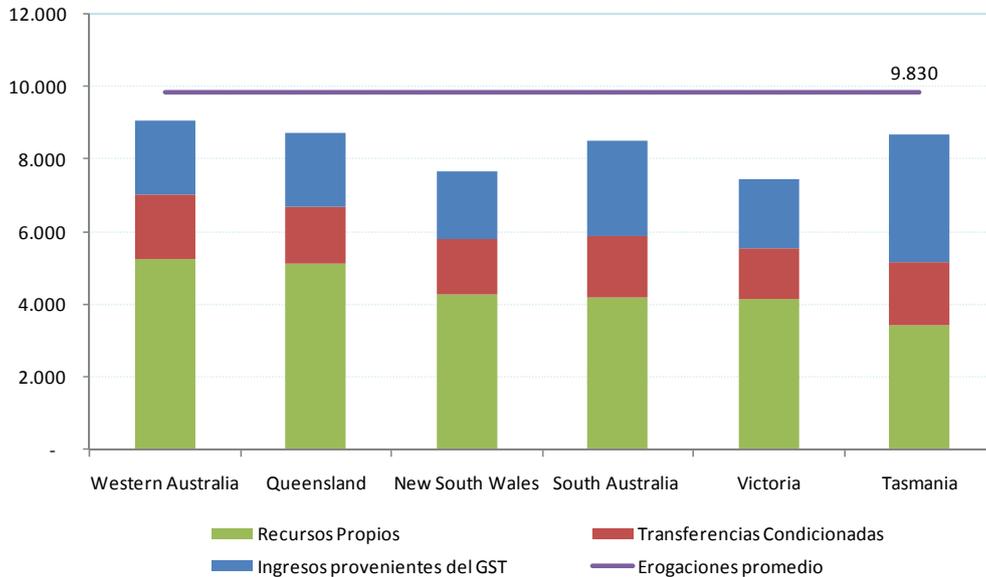
**Gráfico III.8. Efectos “Igaladores” del Sistema de Transferencias en Argentina. Año 2012**



Fuente: IARAF en base a MECON. Otros recursos incluyen regalías.

**Gráfico III.9. Efectos Igaladores del Sistema de Transferencias. El caso de Australia.**

(en orden decreciente de acuerdo a recursos propios)



Fuente: IARAF en base a datos de Australia Bureau of Statistics. Año 2010

Si se compara por ejemplo con otros países en los cuales el sistema de transferencias tiene un fuerte objetivo igualador, como en el caso de Australia<sup>1</sup> la disparidad es evidente.

### III.5.1. Efectos Igualadores del Sistema de Transferencias

Al analizar la evolución de la recaudación propia per cápita de los distintos gobiernos provinciales se observó un incremento de las disparidades sobre todo dentro del grupo perteneciente a Altos Ingresos-Alta Densidad respecto al año 1993. Analizando el ratio máximo/mínimo entre las distintas administraciones, se evidencia un aumento para las provincias que integran el grupo, dentro del periodo analizado. Así por ejemplo, en el año 2012 (último año para el que se cuenta con datos oficiales), la Ciudad de Buenos Aires (jurisdicción que presentó la mayor recaudación per cápita dentro del período), recaudó casi cuatro veces más que Santa Fe (provincia que presentó la menor recaudación per cápita). Este cociente se encuentra en un valor cercano al alcanzado en 2002, año en que se evidenció la mayor discrepancia dentro del grupo.

**Tabla III.2. Cociente entre las jurisdicciones con mayor y menor ingreso per cápita antes y después de transferencias automáticas.**

	Antes de coparticipación		Después de coparticipación	
	1993	2012	1993	2012
AI-AD	3,2	3,7	1,6	2,0
AI-BD	6,2	2,3	3,3	2,2
BI-AD	2,4	2,5	1,3	1,3
BI-BD	2,0	2,1	2,0	1,9
<b>Entre las provincias</b>	<b>12,7</b>	<b>11,9</b>	<b>5,5</b>	<b>4,0</b>

*Fuente: IARAF en base a MECON.*

<sup>1</sup> La evidencia internacional fue extensamente analizada en un informe previo, del que surge el dato aquí reseñado.

No obstante, al analizar la recaudación provincial incluyendo las transferencias automáticas enviadas desde la Nación, se observa que en el grupo AI-AD las divergencias existentes entre la provincia que mayor cantidad de recursos genuinos<sup>2</sup> dispone (CABA) y la provincia que finaliza con la menor cantidad (Buenos Aires), se reducen a la mitad respecto a las diferencias exhibidas en la recaudación de tributos propios. Ello estaría evidenciando un rol igualador del sistema de reparto (dentro del grupo).

No ocurre lo mismo con las provincias que integran los grupos de AI-BD y BI-BD. En ambos grupos, el sistema de reparto de fondos no parece evidenciar el rol igualador que presenta en el grupo anterior. Las diferencias entre las provincias antes y después de la distribución automática de recursos federales se mantienen casi en el mismo nivel en el año 2012. No obstante, debe destacarse que la disparidad en la recaudación de tributos propios se redujo respecto de 1993. En el año 2008, Tierra del Fuego (la provincia que más recaudó), lo hizo 2,3 veces por encima de Río Negro (provincia que presentó la peor performance). En el año 1993, este ratio ascendía a 6,2.

Para el grupo Bajos Ingresos- Baja Densidad, las diferencias en la recaudación per cápita se mantuvieron constantes respecto de 1993. Respecto a los efectos que genera el sistema de transferencias federales entre las provincias de este grupo, se observa el mismo resultado (aunque en menor escala) que el obtenido para las jurisdicciones que conforman el grupo de AI-AD. El ratio entre la recaudación genuina de provincia que con más recursos per cápita finaliza y la recaudación de la administración que con menos ingresos acaba, se reduce de 2,5 a 1,3 luego de realizado el reparto de los fondos por parte de la Nación.

Del análisis de la evolución del cociente máximo/mínimo para el conjunto de provincias, sin discriminar por grupos, surge que las discrepancias en la recaudación de tributos propios per cápita se reducen respecto del año 1993. Asimismo, se reduce la diferencia en la recaudación de tributos per cápita luego de la coparticipación. Esto es, luego de realizadas las transferencias automáticas a

---

<sup>2</sup> Recursos propios más recursos de origen nacional.

provincias, el cociente de recaudación entre la provincia que finaliza con mayor cantidad de recursos por habitante y la recaudación de la que menos dispone, se reduce de 11,9 a 4, evidenciando ello un efecto igualador en el sistema de reparto de fondos. Si bien es cierto que los cocientes se reducen luego de realizadas las transferencias, no es menos cierto que las discrepancias son aún elevadas.

### III.5.2 La igualación de las capacidades de gasto

Para evaluar la desigualdad entre las distintas administraciones provinciales de nuestro país en la provisión de bienes y servicios públicos, puede tomarse como el cociente entre el máximo valor del gasto por habitante registrado y el mínimo.

**Tabla III.3. Efectos de la igualación de las capacidades de gasto.**

	Antes de Transferencias	Desp. De Transferencias	Desp. De Gasto Nacional
<b>Val Max. / Val. Min.</b>	6,2	5,9	6,0
<b>2º Mayor / 2º Menor</b>	5,0	4,6	4,4

*Fuente: IARAF en base a MECON.*

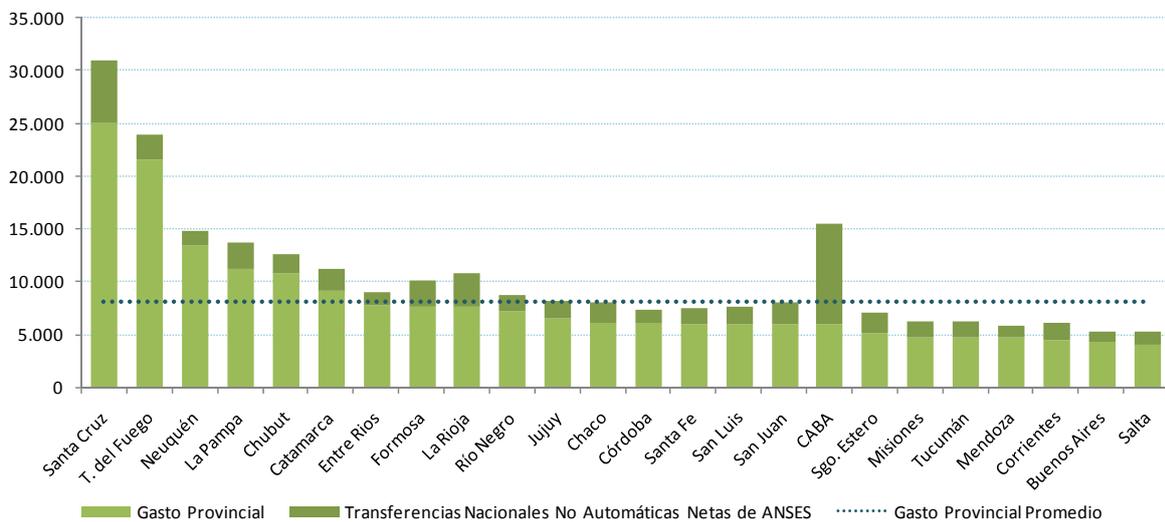
Del análisis surge que teniendo en cuenta sólo el gasto que realizan las provincias, la administración que más gasta (Santa Cruz) lo hace 6,2 veces por encima de la que menos gasta (Salta). Si se considerara además las transferencias que envía la Nación a cada jurisdicción (puesto que contribuye a incrementar la provisión de bienes y servicios en las regiones donde efectivamente se gastan) se observa que las disparidades se reducen ligeramente, esto es, la provincia que más fondos por habitante destina a la generación de bienes públicos (Santa Cruz) gasta 5,9 veces por encima de la de menos lo hace (Buenos Aires).

Con el objeto de eliminar el efecto de los valores extremos de los resultados anteriores, se puede calcular el cociente que surge de analizar los segundos valores para cada nivel de gasto. Sin embargo, las conclusiones no se alejan demasiado de las anteriores. La provincia de Tierra del Fuego (segunda jurisdicción que más desembolsos realiza por habitante) tiene un nivel de gasto 5 veces superior a

Buenos Aires (segunda jurisdicción que menos desembolsos realiza por habitante). Esta medida de desigualdad se ve reducida sólo parcialmente una vez efectuadas las transferencias por parte de la Nación puesto que si bien la distancia se reduce en 8%, la provincia de Tierra del Fuego continúa siendo la segunda jurisdicción que más erogaciones ejecuta por habitante.

En el siguiente gráfico se observa la distribución por ubicación geográfica del gasto provincial luego de efectuadas las transferencias por parte de la Nación (netas de transferencias a la Administración Nacional de Seguridad Social).

**Gráfico III.10. Gasto Público Provincial y Transferencias Nacionales No Automáticas. Efectos de la igualación de las capacidades de gasto.**



Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación. Año 2010 (último para el que se cuenta con datos desagregados)

Del conjunto de gobiernos provinciales pueden distinguirse claramente tres grupos: provincias que incurren en un gasto largamente superior al gasto promedio como consecuencia de las transferencias recibidas desde el nivel federal, provincias que no se alejan en  $\pm 10\%$  del gasto promedio y provincias que se encuentran gastando más de un 10% por debajo del promedio de jurisdicciones. Dentro de las primeras se destacan provincias como Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa, cuyo nivel de gasto propio (sin tener en cuenta transferencias federales) excede el nivel de gasto promedio y, sin embargo, forman parte de las cinco provincias que mayor nivel de

transferencias per cápita reciben. La ciudad de Buenos Aires merece especial atención puesto que si bien el gasto que realiza se encuentra por debajo del promedio nacional, es la jurisdicción que más transferencias (netas de ANSES) per cápita recibe, esto es, \$8.700 por encima de Buenos Aires que es la provincia que menos recibe.

Del análisis anterior, se observa que no pareciera existir un mecanismo que contemple las necesidades fiscales pues la distribución de transferencias no automáticas por parte de la Nación determina un nivel de erogaciones por habitante entre las provincias demasiado heterogéneo. De esta forma, la de mayor gasto por habitante (Santa Cruz) destina un 500% más que la de menor gasto por habitante (Salta).

**Tabla III.4. Efectos igualadores de la ejecución del Gasto Público Nacional en provincias.  
Coeficiente de variación.**

	<b>Gasto Provincial</b>	<b>Gasto Provincial más Transferencias</b>
<b>AI-AD</b>	16%	50%
<b>AI-BD</b>	53%	53%
<b>BI-AD</b>	23%	17%
<b>BI-BD</b>	28%	27%
<b>Entre Grupos</b>	64%	54%
<b>Entre Provincias</b>	64%	58%

*Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación. Año 2010 (último para el que se cuenta con datos desagregados)*

La distribución de transferencias torna más inequitativa la provisión de bienes y servicios públicos dentro del grupo de Altos Ingresos – Alta Densidad, puesto que el coeficiente de variación después de realizadas las transferencias se triplica. El aumento en la dispersión en los niveles de gasto de las distintas jurisdicciones que integran el grupo, se encuentra ligado a la mayor cantidad de transferencias giradas a la Ciudad de Buenos Aires en comparación con el resto de las provincias.

A modo de resumen, y con el objetivo de sintetizar la necesidad de una reforma al sistema de transferencias de recursos intergubernamentales en nuestro país, se presentan los principales puntos a los que se arriba luego del análisis de la evolución reciente del mismo.

### ***Distribución primaria***

- La participación legal de las provincias en relación a la del gobierno federal fue creciendo con el tiempo.
- Sin embargo la participación efectiva fue cayendo paulatinamente (actualmente se está apenas por debajo del piso de coparticipación del 34% del art. 7 de la Ley 23.548), debido a la concentración de los ingresos impositivos en recursos no coparticipables y con asignaciones específicas por fuera de la coparticipación.
- A su vez, las responsabilidades de gasto para proveer los bienes y servicios públicos esenciales (salud, educación, seguridad y justicia) actualmente recaen en mayor medida en las provincias que en el gobierno federal, en contraste con la obtención de ingresos de cada nivel de gobierno.

### ***Distribución secundaria***

- Actualmente no sigue criterios explícitos, mantiene coeficientes fijados hace tres décadas, y da lugar a grandes disparidades regionales en los envíos automáticos per cápita, y por consiguiente no posibilita un financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos homogéneos entre regiones.
- En otros países, como por ejemplo Australia, las transferencias del tipo de la coparticipación, logran efectivamente equiparar la suma de los ingresos per cápita propios más transferidos entre regiones, favoreciendo una actividad más equitativa del sector gobierno.

#### **IV. La necesidad de una reforma**

La reforma de las relaciones fiscales interjurisdiccionales en Argentina debiera, idealmente, ser integral, en el sentido que abarque una rediscusión seria de las potestades de gastos e ingresos por niveles de gobierno. En este contexto se inscribiría una reforma tributaria previa que elimine impuestos distorsivos y promueva la competitividad y la formalidad, junto con un sistema de transferencias que tenga en cuenta las transferencias de servicios como la educación y la salud que se hizo hacia las provincias.

Circunscribiéndose en el campo de lo factible económica y políticamente, debiera tenderse a un esquema que simplifique la composición de la masa coparticipable, eliminando las detracciones previas, fondos especiales y precoparticipaciones. Esto claramente desfinanciaría al Tesoro Nacional y a ANSES, pero el “financiamiento” de estos organismos podría realizarse a través de la reducción de gastos discrecionales que se ejecutan, precisamente, en las propias provincias argentinas. En definitiva, una distribución primaria que les garantice más ingresos automáticos a provincias, sin comprometer fiscalmente a la Nación al ser susceptible de ser financiada con reducción de gastos discrecionales como las transferencias no automáticas, las obras públicas o los subsidios a las empresas privadas.

Por el lado de la distribución secundaria, la distribución de los recursos debiera utilizar criterios simples, explícitos y no manipulables, que tengan en cuenta la necesidad de ir hacia un esquema más armónico de envíos por habitante, de manera de que se pueda disponer de un estándar mínimo de bienes públicos en las distintas regiones del país.

Habiéndose establecido la necesidad de una reforma, la segunda parte de este estudio se dedica a considerar elementos claves para el debate acerca de la misma, y el efecto que podría tener sobre una provincia como Córdoba. De esta manera, el análisis inicia con una breve discusión acerca de los elementos constitucionales de la reforma, y prosigue con una exposición detallada acerca de los posibles criterios de distribución entre las provincias. El estudio finaliza con una propuesta concreta de reforma, en cuanto a que se toman elementos clave que presenten actualmente

altas chances de ser tomados en la discusión política de la modificación de la coparticipación y de las relaciones fiscales intergubernamentales.

#### **IV.1. Coparticipación en la reforma constitucional de 1994**

En 1994 se le da jerarquía constitucional al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. La reforma constitucional de dicho año introdujo la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación de impuestos a partir de 1996 (es decir que transcurrieron actualmente 14 años de incumplimiento constitucional), a la vez que implantó el marco para las nuevas instituciones federales, otorgando rango constitucional a la distribución de potestades tributarias, estableciendo implícitamente el esquema de coparticipación y un mecanismo específico para la reforma que indica las características básicas que deberá respetar el nuevo régimen. Para ello establece algunas guías, pautas, y principios a tener presentes en la nueva norma, que abarcan consideraciones de eficiencia en el gasto, solidaridad, igualdad de oportunidades, desarrollo y resguardo de derechos adquiridos. El artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 establece: “(Corresponde al congreso nacional) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias; imponer contribuciones directas por tiempo determinado,... (Estas) contribuciones, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución... se efectuará en relación directa a (la asignación de) las competencias, servicios y funciones... contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”

Para la aprobación de la Ley se fijó una mayoría especial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) y se requiere la aprobación por las provincias.

