



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Relación fiscal Nación - Provincias: reformas realizadas en 2016 y temas pendientes para el futuro

Marcelo Luis Capello, Vanessa N.Toselli

Ponencia presentada en 19º Seminario de Federalismo Fiscal realizado en 2016 en la Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Buenos Aires, Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

RELACIÓN FISCAL NACIÓN-PROVINCIAS: REFORMAS REALIZADAS EN 2016 Y TEMAS PENDIENTES PARA EL FUTURO⁷⁵

Marcelo L. Capello / Vanessa N. Toselli

I. Introducción.

En 2016 se han producido varias novedades con relación a los tributos nacionales y su distribución entre Nación y Provincias, ya sea por cambios en tributos que se comparten con provincias (Ganancias, Derechos de Exportación e Impuesto al Valor Agregado –IVA–), como por el arreglo alcanzado para la devolución (gradual) a provincias de la detracción del 15% a la coparticipación que desde 1992 va a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, se fijaron nuevos compromisos en materia de responsabilidad fiscal y se anunció el objetivo de discutir una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en años venideros.

Ante el nuevo contexto, los principales objetivos de este trabajo son, primero, exponer las principales características de las relaciones fiscales Nación – Provincias en el punto de partida del nuevo gobierno. Luego, estimar los efectos sobre los recursos de Nación y Provincias originados en los cambios tributarios y en la distribución de transferencias fiscales efectuados durante el año 2016. Finalmente, se plantean y en algunos casos se cuantifican algunos de los principales desafíos pendientes que quedan en materia de federalismo fiscal para los próximos años.

Con tales objetivos, el documento se organiza como sigue. En la primera sección, se plantea la situación anterior a 2016, con relación a la distribución primaria efectiva entre Nación y Provincias, la distribución secundaria

75. Se agradece la participación de la ayudante de investigación Lucía Iglesias por sus aportes en materia de estadísticas y construcción de indicadores.

efectiva entre provincias, la distribución de transferencias discrecionales a gobiernos intermedios, la situación existente en materia de resultado fiscal en Nación y Provincias y los resultados consolidados de los particulares mecanismos de nivelación fiscal entre provincias aplicados en Argentina. En la segunda sección se exponen los principales cambios ocurridos en 2016 en la relación Nación - Provincias, y se cuantifican sus efectos en la distribución primaria y secundaria efectiva. En la tercera sección, se enumeran e intentan cuantificar los principales desafíos pendientes en materia de federalismo fiscal en Argentina para los próximos años.

II. Situación anterior a 2016.

Una reforma a la organización del federalismo fiscal en Argentina es una de las necesidades institucionales más reconocidas en el debate político y académico de Argentina, y uno de los temas más estudiados en ámbitos académicos locales. Sin embargo, continúa como materia pendiente, incluso incumplándose el mandato constitucional que preveía la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos antes de la finalización del año 1996.

Los problemas con el federalismo fiscal argentino aumentaron con la expiración de la vigencia de la Ley 20.221 en 1983, con la discrecionalidad en el reparto de fondos que primó entre 1984 y 1988 y aún tras la sanción de la Ley 23.548, que rige desde 1989, cuando se la había pensado como instrumento transitorio para un año de vigencia, sufriendo en años subsiguientes decenas de modificaciones. Ni siquiera la reforma constitucional de 1994, que otorgó rango constitucional al sistema de coparticipación de impuestos, logró encauzar la situación hacia un esquema fiscal federal más racional y cooperativo.

Entre las principales características existentes en la organización del federalismo fiscal, previos a la reforma constitucional de 1994, se pueden mencionar las siguientes:

- Modificaciones a la Distribución Primaria sesgaron la distribución a favor del Poder Central, siendo que la Ley 23.548 había aumentado la participación de provincias.
- Las detracciones a la coparticipación (pre-coparticipaciones y otros mecanismos) fueron destinadas especialmente a financiar a la seguridad social nacional.

- Transferencias de servicios a provincias (por ejemplo, de la Educación) sin la completa contrapartida de ingresos para su financiamiento.
- Distribución Secundaria entre provincias que no respondía a indicadores objetivos de reparto, y resultaba estática en el tiempo.
- Distribución de Aportes al Tesoro Nacional (ATN) excesivamente arbitraria.
- Problemas de competitividad a nivel macro que tuvieron repercusiones en la relación Nación - Provincias: Pactos Fiscales pusieron límites a los poderes tributarios de las provincias.
- Gobiernos provinciales mayoritariamente deficitarios, con salvatajes nacionales (*bailout*) que generaban problemas de incentivos.

La Constitución de 1994 estableció plazos (no cumplidos) y condiciones (muy exigentes) para la reforma al federalismo federal. La cláusula transitoria 6ª obligaba a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación antes de finalizar el año 1996. También establecía que una nueva ley convenio debía ser sancionada con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. No podría ser modificada ni reglamentada unilateralmente, y debería ser aprobada por todas las provincias (art. 75, inc. 2º, párr. 4º).

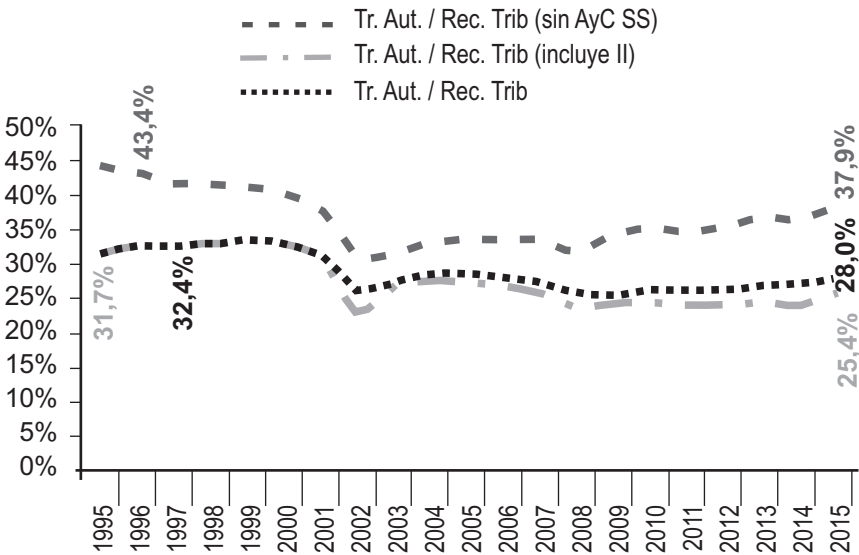
Dicha reforma constitucional no ayudó a resolver los problemas pre-existentes. Más bien se agravaron. Así, la organización actual del federalismo argentino, con piedra angular en la Ley de Coparticipación de Impuestos N°23.548 y sus numerosas modificaciones, no solucionó el problema de la brecha fiscal vertical ni la horizontal; incluso el problema se agravó en los últimos años.

II. 1 Mayor concentración fiscal a nivel central.

La Constitución Nacional establece como excluyentes del poder central los recursos recaudados vía comercio exterior y los aportes y contribuciones a la seguridad social. Sobre el resto de impuestos, la Ley de Coparticipación N°23.548 con vigencia desde 1989 prevé que sean coparticipables en su totalidad, salvo que sobre ellos se defina un régimen especial de distribución (como existía en ese momento, por ejemplo, para el impuesto a los combustibles). Dado que dichos regímenes especiales han resultado numerosos desde aquel año, en 2015 se observaba (Figura 1) que las provincias recibían como transferencias automáticas un 28% de los recursos tributarios na-

cionales totales, cuando en 1995 dicho guarismo resultaba equivalente al 31,7%. Si se considera, además, que el gobierno nacional aplica el impuesto inflacionario, se tiene que la participación de provincias en 2015 resultó de sólo el 25,4% del total de recursos tributarios nacionales, incluyendo al impuesto inflacionario.

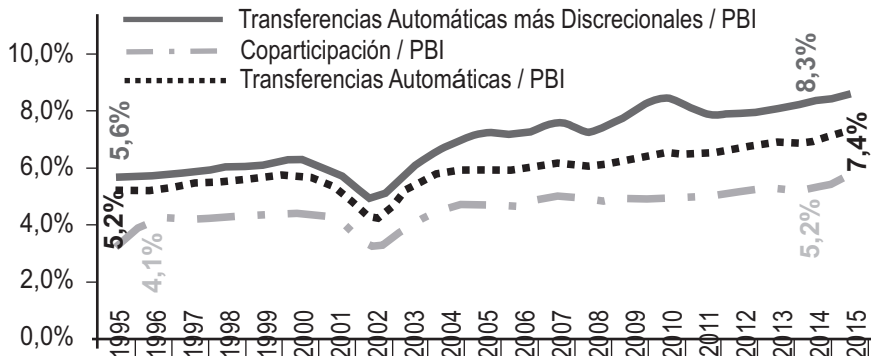
FIGURA 1. Evolución de la relación entre transferencias fiscales automáticas a provincias y recaudación tributaria nacional (1995 – 2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

Lo anterior ocurrió aun cuando las transferencias automáticas a provincias pasaron de representar 5,2% a 7,4% del PIB entre 1995 y 2015, como se ve en la Figura 2. Si además se tienen en cuenta las transferencias discrecionales a provincias, en 20 años se pasó de 5,6% a 8,3% del PIB. Dado el importante crecimiento en las transferencias recibidas por provincias en los últimos 20 años, ¿por qué la participación de éstas cayó en la distribución de los recursos tributarios nacionales? La explicación reside en el fuerte aumento en la presión tributaria ocurrido en dicho lapso, especialmente en los últimos 10 años.

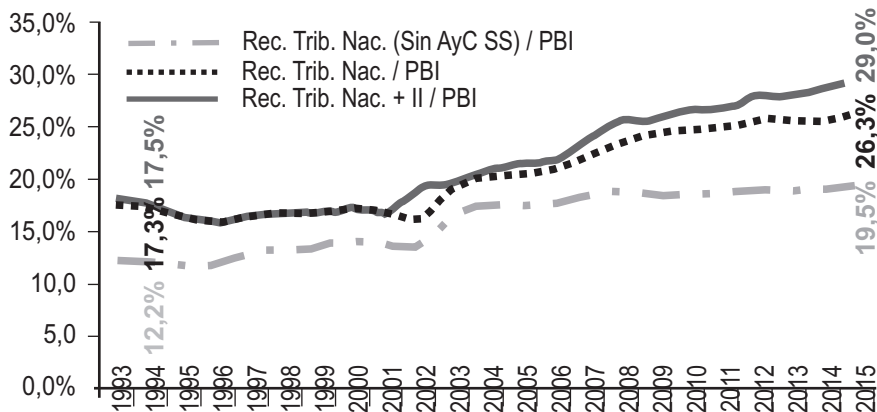
FIGURA 2. Evolución de transferencias fiscales a provincias (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

La Figura 3 ilustra el hecho de que los recursos tributarios nacionales pasaron de representar un 17,5% del PIB en el año 1993, a un 26,3% en 2015. Si además se adiciona el impuesto inflacionario, la presión tributaria efectiva por tributos nacionales resultaba equivalente al 29% del PIB en 2015. En los últimos años hubo una redistribución fiscal desde los gobiernos provinciales al gobierno nacional (éste aumentó su participación en el reparto de sus recursos tributarios), pero también una redistribución desde el sector privado al sector público, lo cual denota el fuerte incremento en la presión tributaria efectiva observado a partir del nuevo milenio (creación del impuesto a los débitos y créditos bancarios y los derechos de exportación; insuficiente o inexistente ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias; etc).

