



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Algunas propuestas de reforma parcial al sistema de transferencias fiscales a provincias

Marcelo Capello, Néstor Grión, Gustavo Diarte

Capítulo del Libro Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino,
1º ed. publicado en Mayo de 2015 - ISBN 978-987-1123-89-6



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA PARCIAL AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES A PROVINCIAS¹

Por MARCELO CAPELLO², NÉSTOR GRIÓN Y GUSTAVO DIARTE

1. Introducción

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

La importancia de tal reforma reside en que podría tener impacto no sólo desde el punto de vista fiscal (financiamiento intergubernamental, calidad de los bienes públicos, sustentabilidad fiscal), sino que también podría derivar en efectos económicos generales (economías regionales, incentivos para el crecimiento) y políticos - institucionales (poder político local, calidad de las instituciones republicanas), en todos los casos importantes para el crecimiento económico a largo plazo.

La neutralización de todo intento de reforma se ha debido principalmente a dos razones: 1) Restricciones institucionales existentes para aprobar una nueva ley de coparticipación que la misma Constitución Nacional aprobada en 1994 impuso; 2) Conveniencia para el gobierno nacional de turno por mantener el *status quo*, por cuanto muy posiblemente una reforma conllevaría aumentar la participación de las provincias en el reparto primario, y por la preferencia por el manejo discrecional de los recursos en la relación entre el gobierno central y los subnacionales.

En un sistema federal los diferentes gobiernos se encuentran vinculados de manera horizontal y mantienen una coordinación vertical para el recaudo

¹ Abril 2014.

² Los tres autores son docentes de la FCE-UNC y economistas del IERAL de Fundación Mediterránea

de los recursos y la producción y el suministro de los bienes públicos. La teoría y la experiencia muestran que la descentralización en el gasto posibilita mejoras en la eficiencia ya que las decisiones se toman más cerca de los ciudadanos. Sería ideal que la distribución óptima de potestades tributarias fuera tal que se lograra la correspondencia fiscal en cada unidad de gobierno. Pero esto es de difícil realización debido a las disparidades regionales existentes en los niveles de ingreso, los objetivos redistributivos existentes y las economías de escala en la recaudación de algunos impuestos.

En consecuencia, para atender los desequilibrios fiscales existentes se debe establecer un sistema de transferencias. El sistema de coparticipación es sólo uno de los posibles a la hora de coordinar las relaciones en materia de ingresos entre el poder central y las provincias. Otras alternativas son la separación de fuentes tributarias, la concurrencia de fuentes o la existencia de cuotas suplementarias, así como la posibilidad de otros tipos de transferencias diferentes de la coparticipación. Sin embargo, en Argentina la coordinación fiscal entre niveles de gobierno estuvo históricamente caracterizada por un sistema de coparticipación, donde el gobierno central distribuye total o parcialmente la recaudación de los impuestos nacionales entre las unidades políticas de nivel intermedio.

En nuestro país se puede plantear la existencia de dos tipos de problemas. Por un lado, los inherentes al régimen inicial, que abarcan la poca racionalidad de los coeficientes involucrados (provincias similares reciben transferencias diferentes, valores fijos en el tiempo), problemas en los incentivos involucrados (salvatajes, impuestos distorsivos y derivados de la baja correspondencia fiscal) y la ausencia de mecanismos anticíclicos (gasto procíclico, ausencia de una planificación de mediano plazo en las inversiones en infraestructura). Estos problemas de “diseño” inciden en mayor medida en la calidad del gasto público y repercuten en la estabilidad macroeconómica.

En segundo lugar están los problemas de naturaleza más política, derivados de los significativos cambios en los recursos disponibles a nivel del gobierno central que estuvieron asociados a un aumento en la participación de las transferencias discrecionales a las provincias. Esto fue consecuencia de los nuevos impuestos y de las reformas efectuadas en la seguridad social. A esto hay que sumarle la irrelevancia del presupuesto nacional que podría dotar de mayor racionalidad a estos envíos de fondos (irrelevancia que surge

de la subestimación de ingresos junto a las amplias facultades que cuenta el ejecutivo para reasignar partidas). Estos problemas de “discrecionalidad” deterioran la calidad de las políticas públicas, como consecuencias que las autoridades y funcionarios de gobiernos dedican muchas energías en la búsqueda de ayudas de niveles superiores de gobierno, situación que además de resultar ineficiente, condiciona sus grados de independencia en la toma de decisiones locales.