Claramente, para aprobar el nuevo régimen de coparticipación se requiere un proceso político de decisión que exige considerar cuestiones no sólo económicas

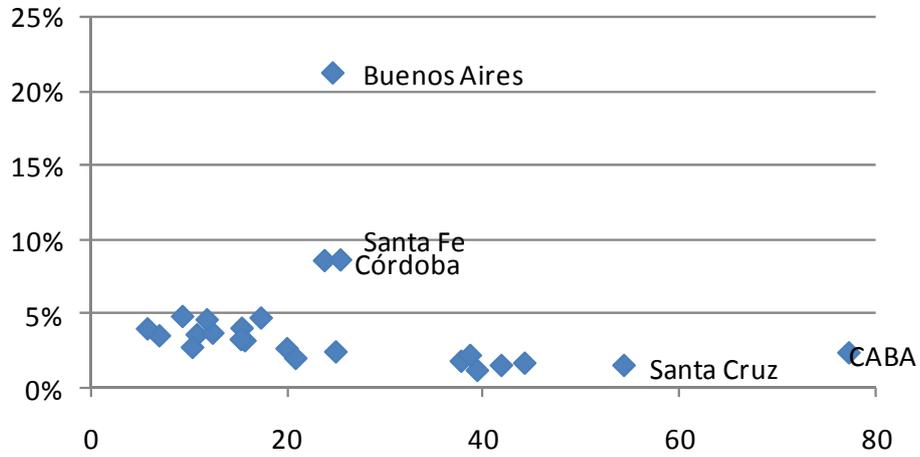
(eficiencia, optimalidad), y que no puede ser desconocido ni obviado, por detrás del cual se encuentran los conflictos clásicos del régimen argentino, entre los niveles de gobierno, Nación–Gobiernos Provinciales, y entre los Gobiernos Provinciales entre sí. Adicionalmente, se generan conflictos dentro del diseñador del nuevo régimen, que debe definir cuáles son los objetivos del instrumento, por ejemplo, la distribución personal del ingreso, la distribución regional, estabilidad macroeconómica, entre otros.

#### **IV.2 Criterios de distribución ante la ausencia de criterios actual**

Junto con el ya referido incremento de la participación efectiva de provincias en la distribución primaria, uno de los pilares de cualquier reforma superadora del actual régimen, será la progresión hacia una distribución secundaria explícita y basada en criterios objetivos y actualizables de reparto entre provincias, y que a la vez permitan alcanzar los objetivos constitucionales arriba enunciados. Como resulta evidente, esto no se logrará bajo ninguna reforma de corto plazo, sino que se requiere de una modificación que alcance a cambiar gradualmente la situación con un horizonte temporal más propio de las políticas públicas de carácter estructural.

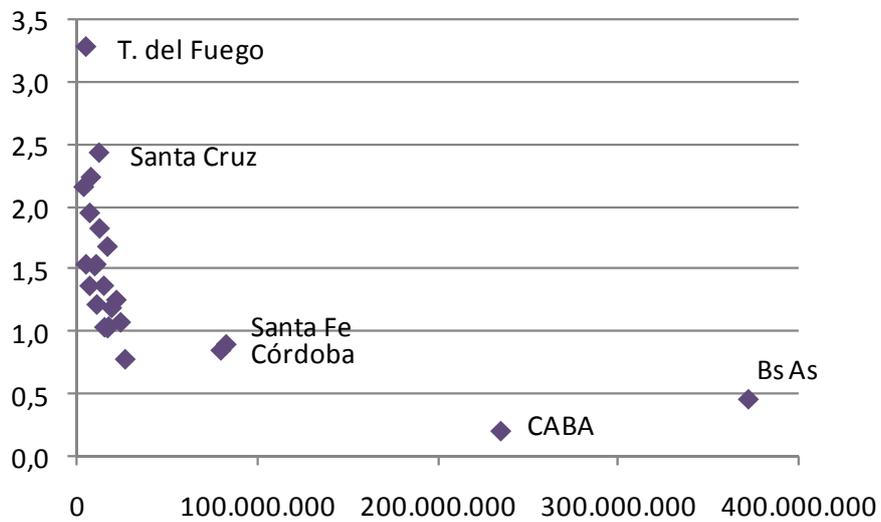
La definición de un modelo de transferencias de recursos interjurisdiccionales implica, necesariamente, la determinación de un conjunto de parámetros basados en diferentes variables, de cuya aplicación dependerán los recursos a asignar a cada administración territorial. Sin embargo, el caso argentino actual constituye un claro paradigma de una situación absolutamente contraria a la descrita. Como se expresó anteriormente, los coeficientes de distribución que fueron implementados por la Ley N° 23.548, son el producto de procesos de negociación entre la Nación y el conjunto de las provincias, que en un principio dejaban traslucir cierta relación con el nivel de población de cada jurisdicción y una dosis de vínculo con la situación social y económica, pero que como se aprecia en los gráficos a continuación actualmente no siguen ningún patrón determinado.

**Gráfico IV.1. Coeficiente legal- PBG per cápita (miles de \$)**



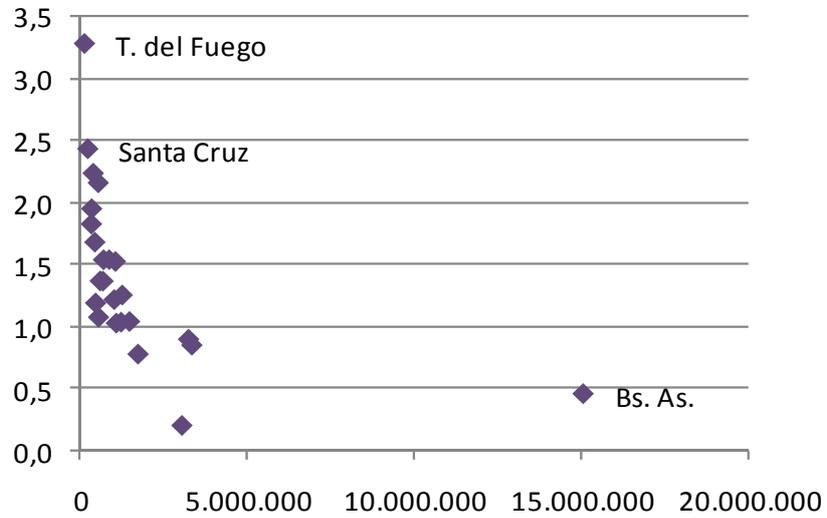
Fuente: IARAF en base a MECON.

**Gráfico IV.2. Coparticipación Per cápita - PBG**



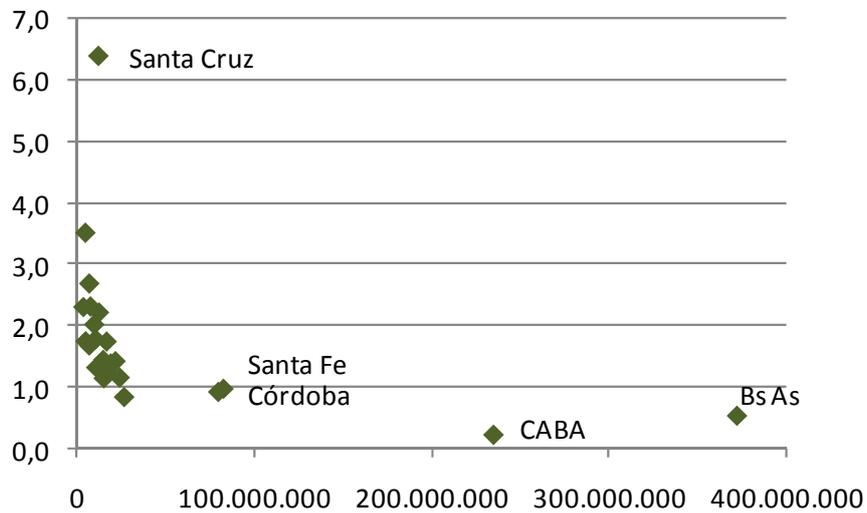
Fuente: IARAF en base a MECON.

**Gráfico IV.3. Coparticipación Per cápita (miles de \$) – Población**



Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

**Gráfico IV.4. Transferencias Totales Per cápita - PBG**



Fuente: IARAF en base al Ministerio de Economía de la Nación.

#### IV.2.1. La necesidad de criterios objetivos

Por criterios objetivos de reparto se entiende aquellos que son explícitos, razonables y no sujetos a manipulación. En esta sección se describen los principales indicadores que se podrían utilizar en el país, ya que cumplen con estas características, y a la vez están disponibles con algún grado de periodicidad. Evidentemente, no son los indicadores ideales o específicos como aquellos usados por países con mayor experiencia e institucionalidad en la materia (Canadá o Australia). No obstante, frente a la situación actual, el empleo de alguno de los mismos para decidir el envío de remesas a las provincias, configuraría una mejora a la distribución secundaria.

A continuación se revisan estos criterios y los coeficientes a los que darían lugar, para cada provincia, en caso de aplicarse con la información disponible actualmente.

Si bien la Constitución incluye a CABA entre las jurisdicciones con voz y voto para la reforma de la coparticipación, en el análisis subsiguiente se realiza la distinción de si en el criterio se incluye o no a dicha ciudad. Esto es así puesto que existe un debate acerca de si corresponde su inclusión entre las jurisdicciones que reciben coparticipación por un criterio objetivo de distribución secundaria, debido fundamentalmente a que el Estado nacional realiza gastos y transferencias no automáticos independientemente de la coparticipación.

En todos los casos posibles, se calcula, además, la variación que sufriría el coeficiente de distribución secundaria respecto al efectivamente verificado en el último año para el que se dispone de datos.

#### ***Criterio Proporcional***

Cuando se aplica el criterio proporcional de distribución secundaria, se divide el total de recursos coparticipables correspondientes a las jurisdicciones por el número de jurisdicciones existentes.

Con este criterio, si se aplicara con posterioridad al criterio actual, las jurisdicciones que más pierden son: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Las provincias que más se

beneficiarían con este sistema, con incrementos superiores al 100% son las de la Patagonia: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén.

**Tabla IV.1. Coparticipación acorde al criterio proporcional**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,20%	Pierde
Santa Fe	4,20%	Pierde
Córdoba	4,20%	Pierde
Chaco	4,20%	Pierde
Entre Ríos	4,20%	Pierde
Tucumán	4,20%	Pierde
Mendoza	4,20%	Gana
Santiago del Estero	4,20%	Gana
Salta	4,20%	Gana
Corrientes	4,20%	Gana
Formosa	4,20%	Gana
Misiones	4,20%	Gana
San Juan	4,20%	Gana
Jujuy	4,20%	Gana
Catamarca	4,20%	Gana
Río Negro	4,20%	Gana
San Luis	4,20%	Gana
La Rioja	4,20%	Gana
CABA	4,20%	Gana
La Pampa	4,20%	Gana
Neuquén	4,20%	Gana
Chubut	4,20%	Gana
Santa Cruz	4,20%	Gana
T.del Fuego	4,20%	Gana

En el caso que en dicho esquema de coparticipación se excluyera a CABA, el grupo de jurisdicciones que pierden participación es el mismo que si se incluye a CABA; y sucede lo mismo con las provincias que aumentan su participación.

**Tabla IV.2. Coparticipación acorde al criterio proporcional excluyendo a CABA**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,30%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,30%	<b>Pierde</b>
Córdoba	4,30%	<b>Pierde</b>
Chaco	4,30%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4,30%	<b>Pierde</b>
Tucumán	4,30%	<b>Pierde</b>
Mendoza	4,30%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	4,30%	<b>Gana</b>
Salta	4,30%	<b>Gana</b>
Corrientes	4,30%	<b>Gana</b>
Formosa	4,30%	<b>Gana</b>
Misiones	4,30%	<b>Gana</b>
San Juan	4,30%	<b>Gana</b>
Jujuy	4,30%	<b>Gana</b>
Catamarca	4,30%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,30%	<b>Gana</b>
San Luis	4,30%	<b>Gana</b>
La Rioja	4,30%	<b>Gana</b>
La Pampa	4,30%	<b>Gana</b>
Neuquén	4,30%	<b>Gana</b>
Chubut	4,30%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	4,30%	<b>Gana</b>
T.del Fuego	4,30%	<b>Gana</b>

***Criterio devolutivo (PBG)***

Los criterios devolutivos toman en cuenta que parte de los recursos recaudados en una determinada provincia, retornen a ella de manera que el contribuyente sepa que los impuestos que paga serán utilizados en la provisión de servicios públicos en su lugar de residencia. Para aplicar el criterio devolutivo, cualquiera sea el esquema de distribución de impuestos en que esté inserto, resulta adecuado utilizar como variable el Producto Bruto Geográfico (PBG). Por lo tanto, el esquema de

coparticipación que tiene en cuenta el criterio devolutivo tendrá en cuenta la participación del PBG de cada una de las jurisdicciones respecto al PBI total de la economía.

Si en el análisis se incluye a CABA, las provincias que más pierden coparticipación son Formosa, Santiago del Estero y Chaco. El área más favorecida es CABA, que de recibir coparticipación de un 1,9% pasaría a recibir un 22%.

**Tabla IV.3. Criterio devolutivo**

Jurisdicción	Índice	
Formosa	0,40%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	0,50%	<b>Pierde</b>
Chaco	1,00%	<b>Pierde</b>
Jujuy	0,70%	<b>Pierde</b>
Catamarca	0,80%	<b>Pierde</b>
Corrientes	1,10%	<b>Pierde</b>
San Juan	1,00%	<b>Pierde</b>
La Rioja	0,70%	<b>Pierde</b>
Tucumán	1,70%	<b>Pierde</b>
Salta	1,50%	<b>Pierde</b>
T.del Fuego	0,50%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	2,10%	<b>Pierde</b>
Misiones	1,60%	<b>Pierde</b>
Río Negro	1,40%	<b>Pierde</b>
Mendoza	2,60%	<b>Pierde</b>
La Pampa	1,20%	<b>Pierde</b>
Santa Cruz	1,20%	<b>Pierde</b>
San Luis	1,60%	<b>Pierde</b>
Córdoba	7,70%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	8,00%	<b>Pierde</b>
Chubut	1,90%	<b>Gana</b>
Neuquén	2,30%	<b>Gana</b>
Buenos Aires	35,90%	<b>Gana</b>
CABA	22,70%	<b>Gana</b>

Si en el análisis se excluye a CABA, las provincias que más pierden continúan siendo las mismas: Formosa, Santiago del Estero y Chaco. Las áreas más favorecidas son Buenos Aires, Neuquén y Chubut.

**Tabla IV.4.Criterio devolutivo sin CABA**

Jurisdicción	Índice	
Formosa	0,50%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	0,60%	<b>Pierde</b>
Chaco	1,20%	<b>Pierde</b>
Jujuy	0,90%	<b>Pierde</b>
Catamarca	1,00%	<b>Pierde</b>
Corrientes	1,40%	<b>Pierde</b>
San Juan	1,30%	<b>Pierde</b>
La Rioja	0,90%	<b>Pierde</b>
Tucumán	2,20%	<b>Pierde</b>
Salta	1,90%	<b>Pierde</b>
T.del Fuego	0,60%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	2,70%	<b>Pierde</b>
Misiones	2,10%	<b>Pierde</b>
Río Negro	1,90%	<b>Pierde</b>
Mendoza	3,30%	<b>Pierde</b>
La Pampa	1,60%	<b>Pierde</b>
Santa Cruz	1,50%	<b>Pierde</b>
San Luis	2,10%	<b>Pierde</b>
Córdoba	10,00%	<b>Gana</b>
Santa Fe	10,30%	<b>Gana</b>
Chubut	2,40%	<b>Gana</b>
Neuquén	3,00%	<b>Gana</b>
Buenos Aires	46,40%	<b>Gana</b>

## Criterios redistributivos

### PBG per cápita

Considerando el PBG per cápita como indicador de coparticipación, las jurisdicciones más beneficiadas son CABA, y las provincias de la Patagonia: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut y Neuquén. Por el contrario, las provincias perjudicadas son Buenos Aires, Santiago del Estero, Chaco y Formosa.

**Tabla IV.5. Coparticipación acorde al PBG per cápita**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,10%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	1,00%	<b>Pierde</b>
Chaco	1,60%	<b>Pierde</b>
Formosa	1,20%	<b>Pierde</b>
Tucumán	2,00%	<b>Pierde</b>
Córdoba	3,90%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,20%	<b>Pierde</b>
Corrientes	1,80%	<b>Pierde</b>
Salta	2,10%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	2,90%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,70%	<b>Pierde</b>
Mendoza	2,60%	<b>Pierde</b>
Misiones	2,60%	<b>Pierde</b>
San Juan	2,50%	<b>Pierde</b>
Catamarca	3,30%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,10%	<b>Gana</b>
La Rioja	3,50%	<b>Gana</b>
San Luis	6,40%	<b>Gana</b>
La Pampa	6,20%	<b>Gana</b>
Neuquén	7,30%	<b>Gana</b>
Chubut	6,90%	<b>Gana</b>
T. del Fuego	6,50%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	9,00%	<b>Gana</b>
CABA	12,70%	<b>Gana</b>

Si del análisis se excluye a CABA, se benefician aún más las provincias de la Patagonia: Santa Cruz gana, y también Tierra del Fuego, Chubut; Neuquén, La Pampa y San Luis. Las más perjudicadas son, en este caso, Buenos Aires, Santiago del Estero, y Chaco.

**Tabla IV.6. Coparticipación acorde al PBG per cápita sin CABA**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,70%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	1,10%	<b>Pierde</b>
Chaco	1,80%	<b>Pierde</b>
Formosa	1,30%	<b>Pierde</b>
Tucumán	2,30%	<b>Pierde</b>
Córdoba	4,50%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,80%	<b>Pierde</b>
Corrientes	2,10%	<b>Pierde</b>
Salta	2,40%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	3,30%	<b>Pierde</b>
Jujuy	2,00%	<b>Pierde</b>
Mendoza	2,90%	<b>Pierde</b>
Misiones	3,00%	<b>Pierde</b>
San Juan	2,90%	<b>Pierde</b>
Catamarca	3,80%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,70%	<b>Gana</b>
La Rioja	4,00%	<b>Gana</b>
San Luis	7,30%	<b>Gana</b>
La Pampa	7,10%	<b>Gana</b>
Neuquén	8,40%	<b>Gana</b>
Chubut	7,90%	<b>Gana</b>
T.del Fuego	7,50%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	10,30%	<b>Gana</b>

## PBG per cápita inversa

Este indicador se calcula, primero tomando la inversa del PBG per cápita de cada jurisdicción, y luego se multiplica la inversa del PBG de cada jurisdicción por la población de cada una. Finalmente, se toma la participación de cada jurisdicción según el valor obtenido en el paso anterior, en relación al valor total obtenido para todas las jurisdicciones.

**Tabla IV.7. Coparticipación acorde al PBG per cápita inversa**

Jurisdicción	Índice con CABA	
Buenos Aires	2,80%	Pierde
Santa Fe	2,70%	Pierde
Córdoba	2,90%	Pierde
CABA	0,90%	Pierde
Santa Cruz	1,30%	Pierde
San Luis	1,80%	Pierde
Entre Ríos	4,00%	Pierde
Neuquén	1,60%	Pierde
La Pampa	1,80%	Gana
Chubut	1,70%	Gana
Mendoza	4,50%	Gana
Río Negro	2,80%	Gana
Tucumán	5,80%	Gana
Misiones	4,40%	Gana
Catamarca	3,50%	Gana
San Juan	4,50%	Gana
T.del Fuego	1,80%	Gana
Salta	5,60%	Gana
Chaco	7,40%	Gana
La Rioja	3,30%	Gana
Corrientes	6,40%	Gana
Jujuy	6,70%	Gana
Formosa	9,80%	Gana
Santiago del Estero	11,90%	Gana

Con este criterio, las jurisdicciones que más pierden son Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y CABA. Por el contrario, las que más ganan son Santiago del Estero, Formosa y Jujuy.