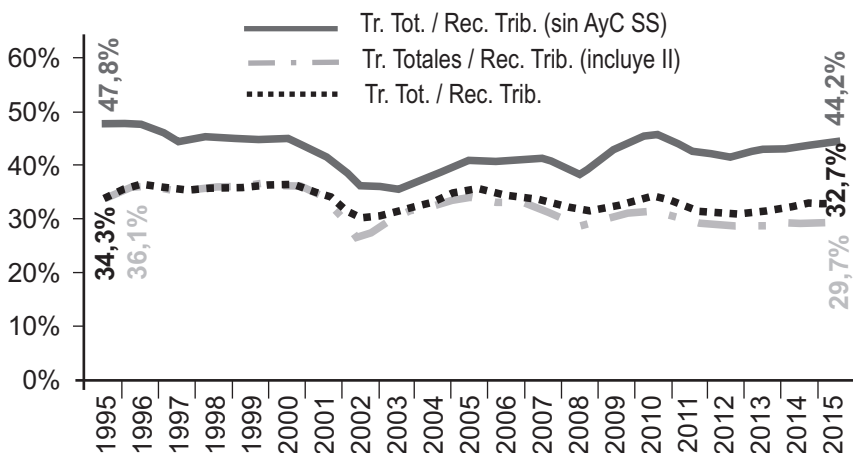
FIGURA 3. Evolución de la recaudación tributaria nacional (1995-2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

La caída en participación de las provincias se observa aún si se incluyen las transferencias discrecionales en el análisis, las que subieron fuertemente en la última década. Así, como se observa en la Figura 4, se habría pasado de un ratio de 34,3% de los recursos tributarios nacionales en 1995 a un 29,7% en 2015, cuando se incluye el impuesto inflacionario entre los tributos nacionales.

FIGURA 4. Evolución del cociente entre transferencias fiscales totales (automáticas más discrecionales a provincias) y recaudación tributaria nacional (1995-2015).



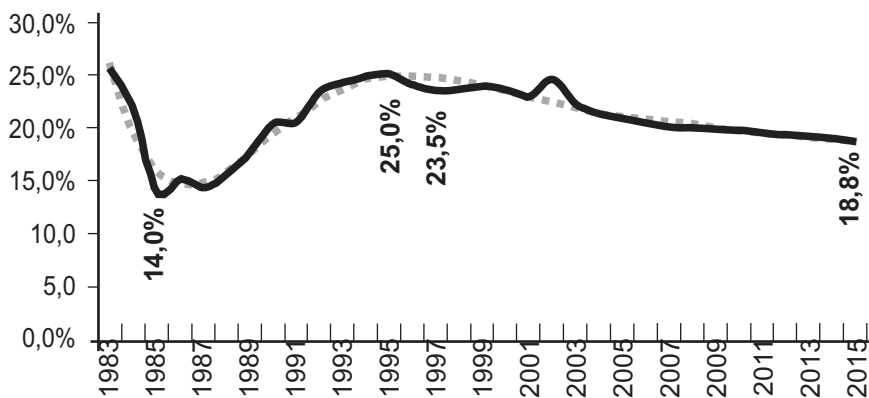
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

II. 2 Cambios en la Distribución Secundaria Efectiva.

En lo que concierne a la distribución entre provincias, la mayor novedad en el último cuarto de siglo lo constituye la situación con la provincia de Buenos Aires (BA), quien pasó de participar con algo más del 25% de los recursos transferidos a provincias en el año 1983, al 14% en 1985, alrededor del 21% con la Ley 23.548 en 1989, para llegar luego al 25% en 1995 tras la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) en 1991. Con la aplicación de un tope al FCB en 1995⁷⁶ comenzó un período de continua caída en la participación de BA, hasta llegar a un 18,8% en el año 2015 (Figura 5).

76. El FCB se constituyó inicialmente con el 10% de la recaudación del impuesto a las Ganancias, pero se impuso un tope de 650 millones de pesos anuales en 1995, dirigiendo el excedente por sobre esa cifra al resto de las provincias que no son BA.

FIGURA 5. Evolución de participación de BA en la distribución secundaria de las transferencias automáticas. (1989-2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

Si se compara la situación de 2015 con la existente en 1995 (Figura 6), la provincia de BA habría bajado casi 25% su índice de participación efectiva en la distribución secundaria de recursos, reducción que sería del 12% si se compara con lo prescripto por la Ley 23.548 y del 31% si se compara con la situación que contemplaba la Ley 20.221 para dicha provincia (con un coeficiente del alrededor del 28%). Dado que el tope impuesto al FCB implica que el excedente por arriba de dicho límite se reparte entre el resto de las provincias, se tiene que la mayoría del resto de las jurisdicciones mejoraron su participación secundaria efectiva entre 1995 y 2015. La mayor suba en su participación relativa la muestra Córdoba, con un 20%. Luego Chaco, con un 19%. Además de Buenos Aires, también habrían visto caer su participación relativa las provincias de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y La Pampa.

Si la comparación es con los coeficientes de la Ley 23.548, en 2015 habrían perdido participación Buenos Aires (-12%) y Catamarca (-0,5%), y habrían mejorado su situación relativa el resto de las provincias, con Misiones y Neuquén al tope del ranking (+7%). Si la comparación es con los coeficientes de la Ley 20.221⁷⁷, Buenos Aires presenta una merma del 31% en su participa-

77. Última ley de coparticipación con índices de participación provincial calculados con indicadores objetivos.

ción, seguido por Chubut y Mendoza (-9%). Entre las que más avanzaron se encuentran Formosa (63%) y Catamarca (43%).

FIGURA 6. Variación en la participación % de cada provincia en la distribución secundaria efectiva.

Variación en la participación % de cada provincia entre 2015 y 1995	Variación en la participación % de cada provincia entre 2015 y Ley 23.548	Variación en la participación % de cada provincia entre 2015 y Ley 20.221
Buenos Aires -24,6%	Buenos Aires -11,9%	Buenos Aires -30,8%
Chubut -10,6%	Catamarca -0,5%	Chubut -9,2%
Neuquén -5,3%	La Pampa 0,4%	Mendoza -0,4%
Santa Cruz -5,1%	San Juan 0,9%	Santa Fe 2,7%
La Pampa -1,4%	La Rioja 1,0%	Córdoba 2,9%
La Rioja 0,9%	Entre Ríos 2,1%	Corrientes 3,7%
Río Negro 2,2%	Formosa 2,3%	La Pampa 5,5%
San Luis 3,6%	Río Negro 2,7%	Sgo. del Estero 6,4%
Mendoza 3,6%	Mendoza 2,7%	Tucumán 7,6%
Jujuy 4,7%	Jujuy 2,8%	Neuquén 8,8%
San Juan 7,3%	Tucumán 2,9%	Salta 9,1%
Misiones 7,4%	San Luis 2,9%	Entre Ríos 9,5%
Entre Ríos 7,8%	Córdoba 3,0%	Río Negro 13,4%
Tucumán 8,3%	Sgo. del Estero 3,3%	Santa Cruz 14,9%
Catamarca 8,3%	Chaco 3,5%	Misiones 19,3%
Corrientes 10,3%	Santa Fe 3,9%	La Rioja 21,1%
Santa Fe 10,3%	Santa Cruz 4,4%	Chaco 25,5%
Salta 10,4%	Corrientes 5,6%	Jujuy 32,4%
Sgo. del Estero 12,3%	Salta 6,6%	San Juan 33,4%
Formosa 12,9%	Chubut 6,6%	San Luis 34,5%
Chaco 19,2%	Neuquén 7,0%	Catamarca 42,9%
Córdoba 20,2%	Misiones 7,0%	Formosa 62,9%

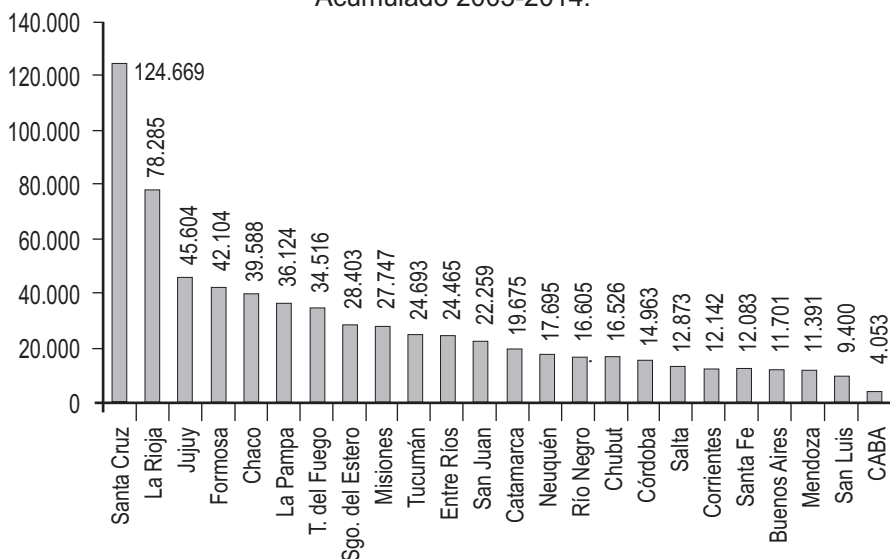
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

No se puede dejar de mencionar, sin embargo, que en la última década la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense se beneficiaron con mayores subsidios que el interior del país en materia de servicios de utilidad general, lo cual posibilitó que en el GBA se pagaran menores tarifas netas por el consumo de electricidad, gas, agua y transporte. Pero no es objetivo de este trabajo cuantificar ese efecto.