El propósito de este estudio es exponer con detalle los problemas que afectan al sistema federal argentino y plantear algunas propuestas para su reforma, privilegiando un enfoque práctico, con posibilidades de ser aprobadas en el marco institucional actual. Para ello el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se analizan los problemas estructurales del federalismo argentino, que surgen de un mal tratamiento de los desequilibrios fiscales verticales (producto de la mayor centralización de recursos) y horizontales (resultado de la existencia de provincias con diferentes capacidades económicas) existentes. Se analizan luego otros problemas asociados a la organización del federalismo argentino. En la segunda parte del informe se presentan una serie de propuestas para diseñar un nuevo régimen de federalismo para nuestro país que resulte viable política y fiscalmente.

2. Los problemas de la organización del federalismo fiscal en Argentina

2.1. Principales restricciones a considerar para una reorganización del federalismo fiscal argentino

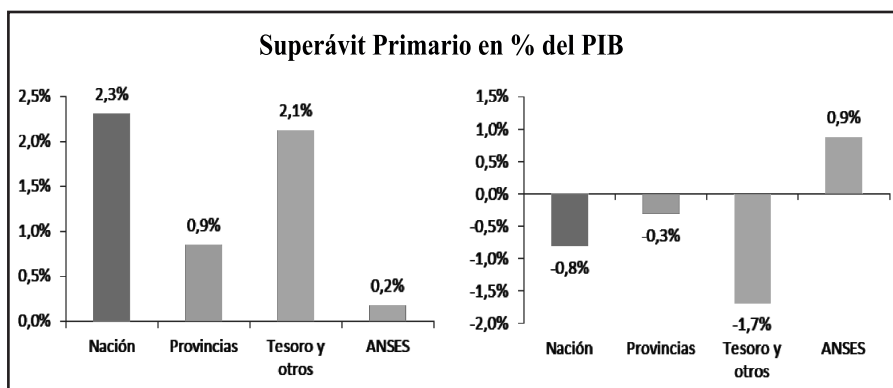
Reformar las relaciones intergubernamentales en Argentina está sujeto a varias restricciones económicas y políticas. Una propuesta en materia de federalismo debe apuntar primero a solucionar los problemas existentes con la organización misma de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno de Argentina³. En otros temas a analizar, se trata de la asignación de responsabilidades de gasto y recaudación entre niveles de gobierno, posibilidades de descentralización de funciones e impuestos hacia los gobiernos subnacionales, la definición del sistema de transferencias, la conformación

³ Aunque aquí se focalizará en la relación Nación – Provincias.

de la masa de impuestos coparticipables, los criterios de distribución de impuestos coparticipables entre Nación y Provincias, y entre éstas, la existencia de otros tipos de transferencias, la definición de las instituciones del federalismo fiscal, sólo para mencionar algunos.

En segundo lugar, la propuesta debe ser viable fiscalmente, es decir, posible de ser aplicada sin desfinanciar peligrosamente a alguno de los niveles de gobierno. Esto es, debe ser posible de ser financiada, estática y dinámicamente. Esta restricción es muy importante para la Argentina actual, por cuanto se ha producido un fuerte desnivel en la participación de la renta federal, a favor de Nación y en desmedro de provincias, en la última década, pero su reversión no debe poner en riesgo de inviabilidad fiscal a ningún nivel gubernamental, en una situación inicial en que ambos niveles de gobierno presentan fuertes desequilibrios fiscales.

A tales efectos se debe considerar la estructura del resultado fiscal existente en 2013 y una década atrás, para tener dimensión de su dinámica en el tiempo. En el año 2003 el Tesoro Nacional y las provincias resultaban superavitarias, mientras la ANSES se hallaba cerca del equilibrio. Sin embargo, mientras para el año 2013 la ANSES presenta aún superávit, el Tesoro Nacional se halla en un claro déficit primario (financiado principalmente por ANSES y el BCRA) y las provincias con un déficit moderado (mejoró en los últimos años aunque por una fuerte suba en la presión tributaria) pero que se halla amenazado en 2014 por los aumentos salariales aprobados para los empleados públicos.



Fuente: IERAL en base a MECON y DNEFP.

En tercer lugar, la reforma debe partir del hecho que existe una muy alta presión tributaria en Argentina, cercana al 40% del PIB (base 1993), récord histórico absoluto, y por ende cualquier propuesta de reforma tributaria y en el sistema de transferencias entre niveles de gobierno debe apuntar no sólo a no aumentar la presión tributaria global, sino también a prever la posibilidad que ésta disminuya en los próximos años, a los efectos de no deteriorar adicionalmente los bajos niveles de competitividad que presenta la economía argentina (pasó del puesto 45° al 104° en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial, entre los años 2000 y 2013).

En cuarto lugar, cualquier reforma al federalismo local debe atender a las características del modelo macroeconómico y a sus efectos sobre el crecimiento regional. Si la economía es más abierta o más cerrada, más o menos competitiva, con mayor o menor tipo de cambio real, con baja o alta injerencia del empleo público, entre otros, resulta en factores que inciden sobre las posibilidades de crecimiento regional y sobre las características fiscales mismas de los gobiernos subnacionales y sus necesidades de asistencia financiera desde el nivel central. Toda reforma fiscal que afecte a las jurisdicciones provinciales debe contemplar las restricciones que el marco económico le impone, o en su defecto proponer reformas también en ese sentido.