### Población directa

La distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. En este criterio, la coparticipación surge de dividir la población de cada jurisdicción por la población total del país.

Acorde a este criterio, las jurisdicciones que ganan coparticipación son CABA, Buenos Aires y Mendoza. Las que más pierden son Tierra del Fuego, Santa Cruz y Catamarca.

**Tabla IV.8. Coparticipación acorde a la población**

Jurisdicción	Índice	
T.del Fuego	0,30%	<b>Pierde</b>
Santa Cruz	0,60%	<b>Pierde</b>
Catamarca	1,00%	<b>Pierde</b>
Formosa	1,40%	<b>Pierde</b>
La Rioja	0,90%	<b>Pierde</b>
La Pampa	0,80%	<b>Pierde</b>
San Luis	1,10%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	2,20%	<b>Pierde</b>
San Juan	1,80%	<b>Pierde</b>
Chaco	2,60%	<b>Pierde</b>
Río Negro	1,50%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,70%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	3,20%	<b>Pierde</b>
Corrientes	2,60%	<b>Pierde</b>
Chubut	1,20%	<b>Pierde</b>
Neuquén	1,40%	<b>Pierde</b>
Tucumán	3,70%	<b>Pierde</b>

Jurisdicción	Índice	
Salta	3,10%	<b>Pierde</b>
Misiones	2,70%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	8,10%	<b>Pierde</b>
Córdoba	8,40%	<b>Pierde</b>
Mendoza	4,40%	<b>Gana</b>
Buenos Aires	37,80%	<b>Gana</b>
CABA	7,60%	<b>Gana</b>

Fuente: IARAF sobre la base de estimaciones poblacionales, INDEC.

Si en la distribución no se incluyese a CABA, las provincias que ganan coparticipación son: Buenos Aires, Mendoza y Córdoba. Las provincias que más pierden coparticipación lo hacen en una cuantía similar de lo que ocurriría si en el cálculo se incluye a CABA: Tierra del Fuego, Santa Cruz y Catamarca pierden.

**Tabla IV.8. Coparticipación acorde a la población**

Jurisdicción	Índice	
T.del Fuego	0,40%	<b>Pierde</b>
Santa Cruz	0,60%	<b>Pierde</b>
Catamarca	1,10%	<b>Pierde</b>
Formosa	1,50%	<b>Pierde</b>
La Rioja	0,90%	<b>Pierde</b>
La Pampa	0,90%	<b>Pierde</b>
San Luis	1,20%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	2,40%	<b>Pierde</b>
San Juan	1,90%	<b>Pierde</b>
Chaco	2,90%	<b>Pierde</b>
Río Negro	1,60%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,90%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	3,40%	<b>Pierde</b>
Corrientes	2,80%	<b>Pierde</b>
Chubut	1,30%	<b>Pierde</b>
Neuquén	1,50%	<b>Pierde</b>
Tucumán	4,00%	<b>Pierde</b>
Salta	3,40%	<b>Pierde</b>
Misiones	3,00%	<b>Pierde</b>

Jurisdicción	Índice	
Santa Fe	8,80%	<b>Pierde</b>
Córdoba	9,10%	<b>Gana</b>
Mendoza	4,70%	<b>Gana</b>
Buenos Aires	40,90%	<b>Gana</b>

### Población inversa

Para obtener el coeficiente de coparticipación acorde a este criterio, se calcula la inversa de la población (1/población), para cada jurisdicción, y luego se toma la participación de cada jurisdicción según el valor obtenido en el paso anterior, en relación al valor obtenido para todas las jurisdicciones.

Acorde a este criterio, las jurisdicciones que más perderían serían: Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe, mientras que aquellas que más ganan coparticipación aquellas que tienen menos población: Tierra del Fuego, La Pampa, La Rioja, y Chubut.

**Tabla IV.10. Coparticipación acorde a inversa de población**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	0,80%	<b>Pierde</b>
CABA	0,20%	<b>Pierde</b>
Córdoba	0,70%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	0,80%	<b>Pierde</b>
Mendoza	1,40%	<b>Pierde</b>
Tucumán	1,60%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	1,90%	<b>Pierde</b>
Chaco	2,30%	<b>Pierde</b>
Salta	2,00%	<b>Pierde</b>
Corrientes	2,40%	<b>Pierde</b>
Misiones	2,20%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	2,80%	<b>Pierde</b>
San Juan	3,50%	<b>Gana</b>
Jujuy	3,60%	<b>Gana</b>
Formosa	4,50%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,10%	<b>Gana</b>
Catamarca	6,20%	<b>Gana</b>

Jurisdicción	Índice	
San Luis	5,50%	Gana
Neuquén	4,40%	Gana
Chubut	5,30%	Gana
La Rioja	7,00%	Gana
La Pampa	7,30%	Gana
Santa Cruz	10,70%	Gana
T.del Fuego	18,90%	Gana

### Densidad de población

El criterio de densidad de población mide el número de habitantes (población) de cada jurisdicción sobre los Km<sup>2</sup> de cada una. Tomar la inversa de la densidad poblacional se justifica ya que contempla la situación especial de provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos.

Evidentemente, la jurisdicción que más pierde coparticipación es CABA, por su elevada densidad demográfica, y las provincias que más ganan en coparticipación son aquéllas del sur del país. En este sentido, se destacan Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Tierra del Fuego y Río Negro.

**Tabla IV.11. Coparticipación acorde a inversa de la densidad de población**

Jurisdicción	Índice	
CABA	0,0%	<b>Pierde</b>
Buenos Aires	0,5%	<b>Pierde</b>
Tucumán	0,3%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	0,9%	<b>Pierde</b>
Córdoba	1,1%	<b>Pierde</b>
Misiones	0,6%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	1,4%	<b>Pierde</b>
Chaco	2,1%	<b>Pierde</b>
Mendoza	1,9%	<b>Pierde</b>
Corrientes	1,9%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,7%	<b>Pierde</b>
Salta	2,8%	<b>Pierde</b>
Formosa	3,0%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	3,5%	<b>Pierde</b>
San Juan	2,9%	<b>Pierde</b>
San Luis	3,9%	<b>Gana</b>
Neuquén	3,8%	<b>Gana</b>
Catamarca	5,8%	<b>Gana</b>
La Rioja	5,8%	<b>Gana</b>
Río Negro	7,6%	<b>Gana</b>
T.del Fuego	4,3%	<b>Gana</b>
La Pampa	9,5%	<b>Gana</b>
Chubut	10,8%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	23,8%	<b>Gana</b>

Si no se considera CABA, las jurisdicciones que más pierden coparticipación son: Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe y Córdoba, mientras que las que más ganan son, nuevamente, las más australes: Santa Cruz , Chubut, La Pampa, Tierra del Fuego, y Río Negro.

**Tabla IV.12. Coparticipación acorde a inversa de la densidad de población de la CABA**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	0,5%	<b>Pierde</b>
Tucumán	0,3%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	0,9%	<b>Pierde</b>
Córdoba	1,1%	<b>Pierde</b>
Misiones	0,6%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	1,4%	<b>Pierde</b>
Chaco	2,1%	<b>Pierde</b>
Mendoza	1,9%	<b>Pierde</b>
Corrientes	1,9%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,7%	<b>Pierde</b>
Salta	2,8%	<b>Pierde</b>
Formosa	3,0%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	3,5%	<b>Pierde</b>
San Juan	2,9%	<b>Pierde</b>
San Luis	3,9%	<b>Gana</b>
Neuquén	3,8%	<b>Gana</b>
Catamarca	5,8%	<b>Gana</b>
La Rioja	5,8%	<b>Gana</b>
Río Negro	7,6%	<b>Gana</b>
T.del Fuego	4,3%	<b>Gana</b>
La Pampa	9,5%	<b>Gana</b>
Chubut	10,8%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	23,8%	<b>Gana</b>

### Superficie

Sirve para evaluar indirectamente la dispersión de la población. Surge de la consideración del total de Km<sup>2</sup> de una jurisdicción sobre el total de Km<sup>2</sup> del país (porcentaje sobre el total de Km<sup>2</sup>).

Con este criterio de coparticipación, las provincias más beneficiadas serían las más vastas: Santa Cruz, Chubut, Río Negro y La Pampa, mientras que las que más perderían de coparticipación serían las jurisdicciones que ocupan menos superficie: CABA, Tucumán, y Misiones.

**Tabla IV.13. Coparticipación acorde a superficie**

Jurisdicción	Índice	
CABA	0,00%	<b>Pierde</b>
Tucumán	0,80%	<b>Pierde</b>
Misiones	1,10%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,80%	<b>Pierde</b>
Buenos Aires	11,00%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	2,80%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,90%	<b>Pierde</b>
Córdoba	5,90%	<b>Pierde</b>
T.del Fuego	0,90%	<b>Pierde</b>
Formosa	2,60%	<b>Pierde</b>
Chaco	3,60%	<b>Pierde</b>
Corrientes	3,20%	<b>Pierde</b>
San Juan	3,20%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	4,90%	<b>Gana</b>
San Luis	2,80%	<b>Gana</b>
Mendoza	5,30%	<b>Gana</b>
Catamarca	3,70%	<b>Gana</b>
Salta	5,60%	<b>Gana</b>
La Rioja	3,20%	<b>Gana</b>
Neuquén	3,40%	<b>Gana</b>
La Pampa	5,20%	<b>Gana</b>
Río Negro	7,30%	<b>Gana</b>
Chubut	8,10%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	8,80%	<b>Gana</b>

Si del análisis se excluyera a CABA, Santa Cruz aumentaría su participación, como también Chubut, Río Negro y La Pampa, en tanto que las provincias que más perderían serían Tucumán, Misiones y Santa Fe.

**Tabla IV.14. Coparticipación acorde a superficie excluyendo a CABA**

Jurisdicción	Índice	
Tucumán	0,80%	<b>Pierde</b>
Misiones	1,10%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,80%	<b>Pierde</b>
Buenos Aires	11,00%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	2,80%	<b>Pierde</b>
Jujuy	1,90%	<b>Pierde</b>
Córdoba	5,90%	<b>Pierde</b>
T.del Fuego	0,90%	<b>Pierde</b>
Formosa	2,60%	<b>Pierde</b>
Chaco	3,60%	<b>Pierde</b>
Corrientes	3,20%	<b>Pierde</b>
San Juan	3,20%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	4,90%	<b>Gana</b>
San Luis	2,80%	<b>Gana</b>
Mendoza	5,30%	<b>Gana</b>
Catamarca	3,70%	<b>Gana</b>
Salta	5,60%	<b>Gana</b>
La Rioja	3,20%	<b>Gana</b>
Neuquén	3,40%	<b>Gana</b>
La Pampa	5,20%	<b>Gana</b>
Río Negro	7,30%	<b>Gana</b>
Chubut	8,10%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	8,80%	<b>Gana</b>

### Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Coparticipar mayores recursos a las jurisdicciones con mayor porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas obedece a un criterio redistributivo. Se calcula de acuerdo a la población de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (conocida como NBI).

Las NBI constituyen un indicador de pobreza estructural determinado por cinco componentes que definen a un hogar con NBI cuando presenta alguna de las siguientes situaciones (INDEC, 1984):

1. *Hacinamiento*: Hogares en los que convienen más de tres personas por cuarto.
2. *Vivienda precaria*: Hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento o rancho).
3. *Condiciones sanitarias*: Hogares que no disponen de retrete de ningún tipo.
4. *Escolaridad*: Hogares que tienen algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
5. *Capacidad de subsistencia*: Hogares con dificultades para alcanzar un ingreso suficiente, es decir, hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Si un hogar tiene insatisfecha al menos una de estas necesidades básicas, es considerado pobre, por lo que las NBI actúan como un indicador diferenciador entre hogares pobres y no pobres.

Las necesidades básicas insatisfechas calculadas como el porcentaje sobre el total de hogares con necesidades básicas insatisfechas constituyen un indicador que refleja, en alguna medida, la necesidad de cada jurisdicción.

El cálculo de este indicador arrojaría, en primera instancia, la siguiente distribución de fondos:

**Tabla IV.15. Coparticipación acorde a NBI**

Jurisdicción	Índice	
T,del Fuego	0,2%	<b>Pierde</b>
Santa Cruz	0,3%	<b>Pierde</b>
La Pampa	0,5%	<b>Pierde</b>
San Luis	0,9%	<b>Pierde</b>
Catamarca	1,1%	<b>Pierde</b>
La Rioja	0,9%	<b>Pierde</b>
San Juan	1,7%	<b>Pierde</b>
Chubut	1,0%	<b>Pierde</b>
Río Negro	1,5%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	3,2%	<b>Pierde</b>
Neuquén	1,3%	<b>Pierde</b>
Córdoba	6,2%	<b>Pierde</b>
Formosa	2,6%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	6,9%	<b>Pierde</b>
Mendoza	3,8%	<b>Pierde</b>
Santiago del Estero	4,0%	<b>Pierde</b>
Jujuy	2,8%	<b>Pierde</b>
Chaco	5,1%	<b>Gana</b>
Tucumán	5,0%	<b>Gana</b>
Corrientes	4,2%	<b>Gana</b>
Misiones	4,1%	<b>Gana</b>
Salta	5,3%	<b>Gana</b>
Buenos Aires	34,1%	<b>Gana</b>
CABA	3,3%	<b>Gana</b>

Con este ordenamiento, las jurisdicciones que más ganarían coparticipación son CABA, Buenos Aires, Salta y Misiones.

Sin embargo, deben realizarse algunos ajustes pues debe considerarse no sólo la necesidad sino también la intensidad de la necesidad (debe tenerse en cuenta el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas comparado con el total de hogares de cada jurisdicción),

Bajo esta alternativa, que considera a la población con NBI de manera relativa, las provincias que más ganan coparticipación son: Tierra del Fuego, Jujuy, La Rioja, mientras que las que más pierden son Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

**Tabla IV.16. Coparticipación acorde a NBI- análisis relativo**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	3%	<b>Pierde</b>
Córdoba	3%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	3%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4%	<b>Pierde</b>
Mendoza	3%	<b>Pierde</b>
CABA	2%	<b>Pierde</b>
Tucumán	5%	<b>Gana</b>
San Juan	4%	<b>Gana</b>
La Pampa	2%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	2%	<b>Gana</b>
Chaco	7%	<b>Gana</b>
San Luis	3%	<b>Gana</b>
Río Negro	4%	<b>Gana</b>
Corrientes	6%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	6%	<b>Gana</b>
Misiones	6%	<b>Gana</b>
Catamarca	4%	<b>Gana</b>
Salta	7%	<b>Gana</b>
Chubut	3%	<b>Gana</b>
Neuquén	4%	<b>Gana</b>
Formosa	7%	<b>Gana</b>
La Rioja	4%	<b>Gana</b>
Jujuy	6%	<b>Gana</b>
T. del Fuego	3%	<b>Gana</b>

Los coeficientes de coparticipación en la alternativa que excluye a CABA de dicha distribución prácticamente no se alteran: Tierra del Fuego, Jujuy y La Rioja ganan, y las que lideran el ranking de las que pierden coparticipación son Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

**Tabla IV.17. Coparticipación acorde a NBI relativo excluyendo a CABA**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	3%	<b>Pierde</b>
Córdoba	3%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	3%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4%	<b>Pierde</b>
Mendoza	3%	<b>Pierde</b>
Tucumán	5%	<b>Gana</b>
San Juan	4%	<b>Gana</b>
La Pampa	2%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	2%	<b>Gana</b>
Chaco	7%	<b>Gana</b>
San Luis	3%	<b>Gana</b>
Río Negro	4%	<b>Gana</b>
Corrientes	6%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	7%	<b>Gana</b>
Misiones	6%	<b>Gana</b>
Catamarca	5%	<b>Gana</b>
Salta	7%	<b>Gana</b>
Chubut	3%	<b>Gana</b>
Neuquén	4%	<b>Gana</b>
Formosa	7%	<b>Gana</b>
La Rioja	4%	<b>Gana</b>
Jujuy	6%	<b>Gana</b>
T. del Fuego	3%	<b>Gana</b>

### Índice de desarrollo humano

Otro indicador que tiene en cuenta aspectos redistributivos es el Índice de desarrollo humano. Éste índice toma en cuenta tres aspectos del desarrollo: tener una vida larga y saludable, poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social, y poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente. Para ello, toma en cuenta aspectos de educación (tasa de alfabetización y matrícula combinada), longevidad (esperanza de vida) y el nivel de vida decente (ingreso familiar per cápita normalizado).

Evidentemente, para que dicho índice tenga aspectos de redistribución, se deberá efectuar la coparticipación teniendo en cuenta el complemento del índice, de manera tal que las provincias con menor desarrollo reciban mayor coparticipación.

Sin embargo, los resultados no muestran la heterogeneidad del país: aquellas provincias con menor IDH (Jujuy, Formosa, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, y Corrientes) no son necesariamente las más beneficiadas, puesto que en algunos casos el coeficiente de coparticipación aumenta inclusive para las jurisdicciones con mayor IDH (CABA, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén lideran el ranking). Esto es así puesto que el índice muestra poca variabilidad: el valor mínimo es de 0,7407 en el caso de Jujuy y el máximo en el caso de CABA es de 0,836. Por lo tanto, las provincias con menor desarrollo humano, a pesar de que resultan ser las que mayor coparticipación recibirían en este enfoque, no son las más beneficiadas respecto de su situación actual.

Las jurisdicciones que más se beneficiarían con este enfoque son: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, y Neuquén, mientras que las que pierden coparticipación son Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Chaco.