II. 3 Distribución de Transferencias Discrecionales.

Como se adelantó, desde 2003 aumentó la importancia de las transferencias discrecionales a provincias (transferencias corrientes y de capital, excluyendo las del Fondo Federal Solidario (FFS)), las cuales fueron distribuidas con acentuados rasgos de arbitrariedad. Por caso, la Figura 7 muestra que en el período 2003 – 2014, a valores constantes del último año, la provincia de Santa Cruz recibió \$124.669 por habitante en concepto de transferencias discrecionales, mientras en el otro extremo San Luis recibió \$9.440. Provincias con altas tasas de pobreza, como Salta y Corrientes, recibieron entre 12 y 13 mil pesos por habitante en el mismo período.

FIGURA 7. Transferencias totales per cápita a precios de 2014.
Acumulado 2003-2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

II. 4 Nivelación de Recursos Fiscales entre Provincias.

Si se consideran los recursos fiscales de distinta fuente con que contaba cada provincia para gastar en 2015, clasificados en recursos tributarios propios, regalías, transferencias automáticas y transferencias discrecionales, y se ordena a las provincias según su PBG per cápita, vemos en las Figura 8 y 9 que no existe un patrón claro de compensación entre provincias. Sí se destaca que las provincias patagónicas, de altos ingresos, suelen contar

con mayores recursos para gastar que el resto de jurisdicciones, y que cuando se compara entre provincias de la misma región aparecen como más rezagadas, en cuanto a disponibilidad de recursos fiscales per cápita, la provincia de Buenos Aires en la región Pampeana, Salta y Tucumán en NOA, Corrientes y Misiones en NEA, Mendoza en Cuyo y Chubut y Río Negro en la Patagonia (Figuras 10-14). En Argentina lucen como exageradamente beneficiadas con los recursos disponibles para gastar las provincias poco densamente pobladas, probablemente por arriba de lo que sus deseconomías de escala justifican.

FIGURA 8. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Año 2015.
Provincias ordenadas por PBG per cápita.

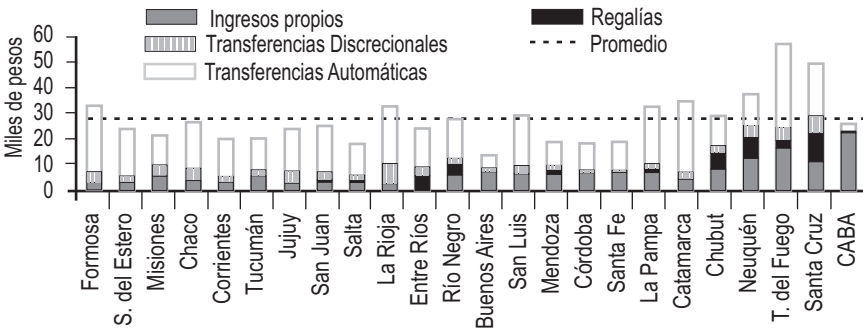
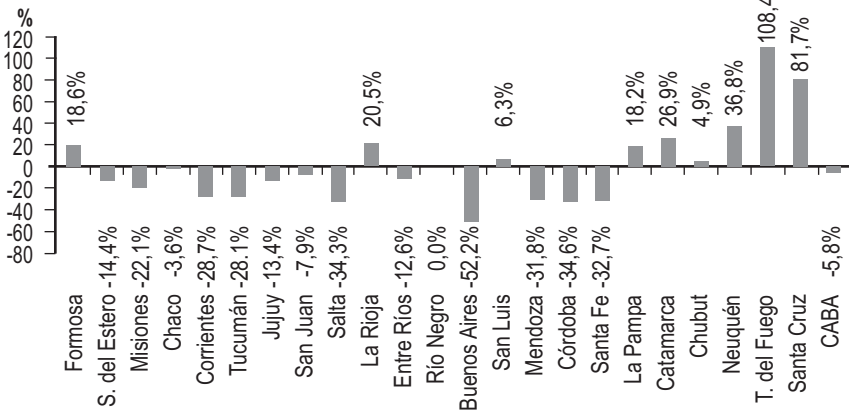


FIGURA 9. Diferencia % de los recursos totales per cápita provinciales respecto del promedio nacional. Año 2015.
Provincias ordenadas por PBG per cápita.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 10. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región NOA.

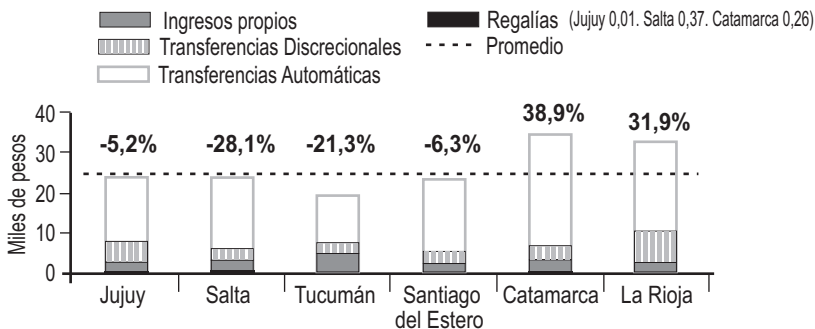


FIGURA 11. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región NEA.

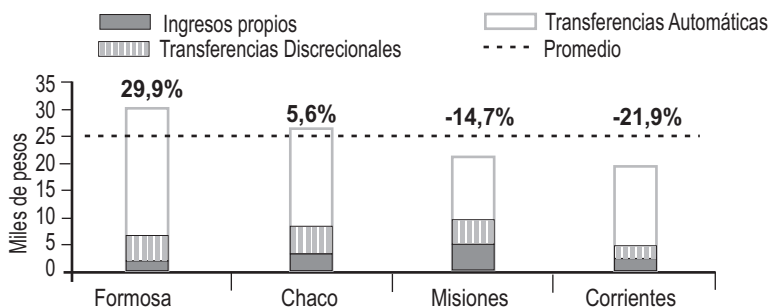
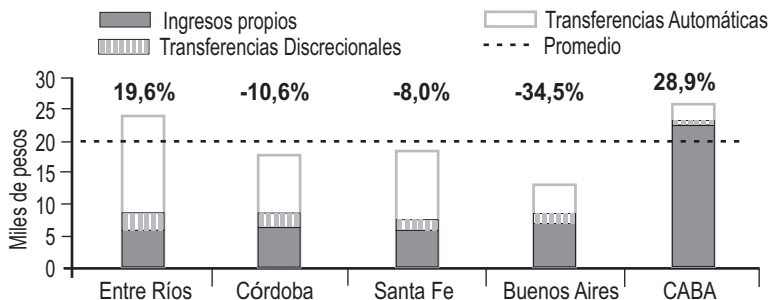


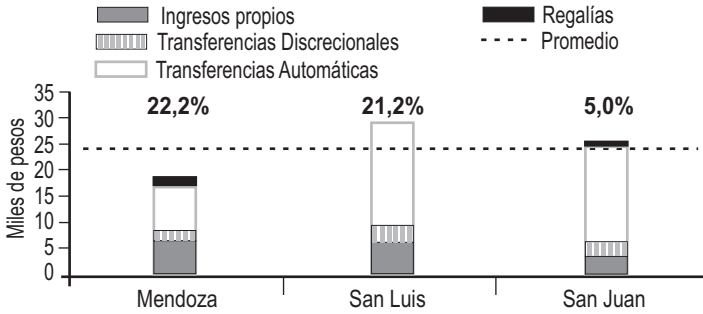
FIGURA 12. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región Pampeana.



Las cifras sobre las barras corresponden a la diferencia respecto del Promedio Regional.

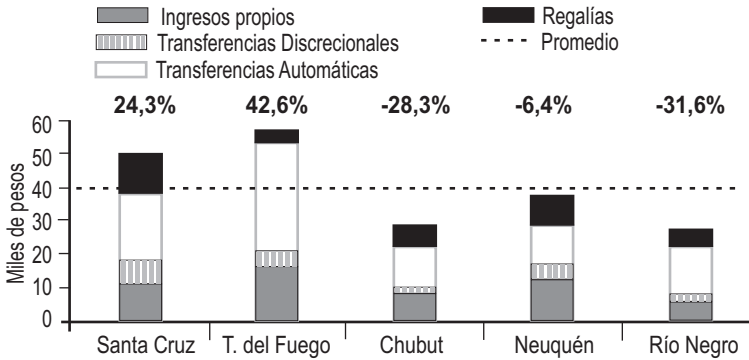
Fuente figuras 10-11-12: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 13. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región Cuyo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 14. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región Patagónica.



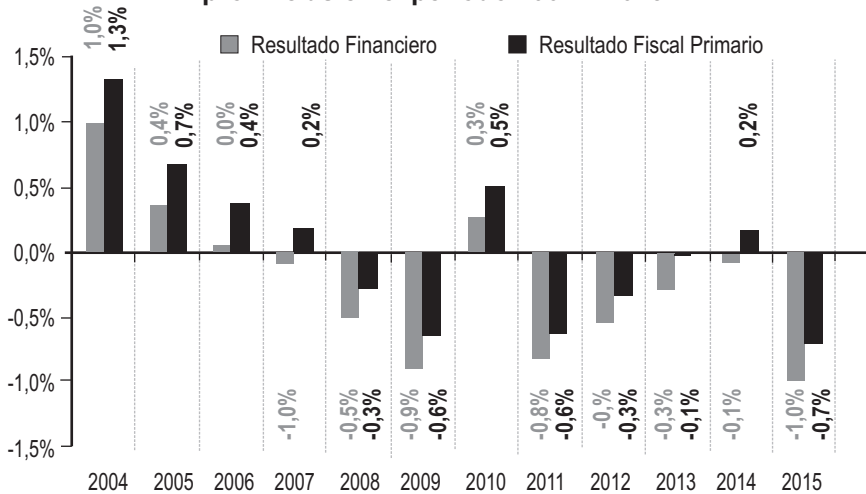
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

II. 5 Desequilibrios fiscales en Provincias

El resultado fiscal primario para el conjunto de provincias pasó de un superávit de 1,3% del PIB en 2004 a un déficit de 0,7% en 2015 (Figura 15). Este último fue el mayor desequilibrio fiscal en provincias de la última década. A su vez, el desequilibrio financiero resultó de 1,0% del PIB en 2015, también el mayor desde 2004. No obstante, como vemos en la Figura 16, se trata de desequilibrios fiscales bastante menores que los observados en 2015 para el gobierno nacional (déficit financiero de 6,2% del PIB). Sin embargo, debe advertirse que desde 2016 las provincias han vuelto a tener acceso a los mercados internacionales de deuda, de modo que podrían ampliar su acce-

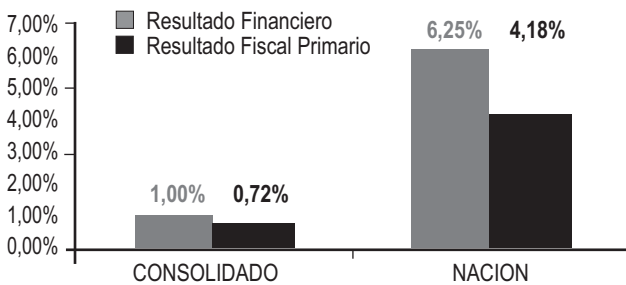
so al crédito y por ende mostrar números más deficitarios (y deuda creciente). Ante el nuevo contexto, resultaría conveniente re-discutir los incentivos fiscales y las normas para la responsabilidad fiscal (tanto para Nación como para Provincias), que se mostraron insuficientes en períodos anteriores.