2.2. Sistema de transferencias a provincias. Desequilibrio vertical y horizontal

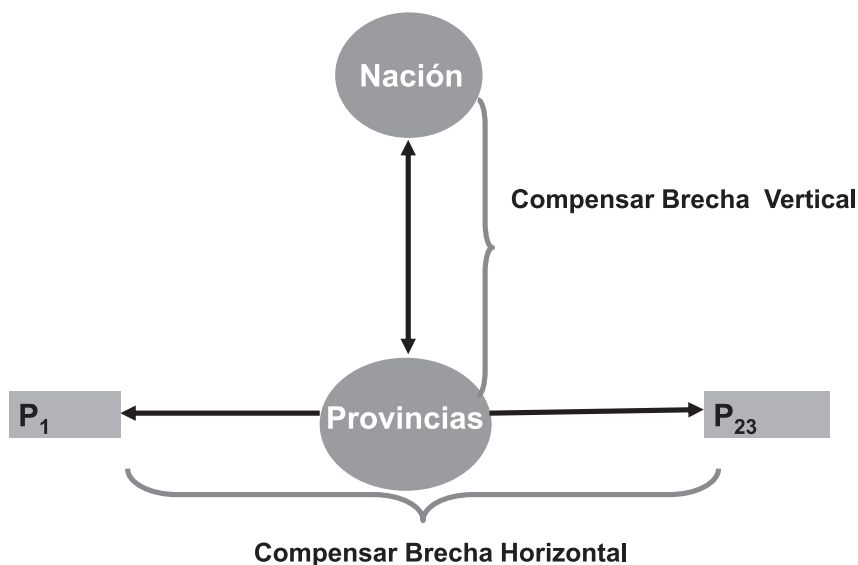
Los sistemas de transferencias fiscales a niveles inferiores de gobierno típicamente intentan compensar una o dos brechas que surgen en la coordinación financiera entre niveles de gobierno:

- **Brecha Fiscal Vertical** (entre distintos niveles de gobierno)
- **Brecha Fiscal Horizontal** (entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno)

La brecha vertical suele surgir por cuanto normalmente se halla más descentralizado el gasto público que las potestades tributarias, lo cual genera un excedente fiscal a nivel central y faltante de recursos en los niveles inferiores de gobierno, en ausencia de compensaciones. La cobertura de esta brecha vertical justifica especialmente sistemas de participación de impuestos devolutivos (no redistributivos), por cuanto suelen utilizarse también con el

fin de armonizar y eficientizar el sistema tributario, reduciendo el número de impuestos vigentes, posibilitando la participación de otros niveles de gobierno en su producido, aprovechando economías de escala en la recaudación y evitando pérdidas de eficiencia por movilidad de factores productivos que siguen ventajas fiscales.

Dos problemas a solucionar con transferencias



La brecha horizontal surge por diferencias en los niveles de ingresos y riquezas entre jurisdicciones subnacionales, lo cual, en ausencia de compensación fiscal, deriva en diferentes capacidades fiscales entre ellas (distintas posibilidades para brindar servicios de calidad a la población a partir del desigual producido potencial de sus impuestos). Para compensar, suelen existir sistemas de transferencias (coparticipación de impuestos u otros) que apuntan a redistribuir recursos fiscales entre jurisdicciones de un mismo nivel, ya sea a partir de sus diferentes capacidades tributarias (capacidad teórica para recaudar), o necesidades fiscales (necesidad teórica de gasto público).

Como se analiza a continuación, la organización actual del federalismo argentino, con piedra angular en la Ley de Coparticipación de Impuestos N° 23.548 y sus numerosas modificaciones, no soluciona adecuadamente ningun-

na de las dos “brechas” fiscales citadas, por lo que se concluye que requiere de importantes reformas.

2.3. El problema del desequilibrio vertical: Concentración de recursos en Nación

La brecha vertical hace referencia a la necesidad de cobertura de recursos que debe garantizar el nivel superior de gobierno (el gobierno nacional) a los niveles inferiores (los gobiernos subnacionales). Por motivos de armonización tributaria, es recomendable la existencia de pocos impuestos, evitando la duplicación de los mismo entre los diferentes niveles de gobierno, pero para que ello sea viable fiscal y legalmente⁴ es necesario que algunos de estos impuestos sean compartidos entre los distintos niveles de gobierno, disminuyendo de esta forma los costos inherentes a la recaudación y fomentando un mayor cumplimiento tributario.