**Tabla IV.18. Coparticipación acorde al Índice de Desarrollo Humano**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,165%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,165%	<b>Pierde</b>
Córdoba	4,165%	<b>Pierde</b>
Chaco	4,174%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4,169%	<b>Pierde</b>
Tucumán	4,169%	<b>Pierde</b>
Mendoza	4,165%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	4,174%	<b>Gana</b>
Salta	4,169%	<b>Gana</b>
Corrientes	4,174%	<b>Gana</b>
Formosa	4,174%	<b>Gana</b>
Misiones	4,174%	<b>Gana</b>
San Juan	4,169%	<b>Gana</b>
Jujuy	4,174%	<b>Gana</b>
Catamarca	4,169%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,165%	<b>Gana</b>
San Luis	4,169%	<b>Gana</b>
La Rioja	4,169%	<b>Gana</b>
CABA	4,152%	<b>Gana</b>
La Pampa	4,165%	<b>Gana</b>

Jurisdicción	Índice	
Neuquén	4,161%	Gana
Chubut	4,156%	Gana
Santa Cruz	4,156%	Gana
T, del Fuego	4,156%	Gana

El análisis excluyendo a CABA arroja resultados similares, con una coparticipación más elevada para cada una de las áreas, siendo las provincias más beneficiadas Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén y las más perjudicadas, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

**Tabla IV.19. Coparticipación acorde al Índice de Desarrollo Humano excluyendo a CABA**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,345%	Pierde
Santa Fe	4,345%	Pierde
Córdoba	4,345%	Pierde
Chaco	4,355%	Pierde
Entre Ríos	4,350%	Pierde
Tucumán	4,350%	Pierde
Mendoza	4,345%	Gana
Santiago del Estero	4,355%	Gana
Salta	4,350%	Gana
Corrientes	4,355%	Gana
Formosa	4,355%	Gana
Misiones	4,355%	Gana
San Juan	4,350%	Gana
Jujuy	4,355%	Gana
Catamarca	4,350%	Gana
Río Negro	4,345%	Gana
San Luis	4,350%	Gana
La Rioja	4,350%	Gana
La Pampa	4,345%	Gana
Neuquén	4,341%	Gana
Chubut	4,336%	Gana
Santa Cruz	4,336%	Gana
T, del Fuego	4,336%	Gana

## Índice de desarrollo humano provincial

Considera las mismas tres dimensiones básicas del IDH, pero del conjunto de variables empleadas en el mismo sólo considera el ingreso per cápita y la matriculación combinada, e incorpora otras variables que tienen menor homogeneidad entre las provincias que las que se emplean en el cálculo del IDH.

Las particularidades del IHDP residen en: a) para calcular la *longevidad* se considera exclusivamente la tasa de mortalidad infantil normalizadas; b) para el *nivel educacional*, se emplea sólo la matrícula combinada; c) la dimensión de vida decente, se emplea un indicador de ingresos en forma conjunta con un indicador de dificultades laborales, donde se emplea el porcentaje de la PEA que está desempleada o en situación de subempleo visible, o está en un puesto de trabajo donde no se tiene seguridad social (empleo informal).

Sin embargo, cuando se utiliza el complemento de dicho índice para calcular coeficientes de coparticipación, los resultados son similares a los obtenidos con el IDH: a pesar de que Jujuy, Tucumán, Chaco y Corrientes ostentan los menores índices de desarrollo humano (0,6608; 0,6667; 0,669; y 0,6739, respectivamente), no resultan ser las provincias que más incrementan su coparticipación, ya que las más beneficiadas son, como en el caso del Índice de Desarrollo Humano, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén, mientras que las más perjudicadas son, nuevamente, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

**Tabla IV.20. Coparticipación acorde al Índice de Desarrollo Humano Provincial**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,17%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,17%	<b>Pierde</b>
Córdoba	4,17%	<b>Pierde</b>
Chaco	4,18%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4,17%	<b>Pierde</b>
Tucumán	4,18%	<b>Pierde</b>
Mendoza	4,17%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	4,17%	<b>Gana</b>
Salta	4,17%	<b>Gana</b>
Corrientes	4,18%	<b>Gana</b>
Formosa	4,17%	<b>Gana</b>
Misiones	4,17%	<b>Gana</b>
San Juan	4,17%	<b>Gana</b>
Jujuy	4,18%	<b>Gana</b>
Catamarca	4,17%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,16%	<b>Gana</b>
San Luis	4,17%	<b>Gana</b>
La Rioja	4,17%	<b>Gana</b>
CABA	4,15%	<b>Gana</b>
La Pampa	4,17%	<b>Gana</b>
Neuquén	4,16%	<b>Gana</b>
Chubut	4,16%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	4,15%	<b>Gana</b>
T,del Fuego	4,14%	<b>Gana</b>

El resultado es el mismo si del análisis se excluye a CABA, aunque las provincias que incrementan su coparticipación lo hacen en mayor cuantía.

**Tabla IV.21. Coparticipación acorde al Índice de Desarrollo Humano Provincial excluyendo a CABA**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	4,35%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	4,35%	<b>Pierde</b>
Córdoba	4,35%	<b>Pierde</b>
Chaco	4,36%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4,35%	<b>Pierde</b>
Tucumán	4,36%	<b>Pierde</b>
Mendoza	4,35%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	4,35%	<b>Gana</b>
Salta	4,35%	<b>Gana</b>
Corrientes	4,36%	<b>Gana</b>
Formosa	4,35%	<b>Gana</b>
Misiones	4,36%	<b>Gana</b>
San Juan	4,35%	<b>Gana</b>
Jujuy	4,36%	<b>Gana</b>
Catamarca	4,35%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,34%	<b>Gana</b>
San Luis	4,35%	<b>Gana</b>
La Rioja	4,35%	<b>Gana</b>
La Pampa	4,35%	<b>Gana</b>
Neuquén	4,34%	<b>Gana</b>
Chubut	4,34%	<b>Gana</b>
Santa Cruz	4,33%	<b>Gana</b>
T, del Fuego	4,32%	<b>Gana</b>

## Pobres urbanos en números absolutos

El análisis de la distribución de las personas pobres a lo largo del país (en números absolutos), muestra que sólo CABA, Buenos Aires y Tucumán aumentarían su coparticipación, con un fuerte incremento en la participación de Buenos Aires, que participaría en el 43% de la coparticipación. Con este ordenamiento, las provincias del Sur se verían perjudicadas: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro y La Pampa disminuirían su coparticipación.

**Tabla IV.22. Coparticipación acorde a los pobres urbanos**

Jurisdicción	Índice	
Santa Cruz	0,04%	Pierde
T,del Fuego	0,19%	Pierde
Río Negro	0,38%	Pierde
La Pampa	0,35%	Pierde
Chubut	0,64%	Pierde
San Luis	0,94%	Pierde
La Rioja	0,94%	Pierde
Entre Ríos	2,24%	Pierde
Catamarca	1,24%	Pierde
Formosa	1,79%	Pierde
Jujuy	1,60%	Pierde
Neuquén	1,02%	Pierde
Mendoza	2,56%	Pierde
Córdoba	5,46%	Pierde
Santiago del Estero	2,58%	Pierde
Misiones	2,35%	Pierde
San Juan	2,34%	Pierde
Corrientes	2,71%	Pierde
Chaco	3,58%	Pierde
Salta	3,19%	Pierde
Santa Fe	8,05%	Pierde
Tucumán	5,70%	Gana
Buenos Aires	43,28%	Gana
CABA	6,82%	Gana

El análisis que excluye a CABA muestra que Buenos Aires incrementaría su porcentaje de coparticipación al 46%, siendo la principal beneficiada en este esquema.

**Tabla IV.23. Coparticipación acorde a los pobres urbanos- análisis excluyendo a CABA**

Jurisdicción	Índice	
Santa Cruz	0,04%	Pierde
T,del Fuego	0,20%	Pierde
Río Negro	0,41%	Pierde
La Pampa	0,37%	Pierde
Chubut	0,69%	Pierde
San Luis	1,01%	Pierde
La Rioja	1,01%	Pierde
Entre Ríos	2,41%	Pierde
Catamarca	1,33%	Pierde
Formosa	1,92%	Pierde
Jujuy	1,72%	Pierde
Neuquén	1,09%	Pierde
Mendoza	2,75%	Pierde
Córdoba	5,86%	Pierde
Santiago del Estero	2,77%	Pierde
Misiones	2,52%	Pierde
San Juan	2,51%	Pierde
Corrientes	2,91%	Pierde
Chaco	3,84%	Pierde
Salta	3,42%	Pierde
Santa Fe	8,64%	Pierde
Tucumán	6,12%	Gana
Buenos Aires	46,45%	Gana

### Pobres en relación al número de habitantes

Si en vez de tomar la distribución de los pobres en el país, se analiza cuál es la concentración de pobres en las provincias (vale decir, qué provincia exhibe mayor porcentaje de pobres en relación a su población), varía el criterio de coparticipación. Con este criterio, las provincias que más ven aumentar su coparticipación son: La

Rioja, Misiones, Catamarca y Neuquén, mientras que las que más perderían coparticipación son Buenos Aires, Santa Cruz, Córdoba y Santa Fe.

Dicho resultado se repite si el análisis se efectúa excluyendo a CABA.

**Tabla IV.24. Coparticipación acorde al porcentaje de pobres**

Jurisdicción	Índice	
Buenos Aires	3,6%	<b>Pierde</b>
Santa Cruz	0,3%	<b>Pierde</b>
Córdoba	2,9%	<b>Pierde</b>
Santa Fe	3,8%	<b>Pierde</b>
Mendoza	2,4%	<b>Pierde</b>
Entre Ríos	4,5%	<b>Pierde</b>
CABA	1,9%	<b>Pierde</b>
T,del Fuego	1,4%	<b>Gana</b>
Chubut	2,0%	<b>Gana</b>
Tucumán	6,0%	<b>Gana</b>
San Juan	4,3%	<b>Gana</b>
Salta	5,1%	<b>Gana</b>
La Pampa	2,4%	<b>Gana</b>
Santiago del Estero	6,0%	<b>Gana</b>
Jujuy	4,5%	<b>Gana</b>
Chaco	7,9%	<b>Gana</b>
Río Negro	4,2%	<b>Gana</b>
Corrientes	6,5%	<b>Gana</b>
San Luis	4,1%	<b>Gana</b>
Formosa	6,5%	<b>Gana</b>
Neuquén	3,3%	<b>Gana</b>
Catamarca	5,2%	<b>Gana</b>
Misiones	6,8%	<b>Gana</b>
La Rioja	4,5%	<b>Gana</b>

## **V. Propuesta de una reforma necesaria de la coparticipación en Argentina**

### **V.1. El por qué de la propuesta**

El análisis del funcionamiento del federalismo argentino y, en particular, del sistema de transferencias intergubernamentales, otorga evidencia acerca de un funcionamiento que da lugar a desequilibrios verticales y horizontales mayores a los que se observan en otras economías. Se reconoce, claramente, la necesidad de una reforma al sistema, siendo este reconocimiento de larga data, ya que incluso fue incluido en la reforma constitucional de 1994 como un mandato a cumplir en 1996.

Circunscribiéndose al campo de lo que podría resultar más factible económica y políticamente, debiera tenderse a un esquema que simplifique la composición de la masa coparticipable, eliminando las detracciones previas, fondos especiales y precoparticipaciones; que permita a las provincias contar con más recursos de forma automática, previsible e institucionalmente más estable, para que el sistema sea compatible con sus mayores responsabilidades de gasto. Asimismo, es clave que la reforma evite un fuerte desfinanciamiento (respecto de la situación actual) del Tesoro Nacional y de la ANSES<sup>3</sup>.

También resulta innegable, que por el lado de la distribución secundaria, el reparto de los recursos debiera utilizar criterios simples, explícitos y no manipulables, que tengan en cuenta la necesidad de ir hacia un esquema más armónico de envíos por habitante, de manera que se pueda disponer de un estándar mínimo de bienes públicos en las distintas regiones del país.

Asimismo, y respecto a los dos puntos mencionados hasta aquí, debe tenerse en cuenta el precepto constitucional del Art. 75 inc. 2:

---

<sup>3</sup> Una distribución primaria de ingresos a favor de las provincias, financiada de parte del gobierno nacional con reducción de gastos discrecionales como las transferencias no automáticas o la obra pública garantizaría más ingresos automáticos a provincias, sin comprometer fiscalmente a la Nación. Más adelante se volverá sobre el tema.

*“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.*

Habiéndose establecido la necesidad de una reforma ante las deficiencias señaladas en la sección anterior, en lo que sigue se considerarán elementos claves para el debate acerca de la misma, así como los efectos que podría tener sobre el conjunto de actores (Tesoro Nacional, Provincias y ANSES) una posible futura implementación de una propuesta de reforma.

De esta manera, el análisis inicia con dos ejemplos ilustrativos de las consecuencias a las que da lugar concentrarse únicamente en resolver los inconvenientes exhibidos por la distribución primaria o secundaria por separado, en lugar de atacar ambos desequilibrios de manera conjunta.

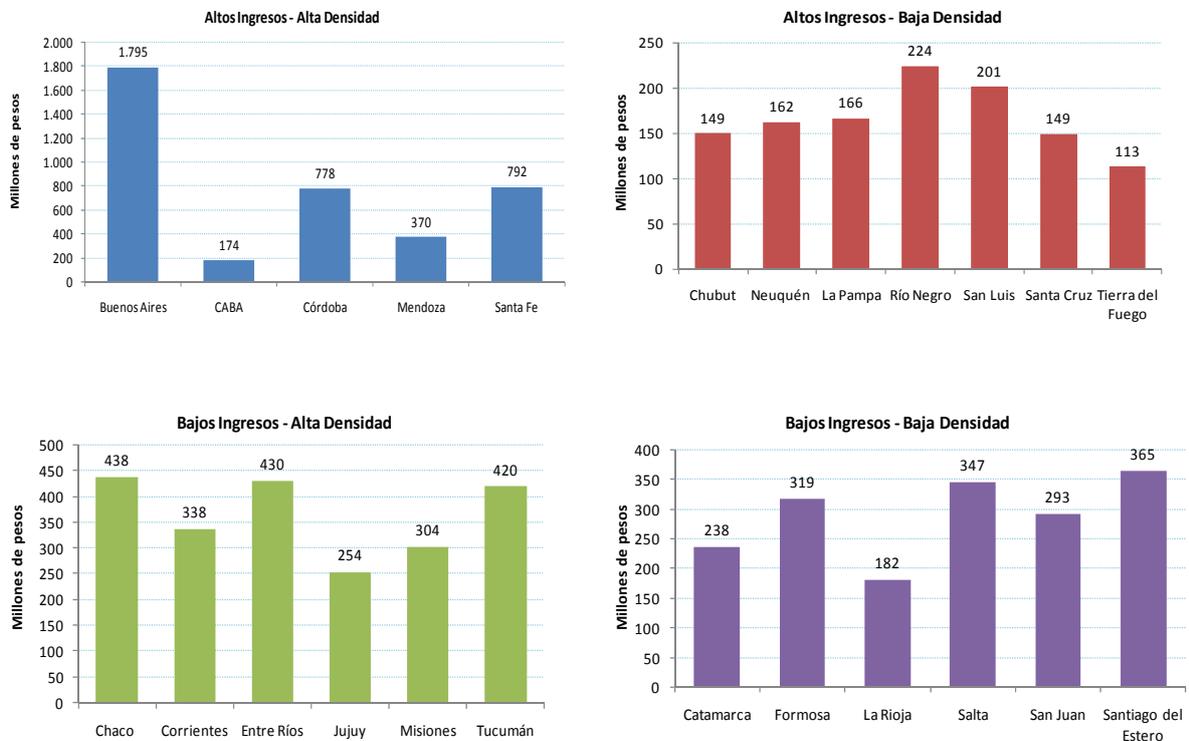
## **V.2. Efectos de avanzar solamente sobre la Distribución Primaria**

Cualquier reforma orientada a recomponer la participación efectiva del conjunto de provincias en el total de recursos distribuidos debe contemplar, o bien un incremento en el porcentaje de distribución primaria que rige en la actualidad, o un incremento de la masa de recursos a coparticipar. No obstante, es necesario aclarar que avanzar **únicamente** en esta dirección no reduciría las disparidades existentes entre provincias. Para demostrarlo, a continuación se simulan los efectos que hubiera tenido una modificación en el actual reparto de la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios. Esto es, si en lugar de coparticiparse a las provincias el 15% de su producido como es el caso actualmente, se coparticipara el 58,76%; lo que implicaría que la totalidad del impuesto se repartiese sólo entre Nación y provincias de acuerdo a los coeficientes de distribución primaria (sin efectuar la

detracción del 15% de la masa destinada a ANSES en concepto de precoparticipación).

En el Gráfico inferior, se observa que el grupo de provincias que más recursos resignó con el actual esquema de reparto versus la coparticipación plena de IDCB<sup>4</sup>, **en términos absolutos**, es el de Altos Ingresos- Alta Densidad. Mientras que, por su parte, el grupo que menos recursos hubiera obtenido con la coparticipación total del IDCB, hubiera sido el de Altos Ingresos- Baja Densidad.

**Gráfico V.1. Potenciales ganancias de las provincias si IDCB hubiera tenido una coparticipación plena entre Nación y provincias (sin 15% para ANSES). En millones de pesos corrientes.**

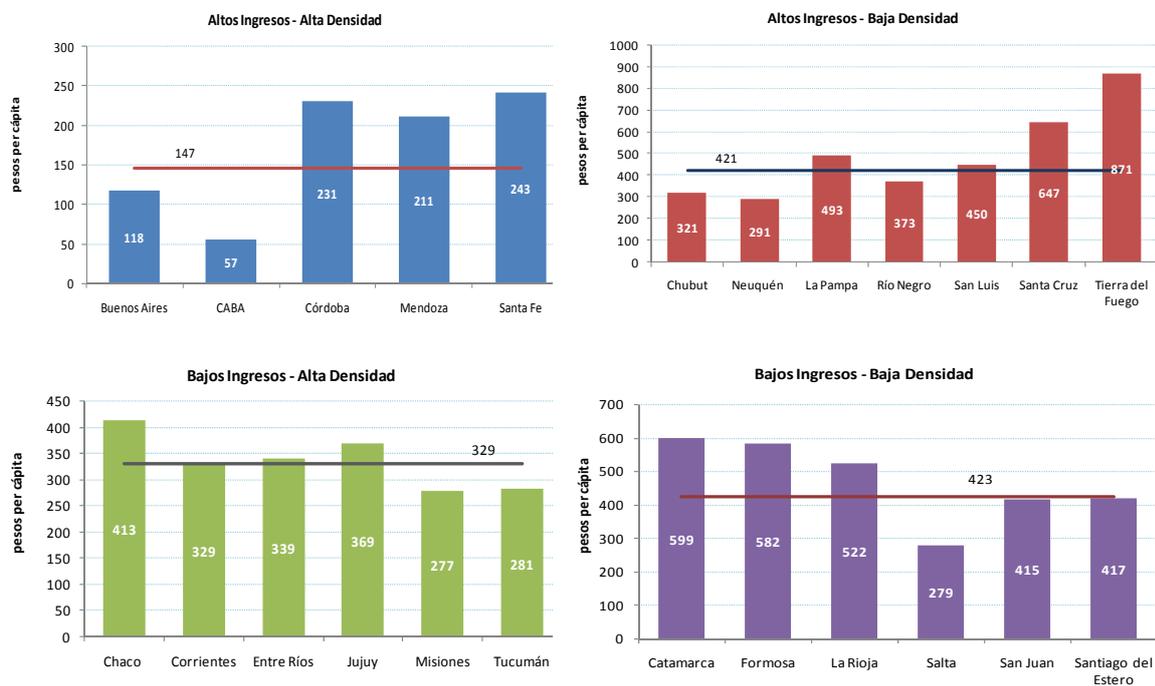


Fuente: Iaraf en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>4</sup> Supone incluir el 100% del producido del impuesto dentro de la masa de recursos a distribuir entre Nación y Provincias.