FIGURA 15. Evolución del Resultado Primario y Financiero en provincias en el período 2004 – 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 16. Déficit Primario y Financiero en Nación y Provincias en el año 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

Si se ordenan las provincias según sus PBG per cápita como en la Figura 17, no se observa ningún patrón claro respecto a la dimensión de su resultado fiscal, en este caso relacionado con el nivel de su gasto público. En todo caso puede deducirse que entre las provincias patagónicas, cuyos ingresos

per cápita se encuentran entre los más altos del país, pueden observarse algunos de los mayores desequilibrios fiscales entre los gobiernos provinciales en 2015. Tierra del Fuego presenta el mayor déficit, equivalente a un 22% de sus erogaciones totales. Misiones en NEA, Buenos Aires en Pampeana, Jujuy en NOA, San Juan en Cuyo y la mencionada Tierra del Fuego en Patagónica, muestran los mayores desequilibrios relativos.

FIGURA 17. Déficit financiero (en % del gasto total). Año 2015.
(provincias ordenadas según PBG por habitante).

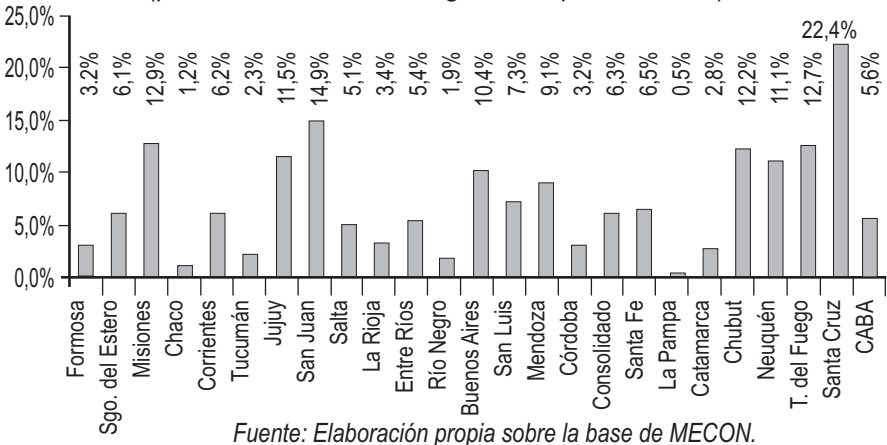


FIGURA 18. Déficit Financiero como % del Gasto Total por Regiones. Año 2015.

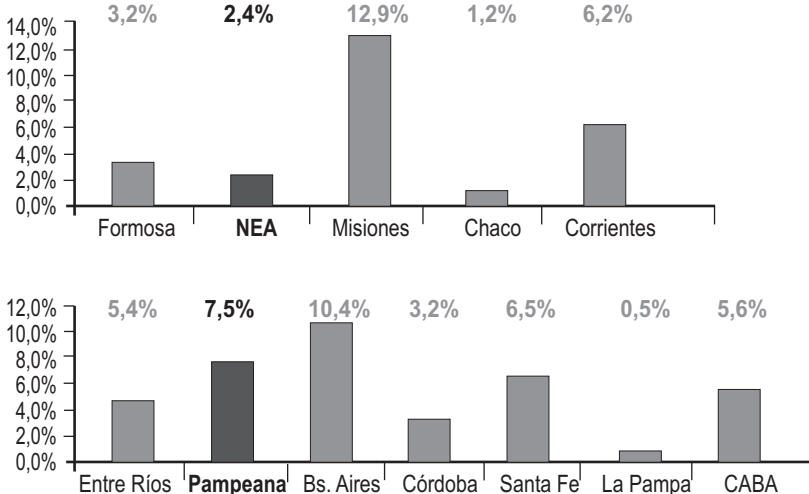
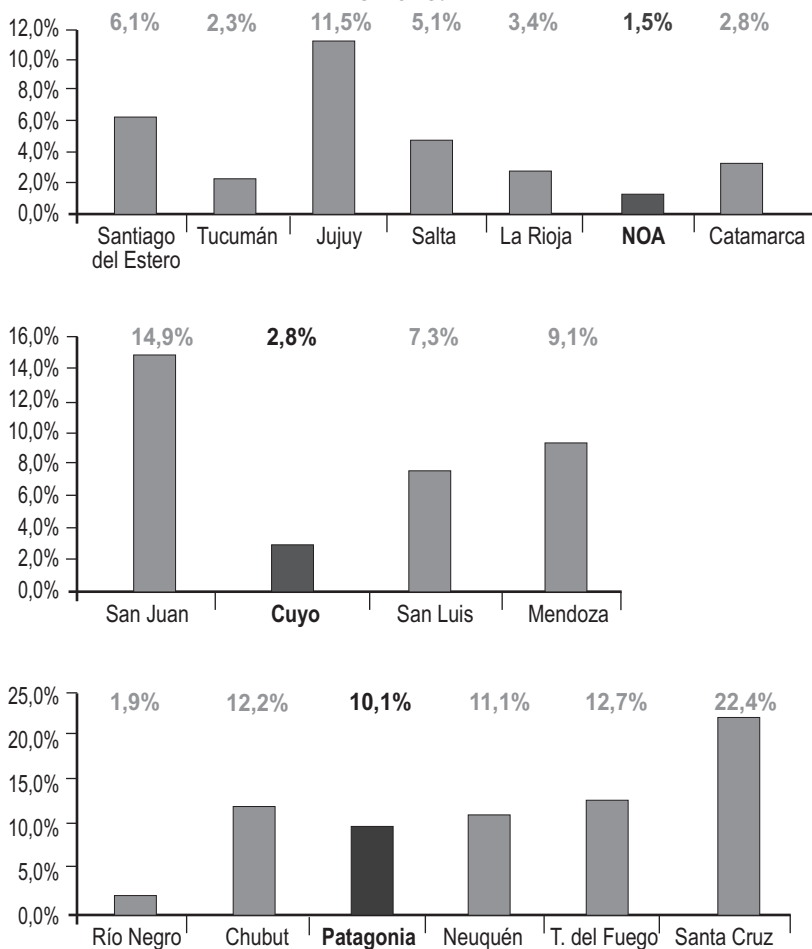


FIGURA 18. Déficit Financiero como % del Gasto Total por Regiones. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

III. Cambios ocurridos en la Relación Nación – Provincias en 2016

Este año se han producido varias novedades en términos de impuestos y su distribución entre Nación y Provincias, ya sea por cambios en impuestos nacionales que se comparten con provincias (Ganancias, Derechos de Exportación e IVA), como por el arreglo alcanzado para la devolución gradual a provincias de la detracción del 15% a la coparticipación que se efectuaba

desde 1992. Además, existieron acuerdos en materia de responsabilidad fiscal y se anunció el objetivo de discutir una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en años venideros.

III. 1 Cambios tributarios que afectan las transferencias automáticas a provincias.

Respecto a cambios ocurridos en impuestos, se trata especialmente de la suba del mínimo no imponible en el impuesto a las Ganancias, la quita del IVA en la canasta alimentaria para jubilados que cobran la mínima y beneficiarios de programas sociales y la disminución en la alícuota de los Derechos de Exportación, que en todos los casos afectan negativamente las transferencias automáticas a provincias (en el caso de los Derechos de Exportación, a través del FFS).

Así las cosas, la recaudación de impuestos fue afectada negativamente por la recesión que siguió a la secuencia devaluación del peso – suba de la inflación a corto plazo – caída del salario real y disminución del consumo y del PIB, pero también resultó golpeada por los cambios aprobados en las normas impositivas. Concretamente, el mayor efecto se observa en el impuesto a las Ganancias, que perdió 1 punto del PIB de recaudación en 2016, y en los Derechos de Exportación, cuya merma resulta de 0,4% del PIB. Todavía no se percibe claramente el efecto de bajar el IVA a los alimentos consumidos por familias en situación de pobreza y de jubilados que cobran la mínima.

TABLA 1. Recaudación nacional en 2015 y 2016. En % del PIB.

	2015	2016*	dif
Ganancias	6,54%	5,54%	1,00%
Bienes Personales	0,31%	0,26%	0,05%
IVA Neto de Reintegros	7,27%	7,33%	0,06%
Ganancia Mínima Presunta	0,04%	0,04%	0,00%
Derechos de Importación	0,61%	0,74%	0,13%
Derechos de Exportación	1,30%	0,90%	0,40%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	1,67%	1,68%	0,01%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	6,75%	6,61%	0,14%
Resto	1,65%	1,71%	0,07%
Total	26,14%	24,81%	1,33%

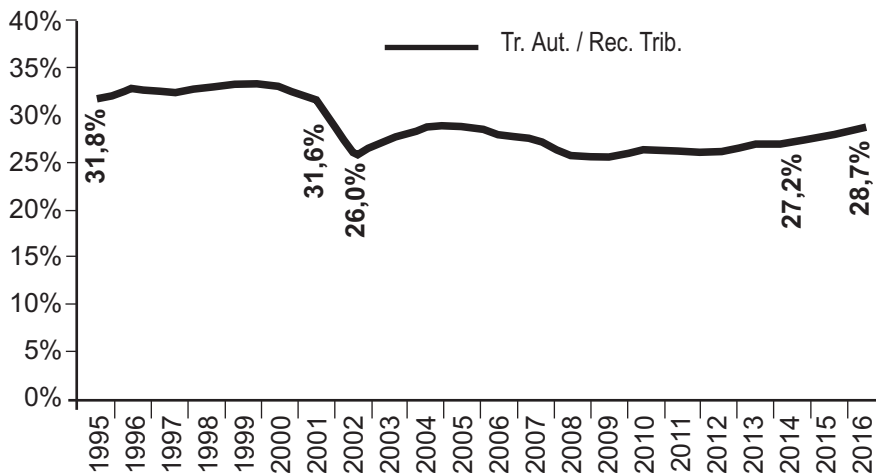
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON

III. 2 Eliminación gradual de la detracción del 15% a la coparticipación federal de impuestos.

Ante la menguada recaudación, como consecuencia de la recesión económica que caracteriza al año 2016, y la reducción en algunos impuestos ocurrida este año, y frente al fallo de la Corte que ordenó dejar de descontar la detracción del 15% de la coparticipación a las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, el resto de las provincias recrudecieron su presión sobre el Ejecutivo Nacional para obtener el mismo beneficio. Lo que lograron, no obstante, ha sido una devolución en 2016 de 3 puntos porcentuales de los 15 pp de la masa coparticipable que se desvía a ANSES (hecho que ocurre desde el año 1992), previendo posteriores ampliaciones de 3 pp anuales hasta complementar 15 pp en 5 años, y poner fin a la detracción.