El sistema tributario argentino se caracteriza por una recaudación concentrada en el nivel nacional, siendo sus impuestos de dos tipos: los distribuibles (que conforman la masa coparticipable), y los no distribuibles o no coparticipables, que suelen resultar de uso exclusivo del gobierno central (aunque sobre ellos podría aprobarse una distribución con fines específicos). Además, dentro de la masa coparticipable pueden identificarse dos tipos de distribuciones. En primer lugar, la distribución primaria de recursos, que alude al reparto de la masa coparticipable entre el nivel superior de gobierno (Nación) y las jurisdicciones de nivel intermedio (provincias), y en segundo término, una vez determinada la porción de recursos correspondiente al conjunto de jurisdicciones subnacionales, la distribución entre ellas se realiza de acuerdo a algún criterio establecido por la distribución secundaria.

La distribución primaria de los recursos recaudados entre Nación y Provincias debería responder, en una visión normativa, a la distribución de las potestades tributarias entre niveles de gobierno y a la asignación de funciones y responsabilidades de gasto en cada nivel. Sin embargo, en la práctica la distribución primaria efectiva suele devenir de modificaciones

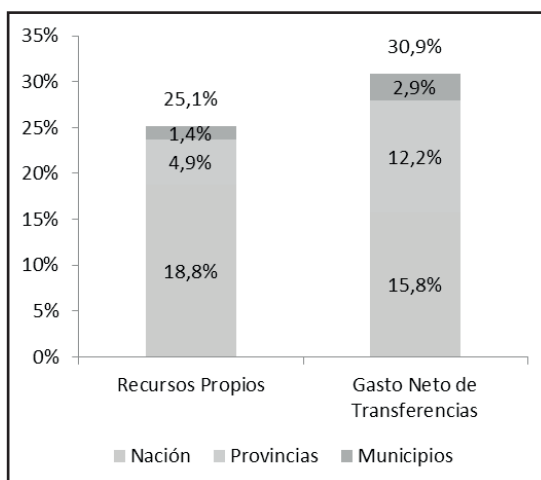
⁴ Esta solución permite que tributos que en Argentina resultan constitucionalmente de potestad exclusiva provincial (sólo transitoriamente permitidos para aplicar al nivel central) o compartidos con la Nación, sean recolectados sólo por el nivel central, pero repartiendo el producido automáticamente entre ambos niveles de gobierno.

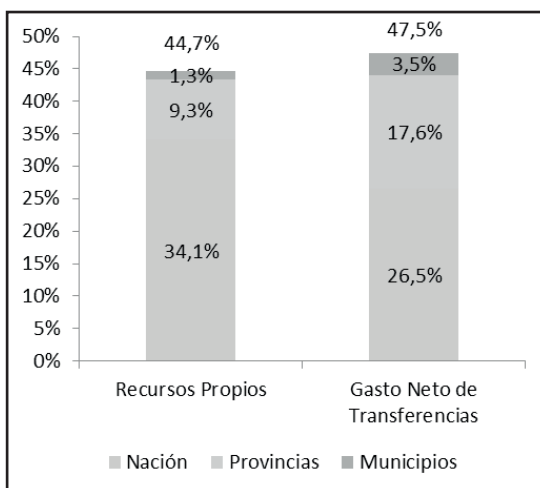
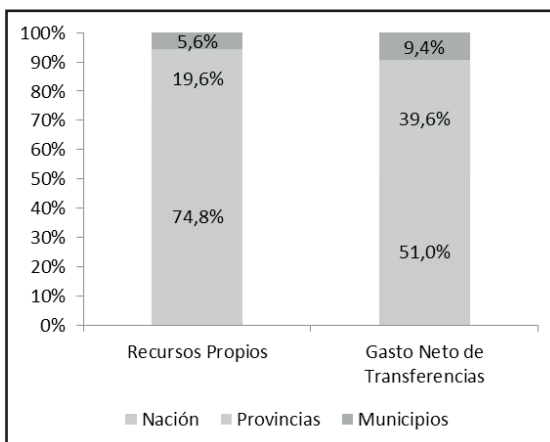
legales determinadas en buena medida por las urgencias de corto plazo y los diferentes poderes de negociación de los niveles de gobierno involucrados, en cada momento de tiempo. La distribución secundaria, por su parte, podría realizarse de acuerdo también a un criterio “devolutivo” (según los montos recaudados en cada jurisdicción, o el origen geográfico de la recaudación nacional), o de acuerdo a un criterio redistributivo determinado. Salvo cuando los sistemas de transferencias son instituidos solamente con fines de armonización tributaria, mayoritariamente suelen responder a criterios redistributivos, atendiendo a las diferentes capacidades o necesidades fiscales por unidad de gobierno.