No obstante, si se realizara la misma comparación en términos per cápita (para observar lo efectivamente resignado por cada habitante por jurisdicción), los resultados se modifican. El grupo que más recursos por habitante provincial resignó con el actual esquema de distribución del IDCB es el de Bajos Ingresos- Baja Densidad; mientras el que menos pierde es el de Altos Ingresos- Alta Densidad.

**Gráfico V.2. Potenciales ganancias de las provincias si el IDCB hubiera tenido una coparticipación plena entre Nación y provincias (sin 15% para ANSES). Pesos por habitante.**



Fuente: Iaraf en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Ahora bien, lo relevante de estas disparidades regionales es que son idénticas a las analizadas anteriormente para el resto de la distribución secundaria. En ambos casos, por ejemplo, dentro del grupo de Bajos ingresos-Baja densidad, un catamarqueño recibe fondos por más del doble que un salteño, pese a las similitudes económicas y poblacionales mencionadas anteriormente. Del mismo modo, al ciudadano de Tierra del Fuego llegan fondos que casi triplican lo que obtendría un chubutense o un neuquino.

En síntesis, la distribución del impuesto al cheque o de cualquier impuesto o fondo que utilice los coeficientes de distribución secundaria actuales, mantiene las disparidades regionales relativas intrínsecas del sistema de coparticipación federal de impuestos. Avanzar sobre la modificación de **la forma** en que se distribuyen actualmente los recursos, es de vital importancia para de reducir dichas divergencias.

### **V.3. Efectos de avanzar solamente sobre la Distribución Secundaria**

Junto con el ya referido incremento de la participación efectiva de provincias en la distribución primaria, uno de los pilares de cualquier reforma superadora (viable) del actual régimen, será la progresión hacia una distribución secundaria explícita y basada en criterios objetivos y actualizables de reparto entre provincias, y que a la vez permita alcanzar los objetivos constitucionales arriba enunciados. Como resulta evidente, esto sería difícil de lograr bajo reformas de corta implementación. Por el contrario, se requiere de una modificación que alcance a cambiar gradualmente la situación con un horizonte temporal más propio de las políticas públicas de carácter estructural.

La definición de un modelo de transferencias de recursos interjurisdiccionales implica, necesariamente, la determinación de un conjunto de parámetros basados en diferentes variables, de cuya aplicación dependerán los recursos a asignar a cada administración territorial. Sin embargo, el caso argentino actual constituye un claro paradigma de una situación absolutamente contraria a la descrita. Los coeficientes de distribución que fueron implementados por la Ley N° 23.548, son el producto de procesos de negociación entre la Nación y el conjunto de las provincias, que si bien en un principio dejaban traslucir cierta relación con el nivel de población de cada jurisdicción y una dosis de vínculo con la situación social y económica, actualmente no parecen seguir ningún patrón específicamente determinado.

Por criterios objetivos de reparto se entiende aquellos que son explícitos, razonables y no sujetos a manipulación. La Tabla V.1 describe los resultados a los que daría lugar, para cada provincia, la aplicación de determinados indicadores que pueden ser utilizados para decidir el envío automático de remesas a las provincias, dada la información disponible. El color rojo es indicativo de una provincia que pierde frente

a la situación actual, esto es, el coeficiente de participación que surge de aplicar un criterio determinado es menor al que le corresponde actualmente. El color verde indica que la provincia resultaría beneficiada con el coeficiente que surge de aplicar un nuevo criterio respecto al que le corresponde actualmente.

**Tabla V.1. Efectos de trabajar solamente sobre la distribución secundaria<sup>5</sup>.**

	CRITERIOS ALTERNATIVOS DE DISTRIBUCIÓN															
	partes iguales	% PBG	% población	% densidad	% NBI	% NBI relativo	% superficie	participación acorde la inversa del IDH	participación acorde la inversa del IDHP	pobres absolutos	participación acorde al porcentaje de pobres	mortalidad infantil	temperatura promedio	según PBG per cápita	inversa PBG per cápita	
Buenos Aires																
Catamarca																
Chaco																
Chubut																
Córdoba																
Corrientes																
Entre Ríos																
Formosa																
Jujuy																
La Pampa																
La Rioja																
Mendoza																
Misiones																
Neuquén																
Río Negro																
Salta																
San Juan																
San Luis																
Santa Cruz																
Santa Fe																
Sgo. del Estero																
T. del Fuego																
Tucumán																

IARAF en base a INDEC

Del análisis de la Tabla V.1 se desprende que bajo ninguno de los criterios de distribución secundaria expuestos es posible mejorar la *posición relativa* de una determinada provincia, sin empeorar la de otra u otras, consecuencia del carácter de suma cero propio del régimen<sup>6</sup>. Esto implica que si bien, frente a la situación actual,

<sup>5</sup> Si bien la Constitución incluye en algunos artículos a CABA entre las jurisdicciones con voz y voto para la reforma de la ley de coparticipación, existe un debate acerca de si corresponde su inclusión entre las jurisdicciones que reciben coparticipación por un criterio objetivo de distribución secundaria, debido fundamentalmente a que el Estado Nacional realiza, en este territorio, gastos y transferencias no automáticas de elevada magnitud por sobre los envíos de coparticipación.

<sup>6</sup> La existencia de un fondo de recursos coparticipables, describe una situación en la que la ganancia o pérdida de un participante se equilibra con exactitud con las pérdidas o ganancias de los otros participantes.

el empleo de alguno de los indicadores anteriores configuraría una mejora en la distribución secundaria dada la objetividad, explicitud y facilidad para ser actualizable que revisten, resulta casi imposible para el conjunto de jurisdicciones consensuar cuál de ellos efectivamente implementar. Debe recordarse que, avanzar **únicamente** en esta dirección, sin modificar la distribución primaria, implica que cualquiera sea el indicador propuesto, siempre existirá al menos una provincia que resulte perjudicada no sólo *relativamente* respecto de su posición anterior, sino también en términos *absolutos*. De allí la dificultad para contar con la anuencia de **todas** las jurisdicciones.

#### **V.4 Propuesta de Reforma: simplificación de la conformación de la masa coparticipable y creación de un Fondo de Equiparación Provincial.**

##### V.4.1. Propósito de la Reforma

El propósito de la iniciativa planteada en este estudio reside resumidamente en que las provincias recuperen participación primaria a través de la incorporación a la masa coparticipable de la totalidad de impuestos recaudados por AFIP. El objetivo fundamental es lograr una mayor institucionalización de la distribución automática de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. Debe quedar claro que no se busca necesariamente que las provincias reciban más dinero proveniente del nivel superior de gobierno, sino que se aseguren que la mayor parte de los fondos totales que finalmente le lleguen desde el mismo sean automáticos y dentro de un sistema de coparticipación unificado, claramente legislado.

Respecto de la distribución secundaria, la creación dentro del sistema de un fondo, proveniente del excedente de la recaudación respecto al año base, como se expondrá en detalle en lo que sigue, tiene como objetivo atacar los problemas de desarrollo provincial (específicamente aquéllos que se manifiestan en las necesidades básicas insatisfechas) y conjuntamente disminuir las disparidades existentes en el nivel de recursos propios más transferencias automáticas per cápita del conjunto de provincias. La nivelación per cápita de capacidades busca, a través de la equiparación de recursos fiscales, garantizar a las distintas administraciones la

posibilidad de ofrecer a sus habitantes niveles similares de bienes y servicios públicos.

Resulta relevante destacar que, en un momento como el actual, reformas de este tipo, que pueden ser consideradas gradualistas o de cambios de la coparticipación *en el margen*, son las que tienen mayor probabilidad de ser adoptadas. El cambio de determinados factores de modo complementario, cuenta por lo general con mayor aceptación, dado que posibilita el mantenimiento del estado de “equilibrio” global inicial.

En síntesis, la iniciativa incorpora tanto la necesidad de que las provincias presenten una cierta convergencia en sus capacidades fiscales, como la idea gradualista de mantener la distribución actual de recursos (primaria y secundaria) e ir modificándola *en el margen*, es decir a través de una magnitud repartida de manera diferente a la actual, que iría haciéndose más importante a través del tiempo.

#### III.4.2. Masa Coparticipable

Como se sostuviera anteriormente, unos de los objetivos de la presente propuesta es dotar de mayor simpleza al sistema de coordinación financiera de nuestro país. Por ello, para la definición de la masa coparticipable fueron considerados los siguientes impuestos a distribuir: **todos** los recursos impositivos exceptuando los impuestos al comercio exterior y los aportes personales y contribuciones patronales.

Todos los recursos a crearse a partir de la reforma deben integrar la masa coparticipable general excepto aquellos a los que se les asigne un destino específico o se distribuyan mediante regímenes especiales. Cabe recalcar que se eliminarían todos los regímenes y asignaciones especiales vigentes.

La conformación de la masa coparticipable claramente modifica el esquema laberíntico al que se llegó luego de 25 años de continuas modificaciones, asignaciones específicas y precoparticipaciones al régimen establecido en la Ley 23.548.

Si bien se mantendría la potestad garantizada por la constitución de realizar asignaciones específicas a los posibles nuevos impuestos a crearse en el futuro, la

idea es que se destine toda la recaudación actual a la masa coparticipable (con la excepción de los impuestos al comercio exterior y los recursos de la Seguridad Social). Nótese que esto no significa un intento de convalidación de la estructura de instrumentos impositivos vigentes, sino más bien lo contrario, en el sentido de que algunos tributos pasarían incluso a carecer de sentido en el nuevo sistema (por ejemplo, el adicional de emergencia sobre cigarrillos creado en su momento para financiar específicamente a ANSES).

Lo que sí se debiera mantener en lo que hace al sistema tributario en los distintos niveles de gobierno, es el precepto recogido en el art. 9º de la Ley 23.548 de que las jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios) no resulten concurrentes con los tributos nacionales, es decir que debiera seguir quedando establecido que no se apliquen gravámenes provinciales o municipales análogos a los nacionales sujetos a distribución en la propuesta. Esto sería en todo caso parte de una reforma concomitante a la propuesta, que está fuera del alcance de este estudio.

Resulta útil, sin embargo, tener presente los distintos regímenes especiales y asignaciones específicas que desaparecerían, los que se exponen a continuación.

En primer lugar, por su gran importancia relativa al régimen vigente, deben mencionarse las distintas asignaciones específicas con destino el Sistema de Seguridad Social de la jurisdicción nacional que serían revocadas. Ellas son: la retención general del 15% a la masa coparticipable (precoparticipación), la afectación del 11% del producido del IVA, el 20% de Ganancias, el 21% de los gravámenes específicos a las naftas y similares; el total de impuestos al gas–oil, diesel–oil, kerosene y gas natural comprimido. Evidentemente, ANSES resignaría estos recursos específicos, pero por el propio funcionamiento de la propuesta, como se verá más adelante, la situación de sus finanzas no será afectada fuertemente.

A su vez, existen actualmente otras asignaciones específicas. Así, se tiene aquella destinada a Obras de Infraestructura Básica Social: 4% de ganancias a distribuir entre todas las jurisdicciones excepto Buenos Aires según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. También está la Coparticipación vial: el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos se destina en un 29% al Tesoro Nacional, un 29% a Provincias y un 42% al FO.NA.VI. Del monto correspondiente a las Provincias, un

60% se destina a Organismos de vialidad, un 30% debe ser afectado a obras de infraestructura de energía eléctrica, y un 10% a financiar al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI).

Por último, del impuesto a los Bienes personales, previamente a su distribución, se separa mensualmente la suma de \$250.000 para el INCUCAI, con destino al financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

Como no es difícil apreciar, la eliminación de los distintos destinos específicos fuera del régimen general presenta el potencial de desfinanciar a diferentes organismos o instituciones que se nutren de fondos tributarios a través del sistema actual. Claramente el caso más relevante es el de la ANSES, cuyo desfinanciamiento tributario total no resulta viable, por lo cual en la propuesta de reforma se prevé que siga siendo uno de los componentes del reparto de recursos en forma explícita.

El caso de otros organismos e institutos está fuera del alcance de este análisis, pero resultaría previsible que los mismos pasasen a tener financiamiento presupuestario de sus gastos previstos por parte de la jurisdicción que les correspondiese (provincial o nacional), lo que tendría de todos modos más sentido económico que la situación actual en la que sus ingresos están atados a la evolución de impuestos particulares.

## **Escenarios**

Se plantean escenarios de evolución de la recaudación de los tributos relevantes para el análisis en los próximos años (2014-2018). Partiendo de un escenario considerado “Base”, se toma la recaudación Nacional del año 2013; mientras que para el periodo 2014-2018 se proyecta un crecimiento moderado de la misma, del 20% nominal anual. Dicho porcentaje puede ser sensibilizado a la suba o a la baja como se muestra más adelante en los escenarios alternativos.

### V.4.3 Distribución primaria

Actualmente, la distribución de recursos tributarios entre las provincias, la Nación y el Sistema de Seguridad Social (ANSES) sigue un esquema laberíntico, en el cual cada tributo tiene su propio régimen, como se resume en la Tabla V.2. En el mismo,

para dar un ejemplo, se aprecia cómo la recaudación de un impuesto como el IDCB (del que sólo el 30% va a la masa coparticipable), se reparte un 15% a provincias, mientras que el 85% restante va a la Nación (compuesto de un 80,5% para el Tesoro y un 4,5% para ANSES).

En el año 2013, de manera similar a los últimos años, esto dio lugar a un esquema mediante el cual los recursos coparticipables se reparten efectivamente 60% para Nación y 40% para las provincias. La parte correspondiente a la primera, a su vez, se divide en 36% de los recursos coparticipables en Tesoro Nacional, y el 24% restante de los impuestos que conforman la masa coparticipable se destina a ANSES<sup>7</sup>.

**Tabla V.2. Distribución actual de Impuestos coparticipables. Año 2013**

IMPUESTO	PROVINCIAS		NACION*		2013 TOTAL
	\$	%	\$	%	
I.V.A. NETO DE REEMBOL.	99.410,6	40,8	144.201,8	59,2	243.612,4
GANANCIAS	85.485,8	46,6	98.112,9	53,4	183.598,7
IMP. A DEBITOS Y CREDITOS	8.370,2	14,8	48.144,7	85,2	56.514,9
INTERNOS COPARTICIPADOS	8.079,6	49,4	8.286,3	50,6	16.365,9
GCIA. MINIMA PRESUNTA	853,3	49,4	875,1	50,6	1.728,5
OTROS COPARTICIPADOS	468,4	47,3	520,9	52,7	989,3
<b>DISTRIBUCION PRIMARIA - COP FED 23.548</b>	<b>202.667,9</b>	<b>40,3</b>	<b>300.141,7</b>	<b>59,7</b>	<b>502.809,6</b>
BS. PERSONALES	6.170,5	59,9	4.125,7	40,1	10.296,2
MONOTRIBUTO IMPOSITIVO	1.236,3	30,0	2.884,7	70,0	4.120,9
<b>DISTRIBUCION PRIMARIA - TOTAL</b>	<b>210.074,7</b>	<b>40,6</b>	<b>307.152,1</b>	<b>59,4</b>	<b>517.226,8</b>
COMBUSTIBLES NAFTAS	8.396,7	56,1	6.573,4	43,9	14.970,1
COMBUSTIBLES GASOIL	-		5.520,8	100,0	5.520,8
COMBUSTIBLES OTROS	-		10.519,4	100,0	10.519,4
ENERGIA ELECTRICA	600,0	80,0	150,5	20,0	750,4
RESTO Y CASOS ESPEC.	-		2.259,1	100,0	2.259,1
OTRAS FUENTES	-		1.247,8	100,0	1.247,8
<b>REGIMENES ESPECIALES - TOTAL</b>	<b>8.996,7</b>	<b>25,5</b>	<b>26.270,9</b>	<b>74,5</b>	<b>35.267,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>219.071,4</b>	<b>40</b>	<b>333.423,0</b>	<b>60</b>	<b>552.494,4</b>

Fuente: Instituto Argentino de Análisis Fiscal, en base a MECON. La columna NACION es la suma de Tesoro Nacional + Anses

<sup>7</sup> Cabe recordar en este punto que dicho porcentaje no incluye los fondos de aportes y contribuciones a la Seguridad Social, que tienen también como destino ANSES.

**Gráfico V.3. Distribución actual de Impuestos coparticipables. Año 2013**



Fuente: Instituto Argentino de Análisis Fiscal, en base a MECON

En el nuevo esquema propuesto, la distribución primaria de recursos se divide en tres etapas.

**I. Piso coparticipable:** Se distribuyen los recursos entre el Tesoro Nacional, la ANSES y las Provincias de idéntica manera a lo que **se observe** en el año 2013 (coeficientes efectivos), hasta alcanzar idéntico monto que lo repartido en ese año.

**Sobre el excedente** de recaudación anual respecto del piso coparticipable (año 2013):

**II.** El 30% tiene como destino al **Fondo de Equiparación Provincial (FEP)**, que se reparte **entre las 23 provincias**. Las transferencias a provincias mediante este fondo estarían condicionadas a su uso en finalidades de mejora en la infraestructura social básica de cada provincia.

**III.** El 70% restante se distribuye entre el Tesoro Nacional, la ANSES y las Provincias con los coeficientes de distribución primaria **que se observen** en el año 2013 (que como se expresó resultaron 40% Provincias, 24% ANSES y 36% Tesoro).

La **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** recibirá sus fondos desde el Gobierno Nacional, por lo que **no se suma al conjunto de provincias** al realizar los cálculos.

Se prevé un porcentaje fijo del 2,15% de lo correspondiente a la Nación, porcentaje que es el efectivo verificado en los últimos años.

#### V.4.4 Distribución secundaria

La creación dentro del sistema de un fondo, proveniente del excedente de la recaudación respecto al año base, tiene como objetivo atacar los problemas de desarrollo provincial (específicamente aquéllos que se manifiestan en las necesidades básicas insatisfechas) y conjuntamente disminuir gradualmente las disparidades existentes en el nivel de recursos propios más transferencias automáticas per cápita del conjunto de provincias.