Con la devolución de 3 pp de la detracción en 2016 (junto a la devolución de 15 pp en los casos de Córdoba, Santa Fe y San Luis), la participación de las provincias argentinas en el total de recursos tributarios nacionales asciende ahora a 28,7%, contra 31,8% que representaba en 1995.

FIGURA 19. Participación de transferencias automáticas a provincias en la recaudación tributaria nacional incorporando los cambios ocurridos en 2016.

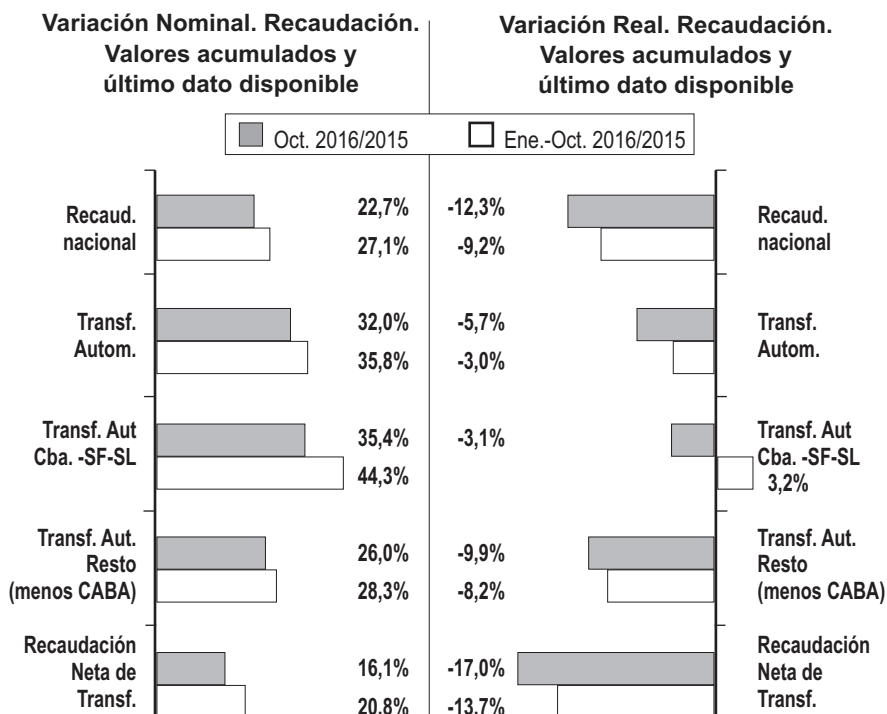


Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

En definitiva, ante la elevada presión tributaria existente en Argentina, y la presión proveniente del sector privado para su reducción, así como la

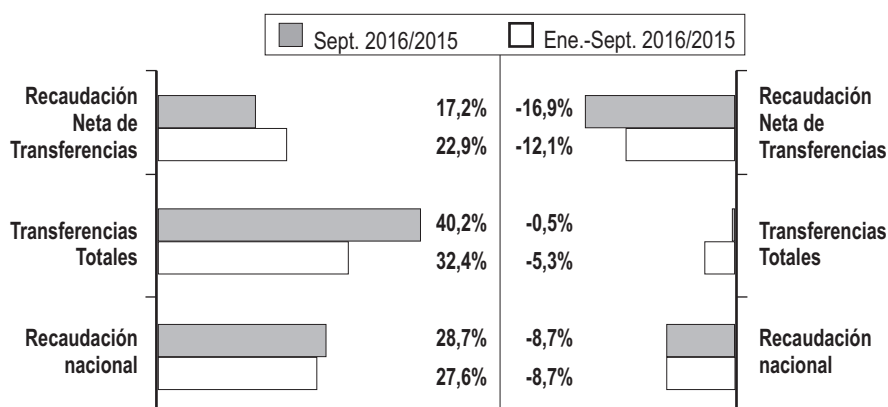
presión de los gobernadores para que no se les afecte adicionalmente las transferencias que les realiza la Nación en un año recesivo, lo que está ocurriendo en los hechos es que el Tesoro Nacional y ANSES se están haciendo cargo de la mayor parte del costo fiscal de bajar impuestos, lo que puede visualizarse en las Figuras que siguen: mientras que en el período de enero a octubre de 2016 la recaudación tributaria nacional subió 27,1% interanual (en valores nominales), las transferencias automáticas a provincias lo hicieron un 35,8%, con lo cual los recursos netos que le quedan a Nación suben sólo 20,8% este año (neto de transferencias automáticas a provincias), con una caída real de cerca de 14 pp. Aun así, las transferencias automáticas a provincias también caen en términos reales, aunque bastante menos (-3,0%), pero con una situación muy dispar entre ellas, pues Córdoba, Santa Fe y San Luis ven crecer 3,2% sus transferencias automáticas en 2016, mientras el resto de provincias muestran una caída real de alrededor del 8%.

FIGURA 20. Variación en 2016 de la recaudación nacional y de las transferencias automáticas a provincias.



Si se adicionan las transferencias discrecionales al análisis, dado que éstas tienen menor importancia que en 2015, se observa que la caída real en el total de transferencias resulta mayor que en el caso anterior (-5,3% versus 3,2%), lo que denota que el Tesoro Nacional compensó en parte las mayores transferencias automáticas que debe hacer a provincias con un ajuste en la cuantía de las transferencias discrecionales que efectúa a las mismas.

FIGURA 21. Variación en 2016 de la recaudación nacional y de las transferencias automáticas y discrecionales a provincias.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

III. 3 Cambios en la Distribución Secundaria efectiva entrē provincias

El hecho que en 2016 algunas provincias hayan recuperado la totalidad de la detracción del 15% que antes tenía destino en ANSES, mientras otras jurisdicciones lo hayan hecho en un 20% de la detracción total, ha cambiado la distribución secundaria implícita del régimen de transferencias automáticas, al menos transitoriamente. Así, provincias como Córdoba, Santa Fe y San Luis han mejorado entre un 8 y 11% su participación secundaria implícita respecto del año 2014, mientras el resto de provincias vieron caer su porción entre un 2 y 3%, salvo el caso de la provincia de Buenos Aires, con una disminución menor (-1,8%), dada la mayor caída en la recaudación relativa del impuesto a las ganancias ocurrida en 2016.

TABLA 2. Participación % de cada provincia en el reparto de transferencias automáticas totales en 2014, 2015 y 2016.

	2014	2015	2016 (acum. a Oct)	2016 Octubre
Buenos Aires	19,36%	18,77%	19,0%	19,1%
Catamarca	2,71%	2,66%	2,6%	2,7%
Córdoba	8,97%	8,87%	9,7%	9,4%
Corrientes	3,89%	3,81%	3,8%	3,8%
Chaco	5,10%	5,01%	5,0%	5,0%
Chubut	1,67%	1,63%	1,6%	1,6%
Entre Ríos	4,94%	4,83%	4,8%	4,8%
Formosa	3,67%	3,61%	3,6%	3,6%
Jujuy	2,90%	2,83%	2,8%	2,8%
La Pampa	1,88%	1,83%	1,8%	1,8%
La Rioja	2,07%	2,03%	2,0%	2,1%
Mendoza	4,24%	4,16%	4,1%	4,1%
Misiones	3,49%	3,43%	3,4%	3,4%
Neuquén	1,84%	1,80%	1,8%	1,8%
Río Negro	2,57%	2,51%	2,5%	2,5%
Salta	4,00%	3,96%	3,9%	3,9%
San Juan	3,37%	3,31%	3,3%	3,3%
San Luis	2,30%	2,28%	2,5%	2,5%
Santa Cruz	1,63%	1,60%	1,6%	1,8%
Santa Fe	9,08%	9,00%	10,1%	9,7%
Santiago del Estero	4,21%	4,14%	4,1%	4,1%
Tucumán	4,85%	4,75%	4,7%	4,7%
Tierra del Fuego	1,26%	1,23%	1,2%	1,2%

continuación de Tabla 2 de la página anterior

Provincia	Var. 2016* / 2014	Var. 2016* /1995	Var. 2016* vs. Ley 20.221	Var 2016* vs. Ley 23.548
Buenos Aires	-1,8%	-25,1%	-31,2%	-12,5%
Catamarca	-2,7%	5,6%	39,4%	-3,0%
Córdoba	8,1%	28,8%	10,2%	10,4%
Corrientes	-3,0%	6,8%	0,8%	2,6%
Chaco	-2,6%	16,0%	22,1%	0,7%
Chubut	-3,0%	-13,0%	-11,7%	3,7%
Entre Ríos	-2,9%	5,0%	6,7%	-0,6%
Formosa	-2,4%	9,9%	58,6%	-0,4%
Jujuy	-3,2%	1,9%	28,8%	0,0%
La Pampa	-2,9%	-3,7%	3,0%	-2,0%
La Rioja	-2,5%	-1,7%	17,9%	-1,6%
Mendoza	-2,9%	0,7%	-11,6%	-0,1%
Misiones	-2,6%	4,2%	15,7%	3,9%
Neuquén	-2,8%	-7,8%	5,9%	4,1%
Río Negro	-2,8%	-0,4%	10,5%	0,1%
Salta	-2,2%	7,0%	5,7%	3,3%
San Juan	-2,4%	4,6%	30,1%	-1,7%
San Luis	10,9%	13,6%	47,4%	12,8%
Santa Cruz	-2,8%	-7,8%	11,6%	1,5%
Santa Fe	10,8%	20,8%	12,5%	13,7%
Santiago del Estero	-2,5%	9,2%	3,4%	0,4%
Tucumán	-2,9%	5,2%	4,6%	0,0%

*2016 corresponde al dato acumulado a Octubre.