Como puede observarse en los gráficos que siguen, en la última década se produjo un proceso de re-centralización fiscal en Argentina, luego de varias décadas en sentido contrario. El nivel central de gobierno pasó de participar de un 74,8% a un 76,3% de los recursos tributarios totales a nivel consolidado, a la vez que en el gasto público pasó de participar de un 51,0% a un 55,7% del total, verificándose en ambos casos por ende una caída en la participación de los gobiernos subnacionales, aunque en el caso de los recursos el único nivel que perdió participación relativa fue el municipal.

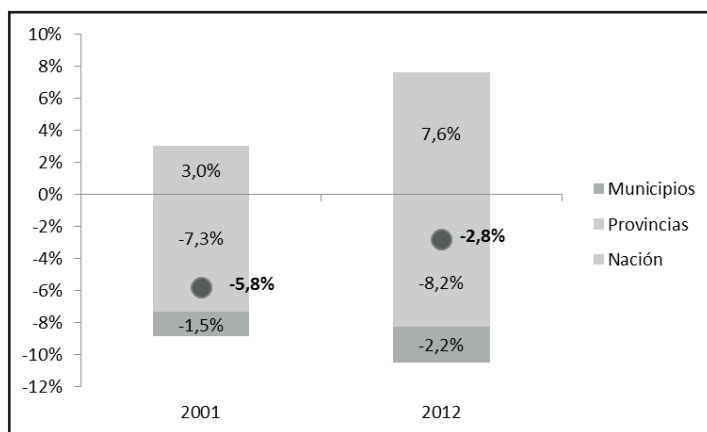
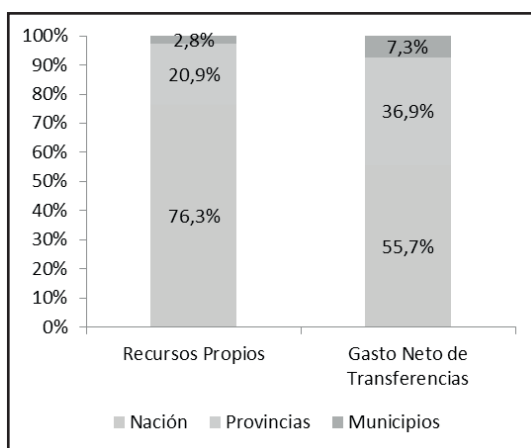
Sistema de transferencias a provincias: Desequilibrio vertical

Año 2001 - En % del PIB



Año 2012 - En % del PIB**Año 2001 - En % del Total**

Año 2012 - En % del Total



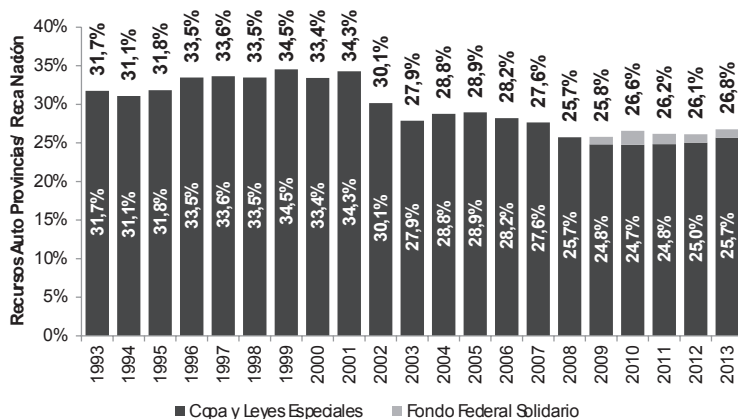
Otro factor que ha conducido a agravar el perjuicio que soportan las provincias con la actual organización del federalismo fiscal argentino es mucho más reciente, y está ligado a las necesidades financieras del Tesoro Nacional para con el cumplimiento de sus obligaciones por deudas. Dado que éste no ha logrado aún reinsertarse en los mercados internacionales de crédito luego del último default, cada vez más tiene que recurrir al uso de fondos acumulados en cuentas especiales del mismo sector público nacional, a través de los denominados préstamos intra sector público, y el uso creciente de la financiación vía emisión de moneda del BCRA, que no está disponible a nivel de provincias.

2.3.1. Concentración de recursos en el nivel nacional

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. Dado que dichos regímenes especiales han resultado numerosos desde aquel año, actualmente se tiene que distribución neta es bastante diferente a la prevista en la ley original.