Cada año, los recursos se distribuyen entre las provincias según los **coeficientes efectivos de distribución que se observen en el año 2013**, hasta alcanzar el mismo monto de ese año (**piso** a cumplir).

La fracción correspondiente a Provincias de los fondos en exceso del mencionado piso<sup>8</sup> que no se destinen al Fondo de Equiparación Provincial, se distribuyen entre las provincias con los **coeficientes de distribución secundaria que se observen** en el año 2013 (calculados excluida CABA).

Para el monto del Fondo de Equiparación Provincial (FEP), el cual se destina íntegramente a ser repartido entre las 23 Provincias, se propone un nuevo criterio en relación al funcionamiento actual. Concretamente, en el escenario base<sup>9</sup> el FEP se distribuye de acuerdo a la población y a la cantidad de personas en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en cada provincia respecto al total de personas que viven en hogares con NBI en el conjunto de todas las provincias, relevados en el último censo del que se disponga de datos.

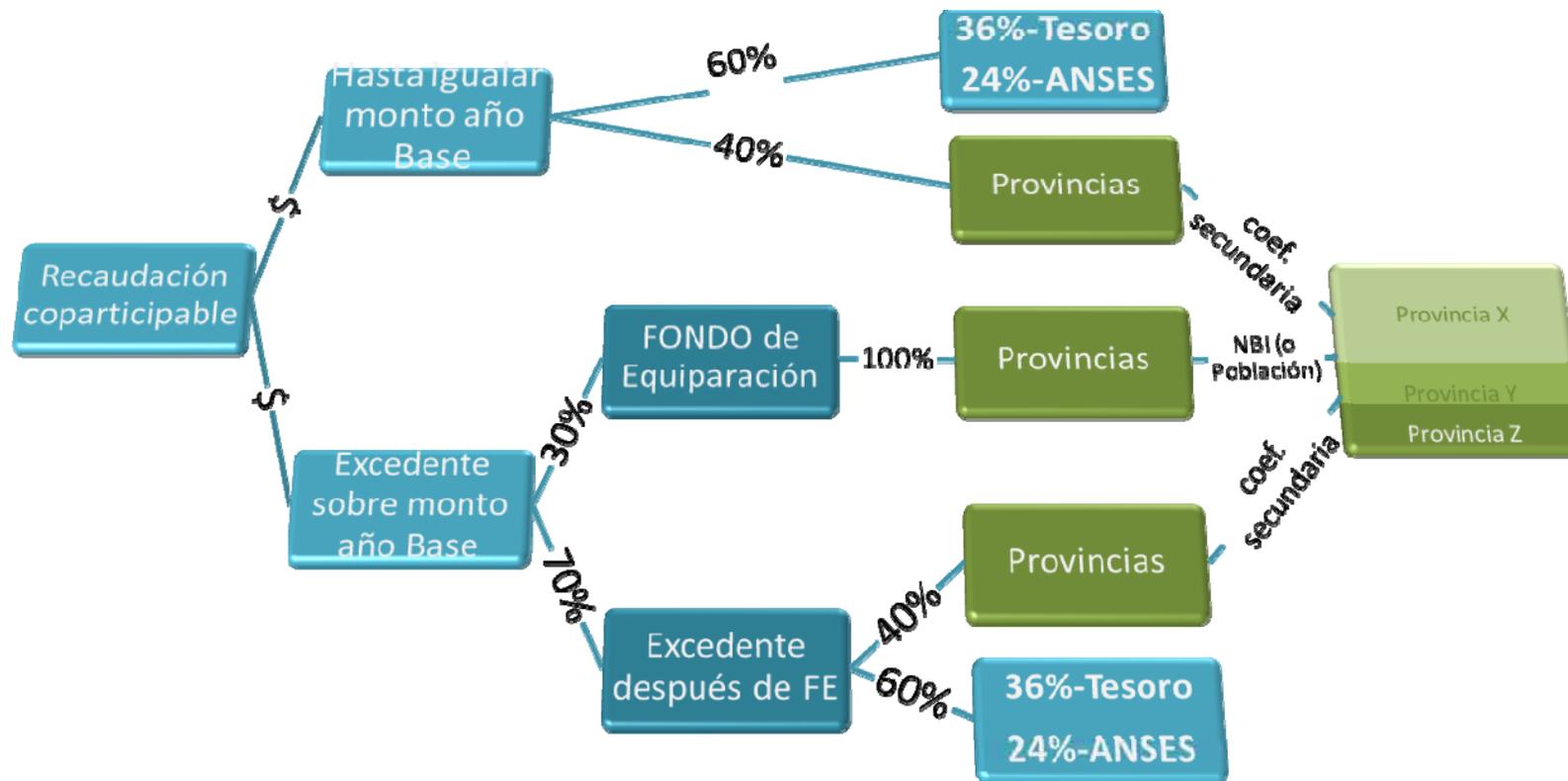
Esquemáticamente, la iniciativa quedaría planteada de la forma siguiente:

---

<sup>8</sup> Se supone que la recaudación corriente aumenta anualmente durante todo el periodo, por lo que siempre habría fondos excedentes.

<sup>9</sup> En los escenarios de sensibilidad se presentan algunas variantes a la distribución presentada.

Esquema V.1. Propuesta de distribución de Impuestos desde 2014. Escenario Base



NOTA: Recaudación coparticipable hace referencia a los impuestos incluidos cada año en la masa de recursos sujetos a distribución Nación-Provincias. Elementos que pueden cambiar respecto al escenario base: i) crecimiento de la recaudación coparticipable desde año siguiente a base (base 20%); ii) distribución del excedente sobre el piso (base 70% según distribución actual y 30% al FEP); iii) distribución del FEP entre provincias (base 50% por NBI y 50% por Población).

Seguidamente, se presentan los resultados de las simulaciones a futuro y para el escenario considerado base. A cada provincia se le asignó la suma de lo que le hubiese correspondido por el régimen general más lo que le correspondería por el Fondo de Equiparación Provincial. Los resultados se exponen de manera comparativa con la situación que se verificaría en el periodo 2014-2018 de mantenerse el esquema actualmente vigente.

#### V.4.5 Resultados en el Escenario Base

**Tabla V.3. Distribución Primaria (Provincias no incluye CABA). En millones de \$ y en %**

<b>Con esquema actual</b>							
	<b>Distribución Primaria</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
\$	Provincias (SIN CABA)	219.071	261.606	312.522	373.485	446.490	533.931
	ANSES	134.398	159.547	189.553	227.464	272.957	327.548
	Tesoro	199.025	238.612	286.100	340.974	406.593	485.086
	<b>TOTAL</b>	<b>552.494</b>	<b>659.765</b>	<b>788.175</b>	<b>941.922</b>	<b>1.126.040</b>	<b>1.346.564</b>
%	Provincias (SIN CABA)	40%	40%	40%	40%	40%	40%
	ANSES	24%	24%	24%	24%	24%	24%
	Tesoro	36%	36%	36%	36%	36%	36%
	<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

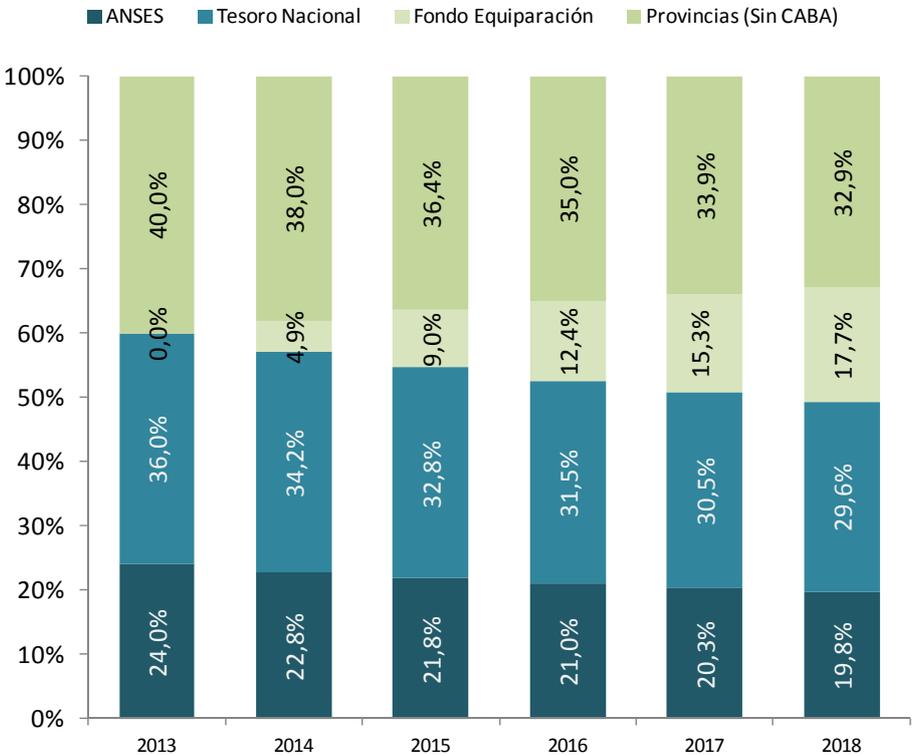
<b>Con esquema propuesto</b>							
	<b>Distribución Primaria</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
\$	Provincias (SIN CABA)	219.071	251.033	286.988	330.038	381.591	443.337
	Fondo	-	32.181	70.704	116.828	172.064	238.221
	ANSES	134.398	150.620	172.193	198.023	228.954	266.002
	Tesoro	199.025	225.930	258.290	297.034	343.431	399.004
	<b>TOTAL</b>	<b>552.494</b>	<b>659.765</b>	<b>788.175</b>	<b>941.922</b>	<b>1.126.040</b>	<b>1.346.564</b>
%	Provincias (SIN CABA)	40%	38%	36%	35%	34%	33%
	Fondo	0%	5%	9%	12%	15%	18%
	ANSES	24%	23%	22%	21%	20%	20%
	Tesoro	36%	34%	33%	32%	30%	30%
	<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

<b>Diferencia</b>						
	<b>Distribución Primaria</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
\$	Provincias (SIN CABA) + FEP	21.609	45.171	73.381	107.164	147.628
	ANSES	(8.927)	(17.360)	(29.441)	(44.002)	(61.546)
	Tesoro	(12.682)	(27.810)	(43.940)	(63.162)	(86.082)
%	Provincias (SIN CABA) + FEP	3,3%	5,7%	7,8%	9,5%	11,0%
	ANSES	-1,4%	-2,2%	-3,1%	-3,9%	-4,6%
	Nación	-1,9%	-3,5%	-4,7%	-5,6%	-6,4%

IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y proyecciones propias

Resulta importante entender el proceso mediante el cual van cambiando las participaciones de los distintos receptores de fondos en la dinámica de funcionamiento del esquema propuesto. Claramente, en la medida en que en los primeros años del periodo considerado la recaudación coparticipable se diferencia relativamente poco de la del año base (2013), y dado que el monto repartido en dicho año base (2013) se divide de acuerdo a las participaciones efectivas de ese año, junto al hecho de que el diferencial sobre ese piso en buena medida (un 70%) se reparte de la misma manera, solamente se cuenta con el 30% del excedente de la recaudación (que se destina al FEP) como elemento de cambio en las participaciones primarias, a causa de que el mismo se distribuye exclusivamente entre los gobiernos provinciales. Esta es la razón por la cual a medida que transcurren los años considerados, tanto el Tesoro Nacional como ANSES van resignando cada vez más participación en la masa coparticipable automática respecto a la situación inicial, pero lo hacen en forma progresiva ya que el FEP va cobrando mayor importancia también gradualmente.

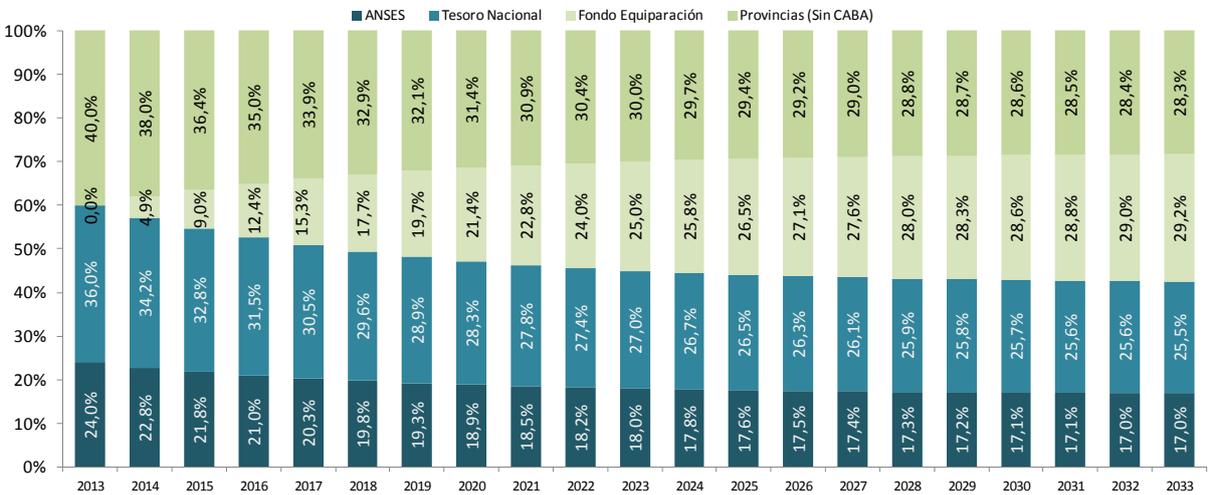
**Gráfico V.4. Distribución Primaria.  
Años 2014-2018 simulados.**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

De todos modos, como se muestra en el gráfico que incluye proyecciones del escenario base hasta 2033, puede apreciarse que gran parte de la modificación esperada a largo plazo se obtiene en los primeros años (en los primeros 5 años de la propuesta las provincias recuperan 10 pp de participación, y en los siguientes 5 años acumulan 5 pp adicionales de recupero), para luego estabilizarse en guarismos cercanos a la distribución legal original (aproximadamente 58% a provincias y 42% a Nación).

**Gráfico V.5. Distribución Primaria. Efectivo 2013 y años 2014-2033 simulados.**

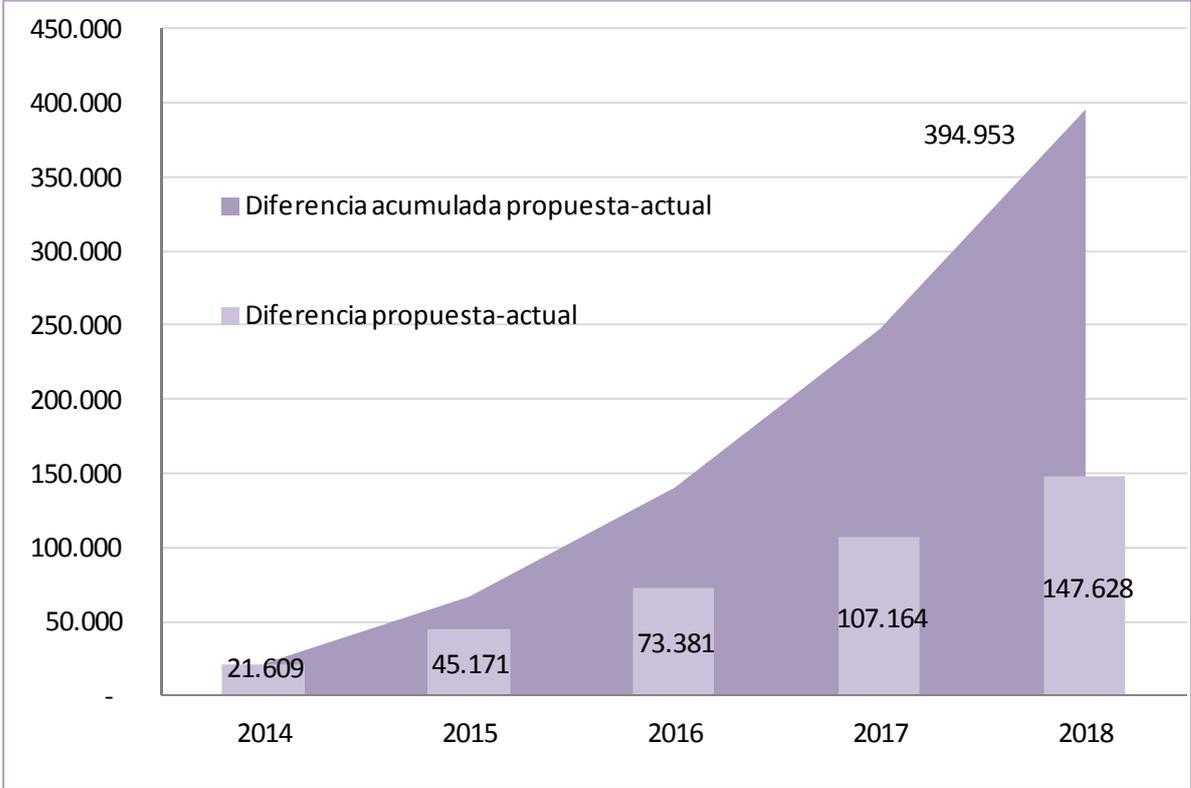


IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Los resultados de las simulaciones a futuro muestran que no sólo las provincias aumentan gradualmente su participación primaria, sino que la distribución secundaria también se va haciendo más equitativa en un contexto en el cual casi todas las provincias (excepto tres de ellas) **ganan en valores monetarios absolutos** respecto a la situación en que se mantiene el esquema actual. La distribución de recursos por habitante también resulta más equitativa. Para dar un ejemplo, la provincia de Córdoba, a pesar de relegar un pequeño porcentaje de su coeficiente secundario, recibiría más recursos con este esquema frente a la situación sin cambios.

Bajo el supuesto de un incremento en la recaudación Nacional del 20% anual en los próximos cinco años, en el 2018, las provincias obtendrían en forma acumulada cerca de \$395 mil millones más, respecto de lo que recibirían en el mismo periodo si se mantuviera el esquema actual. Dicho incremento muestra a las claras el avance en el coeficiente **efectivo** de distribución primaria de las provincias explicado anteriormente.