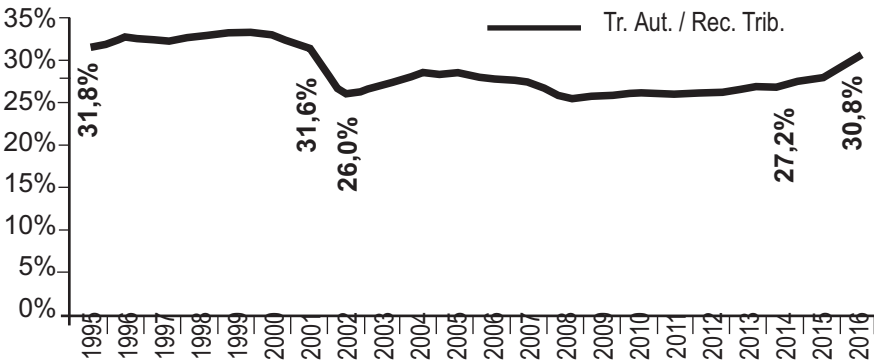
IV. Principales Temas Pendientes.

IV. 1 Eliminación gradual de la detracción del 15% a la coparticipación federal de impuestos.

Como se planteó al comienzo, en las décadas del '90 y del 2000 cayó la participación de provincias en el reparto de la renta fiscal nacional, en la primera por la introducción de detracciones a la coparticipación federal y en la segunda especialmente por la creación de tributos no coparticipables o que lo son en porcentajes reducidos. Es probable entonces que persista una presión de los gobiernos provinciales por recuperar participación adicional en la distribución, en especial en un contexto de reducción de la presión impositiva nacional que lleva a cabo una administración nacional sin mayoría en ninguna de las dos cámaras legislativas.

Con la devolución en 2016 de 3 pp de la detracción del 15% (junto a la devolución de 15 pp en los casos de Córdoba, Santa Fe y San Luis), la participación de las provincias argentina en el total de recursos tributarios nacionales asciende a 28,7% en 2016, contra 31,8% que representaba en 1995. ¿Cuál será la situación cuando se complete la devolución de 15 pp al resto de jurisdicciones? Haciendo un ejercicio sobre los números del mismo año 2016, se observa en la Figura 22 que la participación de provincias subiría a 30,8% de los recursos tributarios nacionales, un punto menos que la porción que recibían en la segunda mitad de los años noventa.

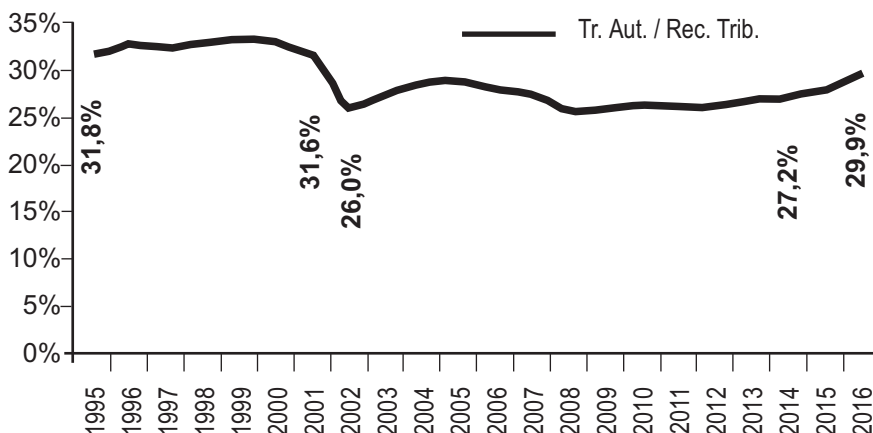
FIGURA 22. Participación de transferencias automáticas a provincias en la recaudación tributaria nacional si se hubiese eliminado totalmente la detracción del 15% en 2016.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

A continuación se estima lo que ocurrirá con la misma relación si además de la devolución completa de la detracción del 15% se actualizan los valores de las tablas del impuesto a las ganancias que sirven para delimitar las alícuotas a aplicar (disminuiría la recaudación del impuesto en 0,3% del PIB, y si se eliminan los Derechos de Exportación (implica eliminar el FFS). Dado que dichas medidas (anunciadas por el gobierno para aplicar en los próximos años) afectan tanto el numerador como el denominador de la relación, de aplicarse en el año 2016 hubiesen implicado que las provincias pasaran a participar de un 29,9% de la recaudación tributaria nacional, en lugar del actual 28% (Figura 23).

FIGURA 23. Participación de transferencias automáticas a provincias en la recaudación tributaria nacional en 2016 si se hubiese eliminado totalmente la detracción del 15% y se hubiese avanzado en la modificación del impuesto a las Ganancias y la eliminación de Derechos de Exportación.



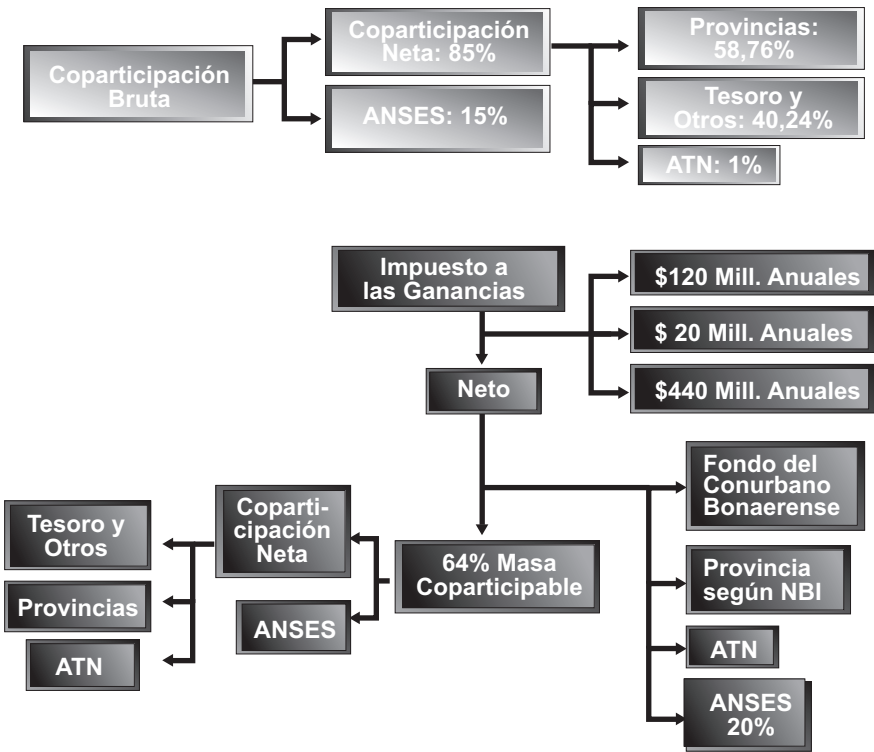
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

IV. 2 Distribución Secundaria: Solución al problema de la provincia de Buenos Aires.

Como se anticipó, existen varios problemas con la distribución secundaria efectiva en las transferencias a provincias, aunque lo más urgente es sin dudas alcanzar una solución para el denominado “problema de la provincia de Buenos Aires”, dado que mientras exista la actual situación de tope al

FCB,⁷⁸ en la medida que suba la recaudación nominal (por efecto de la inflación y/o crecimiento económico) menor resultará cada año la participación de Buenos Aires en el reparto. Dicha provincia en 2015 detentaba el 38% de la población total del país, pero sólo participó con poco más del 18% en la distribución secundaria efectiva. Se trata de una situación insostenible, que reclama una pronta reforma.

FIGURA 24. Esquema de distribución de la coparticipación del Impuesto a las Ganancias.



78. Desde el año 1995 Buenos Aires no puede recibir más de 650 millones de pesos anuales por este fondo constituido con el 10% del impuesto a las Ganancias, y el excedente sobre dicho monto se distribuye entre el resto de las provincias. Desde hace algunos años, a la provincia de Buenos Aires le convendría que se elimine dicho fondo que fue creado para beneficiarla.

A la hora de pensar en posibles reformas sobre la situación existente, que no impliquen la sanción de una nueva ley de coparticipación que implique una reforma integral (resultado óptimo), se simulan las siguientes alternativas de reforma parcial, con los datos del año 2016:

- A) Devolución del 15% de la coparticipación a todas las provincias;
- B) Eliminación del tope al FCB con devolución de 3 pp de la detracción del 15% a la coparticipación;
- C) Eliminación del tope al FCB junto a la eliminación de la detracción del 15% a la coparticipación;
- D) Eliminación de los fondos constituidos con el 10% de Ganancias (que originalmente constituyó el FCB) y el 4% de Ganancias (que se distribuye entre provincias según NBI, sin BA), con devolución de 3 pp de la detracción del 15% a la coparticipación;
- E) Eliminación de los fondos constituidos con el 10% de Ganancias y el 4% de Ganancias, junto a la eliminación de la detracción del 15% a la coparticipación.

Puede observarse que eliminando el tope al FCB y con la restitución de 3 pp en la coparticipación a todas las provincias (y de 15 pp a tres provincias: Córdoba, Santa Fe y San Luis), la provincia de BA tendría un incremento del 31,4% en las transferencias recibidas, pero perderían el resto de las provincias, con caídas en moneda constante de entre 2 y 19% (incluso caerían las transferencias reales a las tres provincias que desde 2016 reciben completa la devolución del 15% de la coparticipación).

En el caso de que, en lugar de eliminar el tope al FCB, se elimine el fondo constituido por el 10% de Ganancias, así como el fondo equivalente a 4% de Ganancias (que se reparte según NBI entre todas las provincias, salvo BA), junto a la devolución de 3 pp de la coparticipación ya aprobado para 2016, todas las provincias verían caer sus transferencias en términos reales, inclusive Buenos Aires. Sólo Córdoba, Santa Fe y San Luis ganarían en esta opción, por cuanto ya recuperaron el 15% completo de la detracción. Esto es así debido a que el mencionado 14% del impuesto a las Ganancias volvería a la coparticipación, y por ende se distribuirían esos recursos entre Nación y Provincias, cuando actualmente sólo participan las provincias.

Para recuperar en forma significativa a la provincia de BA (18%) sin empeorar en forma significativa a la mayoría del resto de las provincias, habría que eliminar los fondos del 10% y del 4% de Ganancias y simultáneamente eliminar los 15 pp de detracción a la coparticipación que va a ANSES.