Si bien la Ley 23.548 se halla actualmente vigente, las múltiples normas que la complementan y/o modifican alteraron sustancialmente el espíritu original de la distribución primaria y secundaria prevista por aquella normativa. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales acordados entre Nación y Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron creando especialmente al calor de diversas crisis económicas y fiscales. Las múltiples modificaciones al régimen original han dado lugar a lo que se conoce como el “Laberinto de la Coparticipación”.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios nacionales totales + impuesto inflacionario

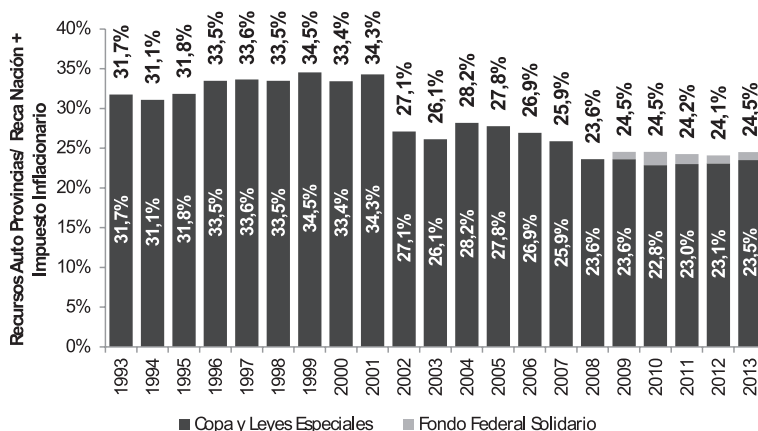


Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

Aun cuando la Ley 23.548 originalmente especificaba que un 56,7% de la masa coparticipable debía transferirse a provincias (distribución primaria), la cantidad de regímenes especiales creados así como los cambios tributarios producidos, que cambian cada año el *mix* entre tributos coparticipados y no coparticipados, incluyendo el problema de externalidades verticales antes descripto, devienen necesario evaluar la cuantía de transferencias automáticas totales recibidas por las provincias (por leyes de coparticipación y otros regímenes especiales) en términos de los recursos tributarios totales del sector público nacional (coparticipables o no).

En tal sentido, la concentración de recursos tributarios nacionales a nivel central y la existencia de numerosos regímenes especiales de distribución, muchos de ellos derivando recursos a la ANSES, ha hecho que la proporción de recursos que fluye hacia las provincias haya pasado de un 31,7% de la recaudación tributaria nacional total en 1993, a 26,8% en 2013, aun incluyendo los recursos del Fondo Federal Solidario (FFS)⁵ entre los recibidos por los gobiernos subnacionales.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios nacionales totales



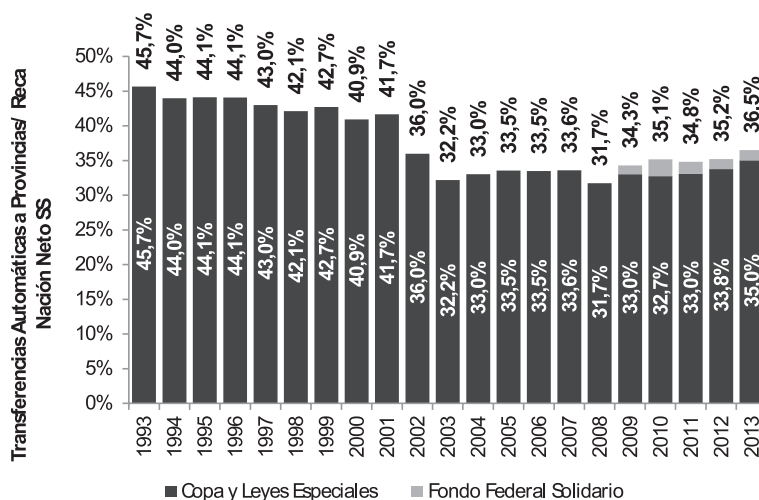
Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

⁵ Fondo Federal Solidario (FFS) fue puesto en funcionamiento en abril de 2009. Está formado a partir de un 30% de los Derechos sobre las Exportaciones de soja y sus derivados.

Si se considera al impuesto inflacionario como un impuesto más aplicado por el poder central para financiar sus erogaciones, entonces la participación de las transferencias a provincias habría pasado del 31,7% en 1993 a 24,5% en 2013, con una caída de alrededor de 7 pp en dicho lapso. Dado que el impuesto inflacionario surge a partir de la emisión de dinero que realiza el BCRA para prestarle al Tesoro Nacional, sin que exista una situación análoga en el caso de las provincias, la inclusión del impuesto inflacionario en el análisis se considera lo más apropiado a los efectos de evaluar la porción relativa de recursos tributarios nacionales que son derivados automáticamente a los gobiernos provinciales vía transferencias.