**Gráfico V.6. Diferencia propuesta– situación actual. Total de Provincias. Anual y acumulada.**  
**En millones de \$.**



*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

**Tabla V.4. Distribución Secundaria.**  
**Diferencia entre el mantenimiento de la situación actual y situación propuesta.**  
**En millones de \$.**

Periodo	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
<b>Total Prov. sin CABA</b>	<b>21.609</b>	<b>45.171</b>	<b>73.381</b>	<b>107.164</b>	<b>147.628</b>	<b>394.953</b>
Bs As	10.820	23.319	38.285	56.207	77.673	<b>206.303</b>
Santa Fe	1.554	3.206	5.183	7.551	10.388	<b>27.882</b>
<b>Córdoba</b>	<b>1.508</b>	<b>3.108</b>	<b>5.024</b>	<b>7.317</b>	<b>10.065</b>	<b>27.022</b>
Salta	951	1.998	3.251	4.752	6.550	<b>17.503</b>
Tucumán	940	1.953	3.166	4.620	6.360	<b>17.039</b>
Mendoza	915	1.912	3.106	4.536	6.249	<b>16.718</b>
Misiones	729	1.521	2.470	3.606	4.967	<b>13.294</b>
Chaco	736	1.500	2.416	3.512	4.824	<b>12.988</b>
Corrientes	671	1.385	2.240	3.263	4.489	<b>12.048</b>
Santiago del Estero	566	1.146	1.841	2.674	3.671	<b>9.898</b>
Entre Ríos	538	1.069	1.704	2.465	3.376	<b>9.151</b>
Jujuy	426	869	1.399	2.034	2.795	<b>7.523</b>
Formosa	263	493	769	1.099	1.494	<b>4.118</b>
Neuquén	218	436	698	1.011	1.385	<b>3.748</b>
Río Negro	225	435	686	987	1.348	<b>3.681</b>
San Juan	231	431	670	956	1.299	<b>3.587</b>
Chubut	154	299	472	680	929	<b>2.534</b>
La Rioja	83	135	197	271	360	<b>1.046</b>
San Luis	84	131	188	256	337	<b>996</b>
Catamarca	78	110	148	193	247	<b>777</b>
La Pampa	21	3	(18)	(44)	(75)	<b>(112)</b>
Santa Cruz	(46)	(140)	(252)	(385)	(546)	<b>(1.369)</b>
T. del Fuego	(55)	(149)	(262)	(398)	(560)	<b>(1.423)</b>
CABA	(273)	(598)	(945)	(1.358)	(1.851)	<b>(5.024)</b>

**Tabla V.5. Coeficientes Efectivos de Distribución Secundaria. Diferencia propuesta 2018-2013. En %**

<i>Provincia</i>	<i>Diferencia 2013-2018</i>
Formosa	-0,6%
Entre Rios	-0,6%
Catamarca	-0,5%
San Juan	-0,5%
<b>Córdoba</b>	<b>-0,5%</b>
San Luis	-0,5%
Santa Cruz	-0,4%
Santa Fe	-0,4%
La Pampa	-0,4%
La Rioja	-0,4%
Chaco	-0,4%
Santiago del Estero	-0,4%
Río Negro	-0,4%
T. del Fuego	-0,4%
Chubut	-0,2%
Jujuy	-0,2%
Neuquén	-0,2%
Corrientes	-0,2%
Tucumán	-0,1%
Misiones	0,0%
Mendoza	0,0%
Salta	0,1%
Bs As	7,1%

*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

**Tabla V.6. Distribución Secundaria.**  
**Diferencia entre el mantenimiento de la situación actual y situación propuesta.**  
**Participación provincial sobre el total de recaudación**

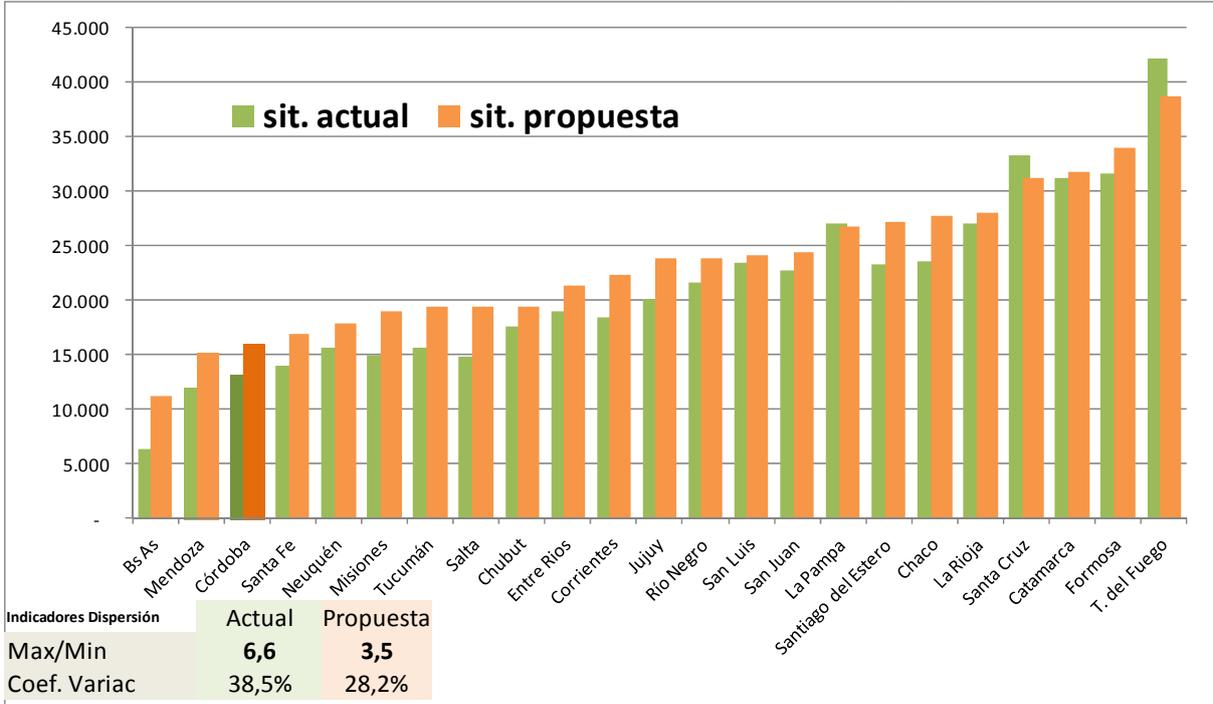
Distribución	2013	2018	Diferencia 2018-2013
Bs As	7,85%	12,63%	4,78%
Santa Fe	3,62%	4,24%	0,62%
<b>Córdoba</b>	<b>3,57%</b>	<b>4,17%</b>	<b>0,60%</b>
Salta	1,59%	1,99%	0,40%
Tucumán	1,93%	2,31%	0,38%
Mendoza	1,69%	2,07%	0,38%
Misiones	1,39%	1,69%	0,30%
Chaco	2,03%	2,31%	0,29%
Corrientes	1,55%	1,82%	0,27%
Santiago del Estero	1,67%	1,89%	0,22%
Entre Ríos	1,97%	2,16%	0,20%
Jujuy	1,16%	1,33%	0,17%
Formosa	1,46%	1,54%	0,08%
Neuquén	0,74%	0,82%	0,08%
Río Negro	1,03%	1,10%	0,08%
San Juan	1,34%	1,41%	0,07%
Chubut	0,67%	0,73%	0,05%
La Rioja	0,83%	0,84%	0,02%
San Luis	0,92%	0,94%	0,01%
Catamarca	1,08%	1,09%	0,01%
La Pampa	0,75%	0,74%	-0,01%
T. del Fuego	0,51%	0,47%	-0,04%
Santa Cruz	0,66%	0,62%	-0,04%
<b>Total sin CABA</b>	<b>40,0%</b>	<b>48,9%</b>	<b>8,9%</b>
CABA	0,78%	0,67%	-0,12%

Claramente, el grupo de provincias que verían reducir sus ingresos respecto al mantenimiento de la situación actual es, básicamente, el de las provincias clasificadas como de altos ingresos (PBG alto) y baja densidad poblacional. Precisamente, cuando se realiza el análisis por habitante, se observa que no

obstante lo anterior, estas provincias siguen siendo las que están al tope del ranking de las jurisdicciones con mayores recursos disponibles per cápita.

Como se sostuvo anteriormente, una mayor igualación de ingresos per cápita trae aparejada una mayor proximidad a la posibilidad de prestar bienes y servicios de manera más uniforme en todas las jurisdicciones del país. Ello se debe a que los niveles de ingreso per cápita después de transferencias determinan la capacidad de gasto de una jurisdicción (claro está, sin considerar el endeudamiento o alguna otra forma de financiación). De esta manera, la variabilidad en los niveles de ingresos per cápita después de transferencias puede ser tomada como *proxy* de la variabilidad existente entre la capacidad de gasto per cápita de cada jurisdicción.

**Gráfico V.7. Distribución Secundaria en 2018. En \$ per cápita**



IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

El Coeficiente de Variación es la medida tradicional para explicar la variabilidad de un conjunto de datos. Sabiendo que un menor coeficiente de variación está asociado con una menor dispersión, puede decirse que la situación que se verificaría en el 2018 de implementarse la reforma presenta mayores efectos igualadores, a la hora de nivelar capacidades fiscales, que los que se darían de continuar con el actual sistema. La misma conclusión se obtiene si se comparan los extremos de la

distribución. Bajo la modalidad actual, el ratio entre la provincia con mayor coparticipación por habitante y la de menor valor para esta variable sería de 6,6 en el año 2018. Bajo la propuesta presentada, dicho ratio se reduce a 3,5 en el mismo año.

#### V.4.6. Escenarios Alternativos

Se presentan a continuación diferentes escenarios alternativos en los que se analiza el impacto que produciría la modificación de los diferentes supuestos realizados acerca del comportamiento futuro de las variables que pueden afectar el funcionamiento de la propuesta. Este análisis de sensibilidad es estándar en los estudios en los que se realizan proyecciones a futuro, y permite analizar la robustez de las mismas, la que será mayor en la medida en que las conclusiones cualitativas del escenario elegido como básico no se vean alteradas.

Se analizan separadamente los casos de mayor crecimiento de la recaudación, mayor tamaño del FEP, y distribución del mismo entre provincias por otro criterio.

Es esperable que si los ingresos crecieran a una tasa superior a la considerada en el escenario base, dados los mayores ingresos a repartir, los distintos actores (tanto Nación como Provincias) vean ingresar más recursos, en términos absolutos, respecto de la situación descrita en el escenario anterior. No obstante, y teniendo en cuenta el proceso de funcionamiento de la propuesta descrito y la presencia de excedentes más elevados respecto a la recaudación del año fijado como piso (2013), dado que el tamaño del FEP se incrementa conforme lo hace la recaudación, y que éste se distribuye exclusivamente entre las provincias, éstas se verían más favorecidas que Nación (Tesoro + ANSES) al recibir una mayor masa de recursos respecto al escenario base.

De esta manera, un incremento en la recaudación Nacional del 25% anual durante los próximos cinco años, generaría un acumulado de más de \$525.000 millones extras para las provincias, respecto de lo que recibirían si se mantuviera el esquema actual. Dicho incremento representaría una mejora en el coeficiente **efectivo** de distribución primaria de las provincias de 12 puntos porcentuales, pasando de un 40% en el año 2013 a un 52% en el año 2018. Resulta claro que la ganancia en el

coeficiente efectivo de distribución primaria resultaría mayor si la recaudación creciera a una tasa superior.

**Tabla V.7. Coeficiente Efectivo de Distribución Primaria (Provincias no incluye CABA). Escenarios de crecimiento anual de la recaudación desde 2013.**

<i>Crecimiento anual de la recaudación</i>	2013			2018		
	Tesoro	Anses	Provincias	Tesoro	Anses	Provincias
15	36%	24%	40%	31%	20%	49%
20				30%	20%	51%
25				29%	19%	52%

*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

Sin embargo, resulta interesante destacar que por la forma de funcionamiento de la propuesta (el reparto de una porción del excedente respecto a un piso), aún bajo escenarios de crecimiento elevado de la recaudación<sup>10</sup>, las provincias no llegarían en ningún caso al 2018 con coeficientes efectivos iguales a los establecidos por la Ley 23.548. Esto es, con un fondo como el establecido en el escenario base (30% del excedente de la recaudación respecto a 2013) o inclusive con una mayor masa destinada al mismo (hasta 45% del excedente), no existe crecimiento *posible* en la recaudación que permita a las provincias arribar en el año 2018 a su coeficiente **legal** de distribución primaria. Esto es muy relevante, ya que permite establecer que la propuesta presenta un comportamiento estable en sus principales parámetros, ya que por el carácter gradual de la misma, se puede pensar en distintos escenarios de evolución para las variables clave sin que esto afecte las principales conclusiones del estudio, ni se prevea un funcionamiento “explosivo” del sistema de reparto de recursos propuesto ante realidades económicas a futuro que difieran de los escenarios planteados.

Un aspecto no buscado explícitamente por la iniciativa delineada en este estudio, pero que sin embargo resulta interesante analizar, es que como consecuencia de

---

<sup>10</sup> Tasas mayores al 30% sostenidamente durante los próximos años implica trabajar con una previsión no estable de inflación.

transferir *exclusivamente* a las provincias un porcentaje del excedente de la recaudación de un año base (por medio del FEP), se **automatiza** la transferencia de parte de los ingresos por mayor recaudación generados en la existencia de inflación. Esto es, la existencia del FEP provoca el acrecentamiento de la participación de las provincias en la distribución de recursos que aumentan como consecuencia de la inflación.

En lo que hace a la distribución secundaria, repartir una mayor cantidad de fondos (respecto a lo repartido en el escenario base) implicaría una importante reducción del coeficiente de variación entre los ingresos después de transferencias del conjunto de jurisdicciones, denotando ello los importantes efectos igualadores que el criterio de distribución genera en la capacidad de gasto de las provincias. Así por ejemplo, un incremento de la tasa a la que crece la recaudación a un 25% durante los próximos cinco años, significaría una mejora de las disparidades per cápita entre las distintas jurisdicciones, si se llevara a cabo la reforma propuesta, pasando el coeficiente de variación de 38% a 27,1%.

**Tabla V.8. Coeficiente de Variación de los Ingresos Propios más Transferencias Automáticas luego de Distribución Secundaria**

<i>Crecimiento anual de la recaudación</i>	<b>2018 situación actual</b>	<b>2018 situación propuesta</b>
<b>15</b>	<b>38,5%</b>	<b>29,7%</b>
<b>20</b>		<b>28,2%</b>
<b>25</b>		<b>27,1%</b>

*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

### **Escenario alternativo sobre la constitución del Fondo: FEP es del 35%**

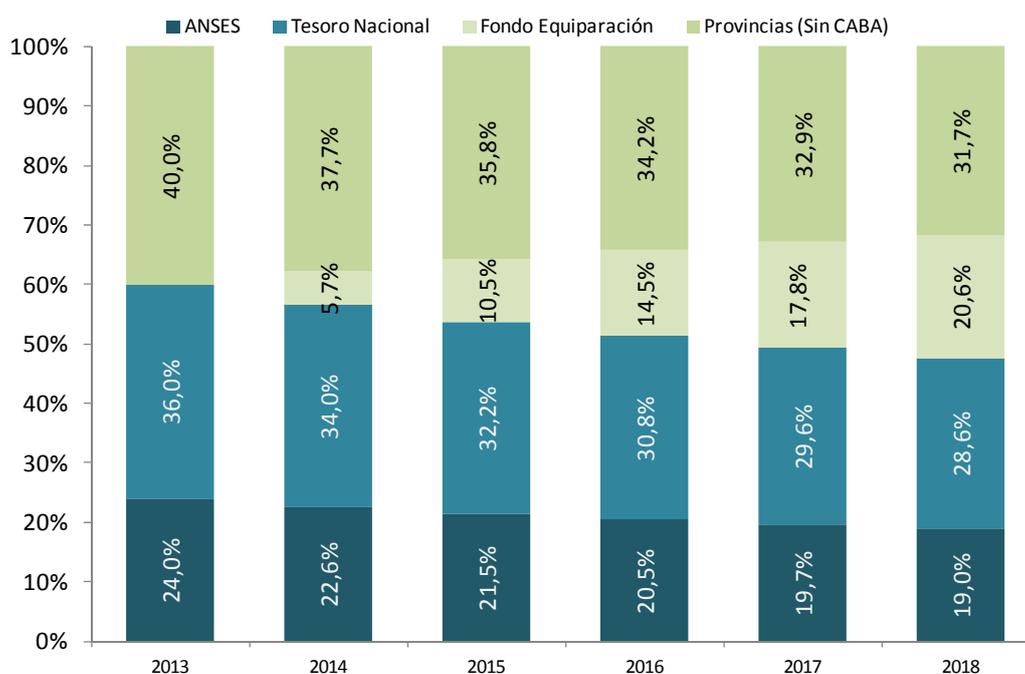
Si el Fondo se constituyera por un porcentaje superior al considerado en el escenario base, al igual que en el caso anterior, el conjunto de provincias resultaría *relativamente* más beneficiado respecto de la Nación, cuando se lo comparara con la situación base, dado que los recursos que componen el Fondo se repartirían sólo entre las veintitrés jurisdicciones.

**Tabla V.9. Diferencia entre la propuesta y la situación actual. Total de Provincias.  
Anual y acumulada. FEP=35%  
En millones de \$**

<b>Diferencia</b>						
	<b>Distribución Primaria</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
\$	Provincias (SIN CABA) + FEP	24.827	52.241	85.064	124.371	171.450
	ANSES	(10.214)	(20.188)	(34.114)	(50.885)	(71.074)
	Tesoro	(14.613)	(32.053)	(50.950)	(73.486)	(100.375)
%	Provincias (SIN CABA) + FEP	3,8%	6,6%	9,0%	11,0%	12,7%
	ANSES	-1,5%	-2,6%	-3,6%	-4,5%	-5,3%
	Nación	-2,2%	-4,1%	-5,4%	-6,5%	-7,5%

IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

**Gráfico V.8. Distribución Primaria con FEP=35%. En %**



IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Los beneficios que se obtendrían en cuanto a reducción de disparidades per cápita resultarían, asimismo, mayores en este caso, pasando el coeficiente de variación de 38,5% a 26,8% de llevarse a cabo la reforma propuesta.

Al igual que en la sección anterior, puede notarse que las conclusiones cualitativas de la propuesta no se ven alteradas.

## Escenario alternativo sobre la distribución del FEP: 100% por Población

Cambiar el criterio de distribución de los recursos que componen el FEP sólo genera cambios a nivel de la distribución secundaria, esto es, en la cantidad de recursos que recibe cada provincia. Por lo tanto, la distribución primaria de la masa coparticipable entre lo correspondiente a Nación (Tesoro + ANSES), a provincias y al Fondo, para este escenario, sería coincidente con la calculada para el escenario base.