TABLA 3. Recursos transferidos automáticamente a provincias en diferentes escenarios para solucionar el “problema de Buenos Aires”.
En pesos corrientes.

Provincias	Transf. 2015	2016 (estimado) sin devolución Anses (a ninguna provincia)	2016 (estimado) con devolución 3pp (y 15pp a SL, SF y Cba)	Devolución de 15% a todas las provincias	Sin tope del FCB y con devolución 3pp	Sin tope del FCB y con devolución 15pp a todas	Sin FCB, sin 4% y con devolución 3 pp	Sin FCB, sin 4% y con devolución 15 pp a todas
Buenos Aires	80.902	94.982	100.183	120.987	142.676	163.479	106.071	128.356
Catamarca	11.455	13.409	14.062	16.671	12.582	15.191	13.093	15.888
Córdoba	38.255	44.412	54.927	54.927	50.157	50.157	51.689	51.689
Corrientes	16.414	19.228	20.108	23.630	18.111	21.633	18.069	21.841
Chaco	21.591	25.346	26.528	31.254	23.848	28.574	23.927	28.990
Chubut	7.047	8.137	8.511	10.010	7.662	9.160	7.859	9.464
Entre Ríos	20.841	24.382	25.539	30.164	22.916	27.542	23.489	28.444
Formosa	15.576	18.187	19.049	22.498	17.094	20.543	17.470	21.164
Jujuy	12.216	14.354	15.027	17.718	13.501	16.192	13.585	16.468
La Pampa	7.882	9.219	9.664	11.443	8.655	10.434	9.082	10.987
La Rioja	8.746	10.185	10.675	12.637	9.563	11.524	9.923	12.025
Mendoza	17.914	21.005	21.992	25.943	19.752	23.702	19.946	24.178
Misiones	14.785	17.193	17.975	21.104	16.201	19.330	16.053	19.405
Neuquén	7.767	9.015	9.426	11.070	8.494	10.138	8.664	10.426
Río Negro	10.839	12.708	13.306	15.696	11.950	14.341	12.278	14.838
Salta	17.079	19.812	20.720	24.351	18.661	22.292	18.331	22.221
San Juan	14.258	16.634	17.434	20.637	15.619	18.821	16.158	19.589
San Luis	9.824	11.312	14.014	14.014	12.788	12.788	13.374	13.374
Santa	6.906	8.093	8.468	9.966	7.618	9.116	8.002	9.607
Santa Fe	38.814	44.826	55.409	55.409	50.608	50.608	51.958	51.958
S. del Estero	17.847	20.825	21.804	25.718	19.584	23.498	19.724	23.917
Tucumán	19.894	24.069	25.196	29.703	22.641	27.148	22.674	27.502
T. del Fuego	5.053	6.137	6.429	7.598	5.767	6.935	6.073	7.324
G.C.B.A.	8.283	25.481	26.986	33.004	26.986	33.004	28.877	35.324
Otros	181	236	236	236	236	236	236	236
Total	414.191	518.634	544.074	646.387	501.581	646.387	536.604	625.214

TABLA 4. Variación en términos reales de las transferencias a cada provincia, en cada escenario planteado (con respecto al año 2015).

Provincias	2016e sin devolución Anses (a ninguna provincia)	2016e con devolución 3pp (y 15pp a SL, SF y Cba)	Devolución del 15% a todas las provincias	Sin tope del FCB y con devolución 3pp	Sin tope del FCB y con devolución 15pp a todas	Sin FCB, sin 4% y con devolución 3 pp	Sin FCB, sin 4% y con devolución 15 pp a todas
Buenos Aires	-16,1%	-11,5%	6,8%	26,0%	44,3%	-6,4%	13,3%
Catamarca	-16,4%	-12,3%	4,0%	-21,5%	-5,3%	-18,4%	-0,9%
Cordoba	-17,1%	2,6%	2,6%	-6,3%	-6,3%	-3,5%	-3,5%
Corrientes	-16,3%	-12,5%	2,8%	-21,2%	-5,9%	-21,4%	-5,0%
Chaco	-16,1%	-12,2%	3,4%	-21,1%	-5,5%	-20,8%	-4,1%
Chubut	-17,5%	-13,7%	1,5%	-22,3%	-7,2%	-20,3%	-4,1%
Entre Rios	-16,4%	-12,5%	3,4%	-21,5%	-5,6%	-19,5%	-2,5%
Formosa	-16,6%	-12,6%	3,2%	-21,6%	-5,8%	-19,9%	-2,9%
Jujuy	-16,1%	-12,1%	3,6%	-21,1%	-5,3%	-20,6%	-3,7%
La Pampa	-16,4%	-12,4%	3,7%	-21,6%	-5,4%	-17,7%	-0,4%
La Rioja	-16,8%	-12,8%	3,2%	-21,9%	-5,9%	-19,0%	-1,8%
Mendoza	-16,2%	-12,3%	3,4%	-21,2%	-5,5%	-20,5%	-3,6%
Misiones	-16,9%	-13,2%	2,0%	-21,7%	-6,6%	-22,4%	-6,3%
Neuquén	-17,1%	-13,3%	1,8%	-21,9%	-6,8%	-20,3%	-4,1%
Rio Negro	-16,3%	-12,3%	3,4%	-21,2%	-5,5%	-19,1%	-2,2%
Salta	-17,1%	-13,3%	1,8%	-22,0%	-6,8%	-23,3%	-7,1%
San Juan	-16,7%	-12,7%	3,4%	-21,8%	-5,7%	-19,1%	-1,9%
San Luis	-17,8%	1,9%	1,9%	-7,0%	-7,0%	-2,8%	-2,8%
Santa Cruz	-16,3%	-12,4%	3,1%	-21,2%	-5,7%	-17,2%	-0,6%
Santa Fe	-17,5%	2,0%	2,0%	-6,9%	-6,9%	-4,4%	-4,4%
Sgo. del Estero	-16,7%	-12,7%	2,9%	-21,6%	-6,0%	-21,1%	-4,3%
Tucumán	-13,6%	-9,5%	6,6%	-18,7%	-2,5%	-18,6%	-1,3%
Tierra de Fuego	-13,3%	-9,1%	7,4%	-18,5%	-2,0%	-14,2%	3,5%
G.C.B.A.	119,7%	132,7%	184,6%	132,7%	184,6%	149,0%	204,6%
Otros	-6,8%	-6,8%	-6,8%	-6,8%		-6,8%	-6,8%
Total	-10,56%	-6,17%	11,47%	-13,50%	11,47%	-7,46%	7,82%

En la Tabla 5 se muestran los coeficientes efectivos de participación de cada provincia en la distribución de las transferencias automáticas, excluyendo a CABA y Tierra del Fuego del análisis. Se concluye que la provincia de BA recuperaría una participación similar a la que le concedió la Ley 23.548 en 1989, en los escenarios en que se eliminan los fondos del 10 y 4% del impuesto a las Ganancias y se elimina la detracción del 15% a la coparticipación. Si sólo se elimina el tope al FCB, dicha provincia pasaría a tener una participación de alrededor del 27% en la distribución secundaria efectiva.

TABLA 5. Participación secundaria efectiva de cada provincia en cada escenario de reforma planteado.

Provincias	Transf. 2015	2016e sin devolución Anses (a ninguna provincia)	2016e con devolución 3pp (y 15pp a SL, SF y Cba)	Devolución del 15% a todas las provincias	Sin tope del FCB y con devolución 3pp	Sin tope del FCB y con devolución 15pp a todas	Sin FCB, sin 4% y con devolución 3 pp	Sin FCB, sin 4% y con devolución 15 pp a todas
Buenos Aires	19,4%	19,5%	18,9%	20,0%	26,9%	27,0%	21,2%	22,0%
Catamarca	2,7%	2,8%	2,7%	2,8%	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%
Córdoba	9,2%	9,1%	10,4%	9,1%	9,5%	8,3%	10,3%	8,9%
Corrientes	3,9%	3,9%	3,8%	3,9%	3,4%	3,6%	3,6%	3,8%
Chaco	5,2%	5,2%	5,0%	5,2%	4,5%	4,7%	4,8%	5,0%
Chubut	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%
Entre Ríos	5,0%	5,0%	4,8%	5,0%	4,3%	4,5%	4,7%	4,9%
Formosa	3,7%	3,7%	3,6%	3,7%	3,2%	3,4%	3,5%	3,6%
Jujuy	2,9%	2,9%	2,8%	2,9%	2,5%	2,7%	2,7%	2,8%
La Pampa	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%
La Rioja	2,1%	2,1%	2,0%	2,1%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
Mendoza	4,3%	4,3%	4,1%	4,3%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%
Misiones	3,5%	3,5%	3,4%	3,5%	3,1%	3,2%	3,2%	3,3%
Neuquén	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%
Rio Negro	2,6%	2,6%	2,5%	2,6%	2,3%	2,4%	2,4%	2,5%
Salta	4,1%	4,1%	3,9%	4,0%	3,5%	3,7%	3,7%	3,8%
San Juan	3,4%	3,4%	3,3%	3,4%	2,9%	3,1%	3,2%	3,4%
San Luis	2,4%	2,3%	2,6%	2,3%	2,4%	2,1%	2,7%	2,3%
Santa Cruz	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%
Santa Fe	9,3%	9,2%	10,5%	9,2%	9,5%	8,3%	10,4%	8,9%
S. del Estero	4,3%	4,3%	4,1%	4,2%	3,7%	3,9%	3,9%	4,1%
Tucumán	4,8%	4,9%	4,8%	4,9%	4,3%	4,5%	4,5%	4,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dado que en todas las alternativas en que se intenta solucionar el “problema de Buenos Aires” ello conspira contra los recursos que reciben el resto de las provincias, lo cual sería una solución que difícilmente pasaría el Congreso Nacional, se procedió a realizar el ejercicio consistente en estimar cuánto le costaría al gobierno nacional compensar a las provincias que pierden recursos en algunas de los escenarios antes descriptos. Así, la eliminación del tope al FCB, junto a una devolución de 6 pp de la detracción a la coparticipación en 2017 (manteniendo los fondos del 10% y 4% de Ganancias), tendría un costo para el estado nacional de 0,8% del PIB en materia de compensaciones, para que ninguna provincia pierda recursos. En cambio, si se eliminan los fondos del 10% y 4% en Ganancias (esos recursos volverían a la coparticipación), con una devolución de 6 pp del 15% de detracción a la coparticipación, el costo fiscal para el gobierno nacional sería de 0,1% del PIB.