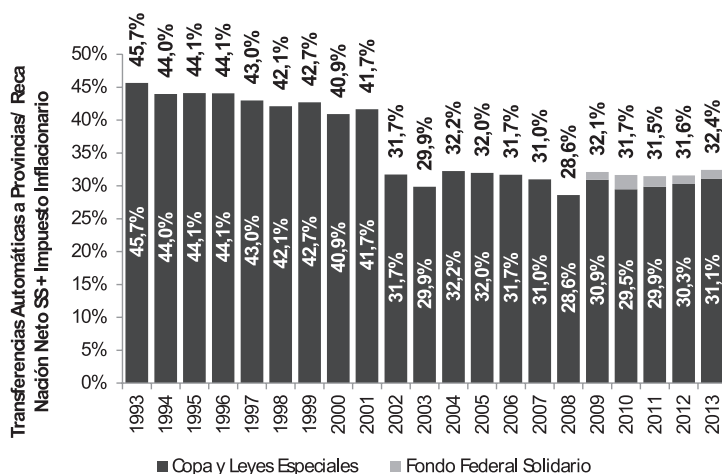
Si se excluyen los recursos de la seguridad social de la recaudación tributaria nacional, se observa que el ratio absoluto mejora, pero aún el valor del cociente en 2013 (36,5%) se halla sustancialmente por debajo del visualizado en 1993 (45,7%), con una caída en la participación de las transferencias automáticas a provincias de alrededor de 9 puntos porcentuales. Incluyendo el impuesto inflacionario en el denominador, la participación de provincias habría caído en cerca de 13 puntos porcentuales entre 1991 y 2013.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios sin aportes y contribuciones a la Seguridad Social



Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

Relación entre transferencias automáticas a provincias y recursos tributarios sin aportes y contribuciones a la Seguridad Social + impuesto inflacionario



Fuente: IERAL en base a MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal y DNCFP) e INFOLEG.

En cualquier caso, puede observarse que existió una notable caída en la participación provincial en el reparto a partir del año 2002, sin que se recuperase del todo luego, situación que se halla explicada principalmente por la introducción en 2001 y 20012 de sendos tributos nacionales inicialmente no coparticipados con provincias (impuesto a los débitos y créditos bancarios y derechos de exportación), que luego fueron derivados en una baja proporción a los gobiernos subnacionales (en 2013 un 15,0% del primero y un 17,4% del segundo llegó a dichos gobiernos a través de mecanismos especiales de distribución).

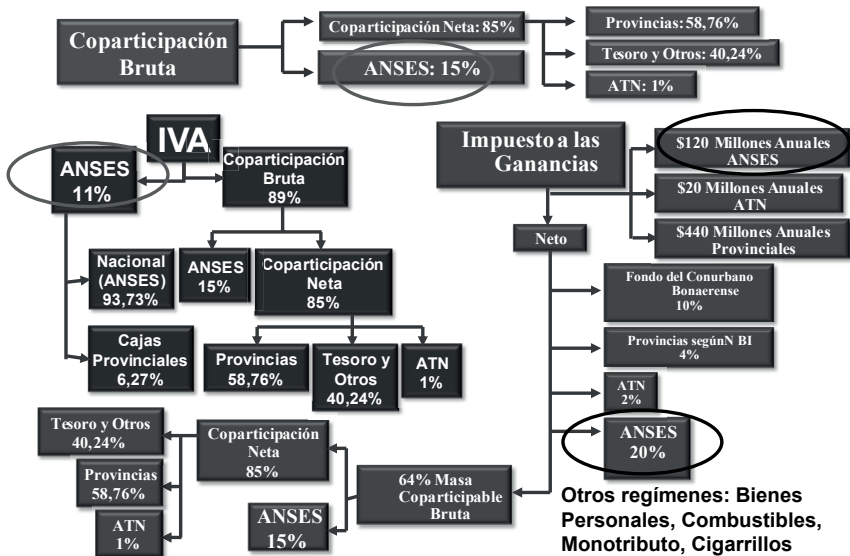
2.3.2. Las detracciones a la coparticipación federal para financiar a la ANSES

Una fuente importante de la caída relativa en la participación de las transferencias automáticas a provincias está dada por las filtraciones del régimen de coparticipación federal de impuestos para financiar al sistema nacional de seguridad social. A causa de los problemas de financiamiento que mostraba el sistema previsional público, y preparando el terreno para las reformas que condujeron luego a un sistema mixto de pensiones, desde el año 1991 (Ley 23.966, que derivó un 11% del IVA para financiar jubilaciones) se

produjo un fuerte desvío de recursos coparticipables hacia el sistema nacional de seguridad social, ampliando lo que se conoce como el “laberinto de la coparticipación”. El evento sobresaliente a este respecto lo constituyó el Pacto Fiscal de agosto de 1992, tras el cual se comenzó a detraer un 15% de los recursos coparticipables para destinarlos a la seguridad social, situación que aún continúa vigente.