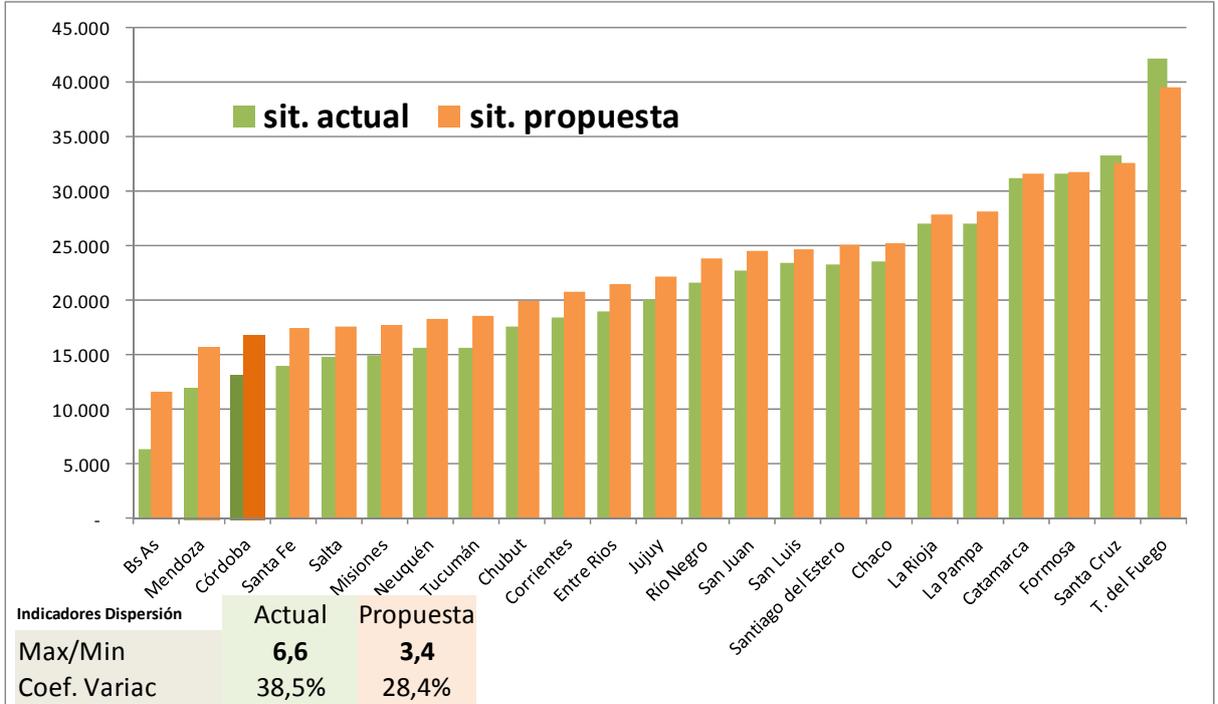
**Tabla V.10. Distribución Secundaria. Diferencia entre la propuesta y la situación actual. FEP se distribuye 100% por población. En millones de \$**

Periodo	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
<b>Total Prov. sin CABA</b>	<b>24.827</b>	<b>52.241</b>	<b>85.064</b>	<b>124.371</b>	<b>171.450</b>	<b>457.953</b>
Bs As	13.467	29.136	47.896	70.362	97.271	<b>258.132</b>
<b>Córdoba</b>	<b>2.235</b>	<b>4.706</b>	<b>7.663</b>	<b>11.205</b>	<b>15.447</b>	<b>41.257</b>
Santa Fe	2.097	4.399	7.155	10.455	14.408	<b>38.513</b>
Mendoza	1.205	2.549	4.159	6.087	8.396	<b>22.395</b>
Tucumán	867	1.795	2.905	4.234	5.827	<b>15.628</b>
Salta	702	1.451	2.347	3.421	4.706	<b>12.627</b>
Entre Ríos	637	1.286	2.063	2.993	4.108	<b>11.086</b>
Misiones	609	1.258	2.035	2.965	4.080	<b>10.947</b>
Corrientes	491	990	1.587	2.302	3.159	<b>8.529</b>
Chaco	396	753	1.180	1.692	2.305	<b>6.325</b>
Neuquén	294	604	975	1.419	1.951	<b>5.243</b>
Santiago del Estero	326	619	971	1.391	1.895	<b>5.203</b>
Jujuy	305	602	959	1.386	1.897	<b>5.148</b>
San Juan	286	551	868	1.248	1.703	<b>4.655</b>
Río Negro	263	519	825	1.191	1.630	<b>4.427</b>
Chubut	224	454	730	1.059	1.454	<b>3.921</b>
San Luis	144	264	407	579	785	<b>2.180</b>
La Pampa	96	168	255	358	482	<b>1.359</b>
La Rioja	86	141	208	287	382	<b>1.105</b>
Catamarca	63	75	90	108	130	<b>465</b>
Formosa	75	80	87	95	104	<b>441</b>
Santa Cruz	1	(36)	(81)	(134)	(198)	<b>(448)</b>
T. del Fuego	(42)	(122)	(218)	(333)	(470)	<b>(1.185)</b>
CABA	(314)	(689)	(1.095)	(1.580)	(2.158)	<b>(5.836)</b>

IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

La distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. Al surgir este criterio de dividir la población de cada jurisdicción por la población total del país, las provincias que resultarían mayormente favorecidas respecto de la situación actual, para el año 2018, serían: Buenos Aires, Mendoza y Córdoba; mientras que dentro de las más perjudicadas estarían Santa Cruz y Tierra del Fuego (aunque debe notarse nuevamente que las provincias más perjudicadas continúan al tope del ranking de ingresos públicos disponibles per cápita).

**Gráfico V.9. Distribución Secundaria a 2018. FEP se distribuye 100% por población. En \$ per cápita.**



IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

#### V.4.7. La financiación de la propuesta

Claramente, un esquema como el propuesto requiere de la cesión a futuro de recursos desde la Nación (incluyendo ANSES) hacia las provincias. Puesto que como se expresó al inicio el objetivo no es que las provincias reciban mayores montos, sino que reciban la mayor parte posible de los recursos que llegan desde la Nación en forma automática, es necesario establecer con qué posibilidades cuenta quien recibiría menos recursos (Nación) para ajustar determinados gastos de manera que sus finanzas no se vean perjudicadas.

Si bien la cesión de fondos es progresiva en el tiempo, se esperaría que la forma de financiarla para la Nación sea a través de la reducción de gastos y transferencias **ejecutadas en las provincias**, que en la actualidad resultan flexibles a la baja y que son asimilables con el destino específico de los envíos mediante el FEP (realización de obras de infraestructura social básica). Así por ejemplo, las provincias podrían decidir los proyectos de mayor beneficio-coste e implementarlos en línea con un ranking de proyectos a nivel nacional. No se desconoce la diferente motivación política que los distintos agentes tendrían en esta operatoria, sino que por el contrario se hacen explícitos los costos y beneficios políticos que van a tener un rol en la discusión del proyecto de reforma.

Para contar con una aproximación de la magnitud económica de la reforma, en la Tabla 17 puede observarse que una situación como la descrita en el escenario base, implicaría una cesión por parte del organismo de Seguridad Social equivalente a un 40% de la ganancia que las provincias obtendrían. Llevar adelante una reforma como la propuesta significaría por ejemplo en el año 2014 la cesión de casi \$9.000 millones por parte de la ANSeS, y de alrededor de \$12.600 millones por parte del Tesoro.

**Tabla V.11. Diferencia entre la propuesta y la situación actual. En millones de \$**

<i>Diferencia</i>							
	<b>Distribución Primaria</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2014-2018</b>
\$	Provincias (SIN CABA) + FEP	21.609	45.171	73.381	107.164	147.628	394.953
	ANSES	(8.927)	(17.360)	(29.441)	(44.002)	(61.546)	(161.277)
	Tesoro	(12.682)	(27.810)	(43.940)	(63.162)	(86.082)	(233.676)
%	Provincias (SIN CABA) + FEP	3,3%	5,7%	7,8%	9,5%	11,0%	
	ANSES	-1,4%	-2,2%	-3,1%	-3,9%	-4,6%	
	Nación	-1,9%	-3,5%	-4,7%	-5,6%	-6,4%	

*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

Particularmente, se tratará la alternativa mediante la cual Nación podría afrontar los costos diferenciales arriba mencionados reemplazando las transferencias enviadas a través del FEP por los fondos remitidos para que éstas ejecuten obra pública, es decir las Transferencias de capital. Aquí se presenta la alternativa de incluir o no el Fondo Federal Solidario pues su carácter de automático y dependiente de un tributo específico (que se pretende sea eliminado) no lo haría viable como fuente de financiamiento estable a largo plazo<sup>11</sup>.

Como quedó claro en la primera parte, junto a la coparticipación automática bajo la Ley 23.548 conviven otras transferencias corrientes y de capital, clasificadas como no automáticas (a excepción del FFS). El gasto en transferencias corrientes por parte de la Nación no es planteado como susceptible de ser utilizado para financiar la propuesta, ya que sus componentes lo hacen particularmente inflexible a la baja (recordar que dentro del mismo se incluyen programas de alimentación y salud, cuya eliminación acarrearía problemas a grupos sociales vulnerables).

Las transferencias de capital no automáticas, sin embargo, se realizan con objetivos muy similares a los planteados para el FEP, por lo que constituyen el candidato ideal para reemplazar los ingresos resignados por el gobierno nacional, permitiendo a la vez que el mismo no se desfinancie y que las provincias reciban la mayor parte de los envíos federales de manera automática. Asimismo se iría reduciendo en buena

---

<sup>11</sup> La inclusión del FFS como fuente de financiamiento implicaría institucionalizar aún más la existencia de los derechos de exportación puesto que pasarían a ser claves en el financiamiento de la reforma.

medida el gasto discrecional que ejecuta el gobierno nacional, puesto que caerían las transferencias discrecionales a provincias.

Las simulaciones siguientes son consistentes con la aplicación de un FEP como el considerado en el escenario base. Además, se supuso un crecimiento en los recursos destinados por Nación a gastos de capital del 20% (crecimiento moderado si se lo compara con los exhibidos los últimos años).

Bajo estos supuestos, en el año 2014, la puesta en práctica de la propuesta configuraría una necesidad de financiamiento (por parte de Nación) equivalente al 55% de las transferencias de capital totales proyectadas para dicho año, o a tres cuartas partes de las transferencias sin FFS. Si bien a partir del 2016, no se alcanzaría a cubrir los fondos requeridos por medio solamente de esta partida, en el acumulado (periodo 2014-2018) las necesidades de financiamiento de la propuesta serían cubiertas en un 80% por las transferencias de capital proyectadas. Se aprecia entonces que existiría margen para solventar la existencia del FEP.

**Tabla V.12. Necesidades y posibles Fuentes de Financiamiento de la implementación del FEP. Diferencia entre el mantenimiento de la situación actual y situación propuesta. Financiamiento de lo que ganan las provincias (pierde Nación y Anses)**

millones de \$	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1 - Provincias (SIN CABA) + FEP</b>	<b>21.609</b>	<b>45.171</b>	<b>73.381</b>	<b>107.164</b>	<b>147.628</b>
2 - ANSES	-8.927	-17.360	-29.441	-44.002	-61.546
3 - Tesoro	-12.682	-27.810	-43.940	-63.162	-86.082
<b>4 - Transferencias de Capital</b>	<b>28.173</b>	<b>34.976</b>	<b>43.410</b>	<b>53.861</b>	<b>66.809</b>
<b>5 - COBERTURA (4 - 1)</b>	<b>6.564</b>	<b>-10.194</b>	<b>-29.971</b>	<b>-53.304</b>	<b>-80.819</b>
FFS	10.800	12.960	15.552	18.662	22.395
<b>COBERTURA "Ampliada" (5 + FFS)</b>	<b>17.364</b>	<b>2.766</b>	<b>-14.419</b>	<b>-34.641</b>	<b>-58.424</b>
<b>FEP cubierto por</b>					
<i>Transferencias de Capital (sin FFS)</i>	<i>130%</i>	<i>77%</i>	<i>59%</i>	<i>50%</i>	<i>45%</i>
<i>FFS</i>	<i>50%</i>	<i>29%</i>	<i>21%</i>	<i>17%</i>	<i>15%</i>
<i>Transferencias de Capital (totales)</i>	<i>180%</i>	<i>106%</i>	<i>80%</i>	<i>68%</i>	<i>60%</i>

IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

- **Ejemplo año 2014:** los fondos extra a provincias son completamente financiados reduciendo las transferencias de capital enviadas a provincias - No se requiere del FFS
- **Ejemplo año 2018:** los fondos extra a provincias son financiados parcialmente con las transferencias de capital enviadas a provincias (cubren el 45%). El FFS representaría un 15% adicional.

#### V.4.8.La situación de ANSES

Dada la forma en que se reparten actualmente los fondos coparticipables en Argentina, ANSES es uno de los principales receptores de los mismos y su situación fiscal debe ser tomada en cuenta explícitamente en cualquier modificación al régimen. No considerar al organismo en la propuesta de reforma presenta el riesgo de desfinanciar al organismo encargado de la seguridad social en nuestro país.

En el caso de la reforma presentada en este estudio, la situación es una en la cual se reducen los superávits de ANSES conforme pasan los años. El organismo seguiría siendo superavitario en el escenario base durante los tres primeros años de la reforma. Esto es porque, si bien se eliminan todas las asignaciones específicas y precoparticipaciones para la seguridad social, la existencia del piso de participación del año base (2013) para ANSES garantiza que el organismo presente inicialmente resultados fiscales positivos, aunque su magnitud sea decreciente en el tiempo.

**Tabla V.13. Situación Actual. Resultado ANSES proyectado escenario base. En millones de \$**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-2018
<b>Ingresos</b> <i>Propios</i>	206.135	244.707	290.729	348.875	418.650	502.380	2.011.475
<i>Tributarios</i>	134.398	159.547	189.553	227.464	272.957	327.548	1.311.467
<b>Gastos</b>	322.385	382.710	454.687	545.624	654.749	785.699	3.145.855
<b>Resultado</b>	18.148	21.544	25.595	30.714	36.857	44.229	177.088

IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

**Tabla V.14. Reforma propuesta. Resultado ANSES proyectado escenario base. En millones de \$**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-2018
<b>Ingresos</b> Propios	206.135	244.707	290.729	348.875	418.650	502.380	2.011.475
Tributarios	134.398	150.620	172.193	198.023	228.954	266.002	1.150.191
<b>Gastos</b>	322.385	382.710	454.687	545.624	654.749	785.699	3.145.855
<b>Resultado</b>	18.148	12.617	8.235	1.273	-7.145	-17.317	15.811

*IARAF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación*

De todos modos es importante destacar que los déficits en el último bienio (2017-2018) se compensan intertemporalmente con los superávits de los primeros tres años. Evidentemente, por la mecánica de la propuesta, ANSES resignaría mayores ingresos y se enfrentaría con un déficit elevado en la medida en que se supongan variaciones más elevadas a futuro para la recaudación.

La clave es que el organismo presentaría para el año base superávit en sus cuentas. Como ya se explicara, por la dinámica de funcionamiento de la propuesta (existencia de un piso y un excedente que se reparte en buena medida de acuerdo a lo observado en el año tomado como piso), suponer un crecimiento de los gastos similar al propuesto para la recaudación implica un bache financiero creciente para ANSES, puesto que su participación en el crecimiento de la recaudación respecto a 2013 es siempre menor (por la existencia del FEP del que ANSES no participa). De todos si los excedentes de cada periodo se van acumulando (aun suponiendo que no son invertidos o que tienen un rendimiento nulo) ANSES sigue manteniendo solvencia intertemporal. Tasas superiores de crecimiento nominal implican una brecha de financiamiento para el organismo, la cual debiera cubrirse con otras fuentes, tales como el mejoramiento del perfil de ingresos propios a través de la reducción de la informalidad laboral (para lo cual hay margen puesto que la misma se estima en el orden del 35%).

En síntesis, en la propuesta aquí presentada, mediante la consideración explícita de la ANSES como participante clave en el reparto de recursos, el organismo **mantendría el equilibrio fiscal intertemporal en el periodo considerado.**

## VI. Conclusiones

La propuesta presentada en el presente estudio tiene una serie de ventajas que la convierten en una alternativa superadora. **El objetivo fundamental** de la misma es lograr una **mayor institucionalización** de la distribución automática de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. No se busca necesariamente que las provincias reciban más dinero, sino que se aseguren que la mayor parte de los fondos totales que finalmente les lleguen desde la Nación sean **automáticos y dentro de un mismo sistema de coparticipación claramente legislado**.

La mayor simplicidad de funcionamiento del sistema es una de las claves de la propuesta. Se eliminan todas las detracciones especiales y precoparticipaciones, de manera tal que la conformación de la masa de recursos tributarios a repartir es clara y precisa: se integra por el 100% de todos los impuestos excepto los del comercio exterior y los recursos de la seguridad social. En la distribución de estos recursos entre niveles de gobierno, los porcentajes a emplear son explícitos y objetivos.

Un aspecto que cabe recalcar es el funcionamiento de la reforma como un proceso de cambio que va cobrando mayor importancia con el transcurso del tiempo: se mantiene inicialmente la distribución existente de recursos (primaria y secundaria) y se la va **modificando en el margen**, a través del reparto diferencial del excedente de recursos respecto de un año base.

Las ganancias de institucionalidad y claridad, se complementan con el tratamiento explícito de las alternativas de **financiamiento de la reforma**. En la propuesta, los **mayores envíos automáticos** de Nación serían **contrarrestados con menores transferencias de capital**, de manera tal de no afectar el balance fiscal del nivel superior de gobierno. Esta alternativa está siempre disponible, independientemente del tipo de reforma que se analice. Lo novedoso de esta propuesta es que analiza la posibilidad en forma cuantitativa, mostrando su factibilidad de financiamiento a través de reasignación de partidas de gasto (transferencias de capital no automáticas). Esto se plantea en oposición a alternativas como por ejemplo la de una eliminación completa de la precoparticipación, que requeriría adicionalmente de

la reducción de gastos en otras partidas más inflexibles a la baja y/o de mayor conflictividad política.

A su vez, mediante la consideración explícita en la propuesta de la **ANSES** como participante clave en el reparto de recursos, el organismo **mantendría el equilibrio fiscal intertemporal** en la mayoría de los escenarios considerados.

Otra de las ventajas es que a través de la modificación gradual de los criterios de reparto secundario se obtendría una importante **reducción de las disparidades regionales de capacidad de gasto** público por habitante.