IV. 3 Otras reformas pendientes.

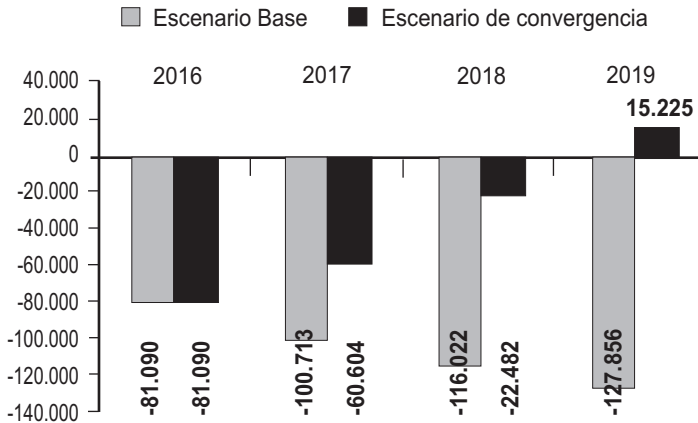
Los desafíos subsistentes en materia de reformas al federalismo fiscal argentino son todavía numerosos y muy importantes, comenzando por la necesidad de sancionar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que implique una reforma integral del sistema. A continuación se exponen algunas reformas pendientes que posiblemente se aborden en los próximos años, en algunos casos ya anunciadas por la actual administración de gobierno.

Cambios en materia de Responsabilidad Fiscal.

El Ejecutivo nacional planteó la necesidad de volver a discutir un sistema de responsabilidad fiscal en Argentina, y se comenzó planteando metas fiscales para el año 2017, contemplando dos puntos principales: la reducción del 10% en el déficit primario de las administraciones provinciales y la exigencia de que la capacidad de endeudamiento de las provincias esté vinculada con las metas alcanzadas en materia de equilibrio fiscal.

Es así que en el escenario de convergencia planteado por el gobierno nacional, las cuentas fiscales provinciales deberían mostrar equilibrio hacia el año 2019, generando a su vez una mejora progresiva en la calidad de los servicios prestados por el Estado.

FIGURA 25. Metas para el déficit primario en Provincias acordado para los próximos años.



Reducción de presión tributaria en Ingresos Brutos

Dados los problemas de eficiencia existentes con el impuesto a los ingresos brutos, resulta claro que debiera considerarse la posibilidad de que fuera reformulado en los próximos años, pensando en un país que debe atender a sus problemas de competitividad. Se debe apuntar a disminuir sus efectos acumulación y piramidación, que distorsionan precios relativos y complican la competitividad del país. Así, resulta especialmente importante que se vuelva a desgravar la producción de bienes transables (principalmente sector primario e industrial), y que se eliminen los tratamientos diferenciales entre provincias según se localicen los establecimientos, como ocurre actualmente en el caso de la industria (“aduanas interiores”).

Las alternativas para reemplazar el impuesto a los ingresos brutos por otro más neutro para la producción son un impuesto a los bienes finales o alguna versión de IVA provincial. También podría pensarse en la permanencia de IIBB, aunque desgravando la producción de bienes transables, y sustituyendo recursos a través de otras fuentes impositivas. Esta segunda alternativa realza la importancia de revalorizar los impuestos sobre bienes registrables, en especial el impuesto inmobiliario (urbano y rural), que ha perdido importancia como proveedor de recursos tributarios a las provincias, por deactualización en sus valuaciones fiscales e ineficiencia en la administra-

ción tributaria. Esta posibilidad cobra mayor relevancia en un contexto en que pierde importancia el impuesto a los Bienes Personales, que aplica el gobierno nacional, cuya existencia es una de las causas que suele inhibir a las provincias de actualizar el valor fiscal de los inmuebles.

TABLA 6. Alícuotas de Ingresos Brutos sobre el Sector Industrial. Principales Provincias en 2015.

Rangos de Facturación	Córdoba	Santa Fe	Buenos Aires	CABA	Mendoza	Entre Ríos
Industrias NO radicadas						
Hasta 11,4mill.	4,0	3,6	4,0	3,0	3,0	5,0
Entre 11,4 y 49mill.	4,75	3,6	4,0	3,0	3,0	5,0
Entre 49 y 50mill.	4,75	3,6	4,0	4,0	3,0	5,0
Más de 50mill.	4,75	3,6	4,0	4,0	3,5	5,0
Industrias Radicadas						
Hasta 24mill.	0,0	0,0	0,0	0,0	1-1,5	0,0
Entre 24 y 40mill.	0,0	0,0	0,0	1,0	1-1,5	0,0
Entre 40 y 46,8mill	0,0	0,0	0,5	1,0	1-1,5	0,0
Entre 46,8 y 50mill.	0,5	0,0	0,5	1,0	1-1,5	0,0
Entre 50 y 60mill.	0,5	0,0	0,5	1,0	1-2,0	0,0
Entre 60 y 80mill.	0,5	0,0	1,75	1,0	1-2,0	0,0
más de 80mill	0,5	0,5	1,75	1,0	1-2,0	0,0

Cajas de jubilaciones provinciales

La mitad de los gobiernos provinciales cuentan aún con sistemas previsionales propios (no transfirieron sus Cajas de Jubilación a la Nación en la década del noventa), la mayoría de ellos deficitarios, que necesitan de reformas para que resulten viables a largo plazo como sistema de reparto. Aquí se requiere de acuerdos entre dichas provincias y la administración nacional para que ésta colabore en el financiamiento de dichos regímenes, frente al compromiso provincial de que se modifiquen algunos de los parámetros del sistema de modo que resulten viables a largo plazo.

V. Comentarios Finales.

En 2016 se han producido varias novedades en términos de impuestos y su distribución entre Nación y Provincias, ya sea por cambios en impuestos nacionales que se comparten con provincias (Ganancias, Derechos de Exportación e IVA), como por el arreglo alcanzado para la devolución gradual a provincias de la detracción del 15% a la coparticipación que desde 1992 va a la ANSES. Además, existieron algunos anuncios en materia de responsabilidad fiscal y se anunció también el objetivo de discutir una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en años venideros.

Con la devolución de 3 pp de la detracción del 15% a la coparticipación en 2016 (junto a la devolución de 15 pp en los casos de Córdoba, Santa Fe y San Luis), la participación de las transferencias automáticas a provincias en el total de recursos tributarios nacionales asciende a 28,7% en 2016, contra 31,8% que representaba en 1995. Se revirtió así, parcialmente, la tendencia a centralizar recursos que caracterizó al último cuarto de siglo.

En los hechos, lo que ocurre en 2016 es que el Tesoro Nacional se está haciendo cargo de la mayor parte del costo fiscal de bajar impuestos. Mientras que en el período de enero a octubre de 2016 la recaudación tributaria nacional subió 27,1% interanual (valores nominales) las transferencias automáticas a provincias lo hicieron un 35,8%, con lo cual los recursos netos para el gobierno nacional subieron sólo 20,8% este año (neto de transferencias automáticas a provincias), con una caída real de cerca de 14 pp. Aun así, las transferencias automáticas a provincias también caen en términos reales, aunque bastante menos que la recaudación neta nacional (-3,0%), pero con una situación muy dispar entre ellas, pues Córdoba, Santa Fe y San Luis ven crecer 3,2% sus transferencias automáticas en 2016, a valores constantes, mientras el resto de provincias muestran una caída real del 8,2%.

En materia de distribución de recursos entre provincias, el desafío pendiente más importante es atender al problema generado con la provincia de Buenos Aires, por el tope impuesto al FCB. Eliminando dicho tope, y con la restitución de 3 pp en la coparticipación a todas las provincias (y de 15 pp a tres provincias: Córdoba, Santa Fe y San Luis), la provincia de BA tendría un incremento del 31,4% en las transferencias recibidas, pero perderían recursos el resto de las provincias, con caídas en moneda constante de entre 2 y 19% (incluso caerían las transferencias reales a las tres provincias que des-

de diciembre de 2015 reciben completa la devolución del 15% de la coparticipación). No se trata de una solución políticamente viable.

En el caso de que, en lugar de eliminar el tope al FCB, se eliminan los fondos del 10% y 4% de Ganancias, junto a la devolución de 3 pp de la coparticipación ya aprobado para 2016, todas las provincias verían caer sus transferencias en términos reales, inclusive Buenos Aires. Sólo Córdoba, Santa Fe y San Luis ganarían en esta opción, por cuanto ya recuperaron el 15% completo de la detracción este año. Esto es así por cuanto el mencionado 14% del impuesto a las Ganancias volvería a la coparticipación, y por ende se distribuirían esos recursos entre Nación y Provincias, cuando actualmente sólo reciben las provincias.

Para recuperar en forma significativa a BA (18%) sin empeorar en forma significativa a la mayoría del resto de las provincias, habría que eliminar los fondos del 10% y del 4% de Ganancias y simultáneamente eliminar los 15 pp de la detracción a la coparticipación que va a ANSES. ■

Referencias Bibliográficas.

- Asensio, M. "Un enfoque económico-institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino", *Económica*, Vol. XLV, No. 4, La Plata, 1999
- Capello, M. "El federalismo fiscal en Argentina. La distribución secundaria y una comparación con España", con Roberto Fernández Llera, en *Coparticipación Impositiva Argentina y Financiación Autonómica Española*, E. Rezk, F. Pedraja Chaparro y J. Suárez Pandiello (ed), EDICON, Buenos Aires. 2011.
- Capello, M., N. Grión Y G. Galassi "Pérdidas de coparticipación nacional en provincias tras dos décadas de Ley 23.548". *Monitor Fiscal*, Año 4 - Edición N° 12, IERAL. 2009.
- Capello, M., N. Grión Y G. Galassi "Recursos cedidos por las provincias en la coparticipación federal de impuestos: El caso del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios y el financiamiento al Sistema Nacional de Seguridad Social". *Foco Fiscal*, Año N° 4 - Edición N° 4, IERAL. 2010.
- Ferro, G. y M. Aguerre. "*Federalismo fiscal y coparticipación*", Fondo Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008.
- Ieral "Asistencia Técnica para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", Segunda Parte y Cuarta Parte, proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). 2002.
- Piffano, H. "La propuesta sobre coparticipación federal de impuestos en un escenario de descentralización fiscal". Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino (CEA) a través del CEDI. *Documento 26*, 1999.
- Porto, A. "Disparidades regionales y federalismo fiscal", Editorial de la Universidad de La Plata. 2004.
- Porto, A. "El funcionamiento del federalismo fiscal argentino", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Documento de trabajo No. 71, 2008. ■