En el siguiente esquema gráfico queda patente la complejidad introducida en el reparto del IVA, el Impuesto a las Ganancias y la Coparticipación Bruta, principales fuentes de los ingresos tributarios nacionales transferidos a provincias, debido a las filtraciones destinadas a la seguridad social. A ello cabría adicionar otros regímenes que derivan en transferencias y filtraciones de menor magnitud, como el de Bienes Personales y el de Combustibles, Monotributo y Cigarrillos.

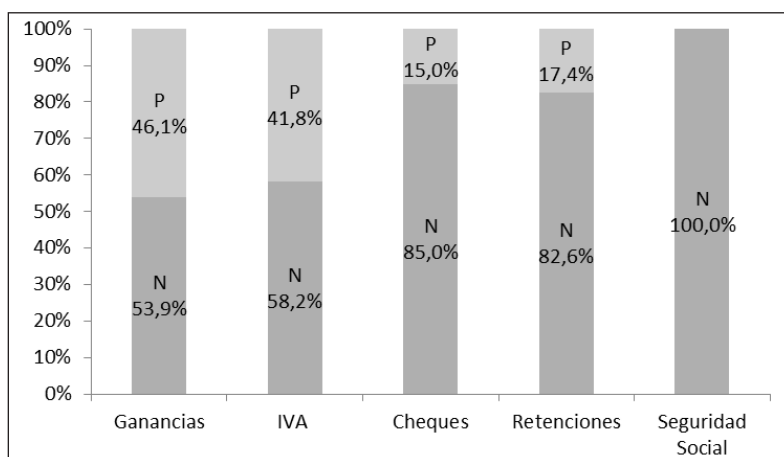
**Detracciones de coparticipación para financiar a la Seguridad Social:
Coparticipación Bruta, IVA y Ganancias**



Nota: Desde 1996 el 10% del impuesto a las Ganancias que se destina al Fondo del Conurbano (Buenos Aires) cuenta con un tope anual de \$650 millones. El excedente sobre dicha cifra se reparte entre todas las provincias, excluida Buenos Aires.

El intrincado esquema planteado por las sucesivas modificaciones a la Ley 23.548 y los regímenes especiales de reparto de recursos impositivos resulta en una distribución prácticamente diferente para cada impuesto importante. En estos, no se cumple la distribución implicada por la Ley 23.548: 56,66% para las provincias y 43,34% para la Nación, sino que actualmente la Nación concentra 53,9% del impuesto a las Ganancias, 58,2% del IVA y 85% del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios. Incluso en los derechos de exportación, que originariamente son planteadas como excluyentes de la Nación, no se cumple esta prescripción (17,4% neto de su producido se dirige actualmente a las provincias y municipios mediante el Fondo Federal Solidario). Los tributos correspondientes al Sistema Nacional de Seguridad Social, por definición, se dirigen a las Instituciones de Seguridad Social, incluidas en el Sector Público Nacional.

Distribución de los distintos impuestos entre Nación y Provincias Año 2013



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La magnitud de los recursos que deriva de este mecanismo de financiamiento de la seguridad social es considerable, que son detraídos de las transferencias que deberían recibir el Tesoro Nacional, los gobiernos provinciales y el fondo ATN, a través del sistema de coparticipación. En las estimaciones en tal sentido que siguen no se incluye el aporte de los impuestos sobre los combustibles, al no formar parte del sistema puro de coparticipación.

En 2013, el Sistema de Seguridad Social habría recibido aproximadamente \$120 mil millones de recursos tributarios, de los cuales cerca de \$70 mil millones corresponden a recursos resignados por el conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que de no existir el esquema actual hubiesen fluido hacia ellas como resultado del régimen de coparticipación federal de impuestos que responde a la Ley 23.548 (el resto de los recursos fue resignado por el Tesoro Nacional y el fondo ATN). El siguiente cuadro detalla cómo ha sido el proceso de financiamiento de la seguridad social en los últimos años. Se aprecia que las detracciones a la coparticipación también reducen los ingresos del Tesoro y del fondo de los ATN, aunque el sector público nacional en su conjunto gana recursos en términos netos, por el efecto positivo sobre ANSES.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar la Seguridad Social En Millones de Pesos

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nación	17.271	21.721	23.374	31.619	42.929	54.302	70.548
Tesoro	-11.816	-14.864	-15.995	-21.642	-29.387	-37.176	-48.301
ATN	-296	-372	-400	-540	-733	-926	-1.203
Seguridad Social	29.383	36.956	39.769	53.801	73.048	92.404	120.053
SNSS (15% de copa bruta)	13.352	16.746	18.154	24.531	32.792	41.264	53.724
Ganancias - Fijo	120	120	120	120	120	120	120
Ganancias (20%)	8.455	10.613	10.994	15.214	21.604	27.572	36.604
IVA	6.264	7.973	8.757	11.685	15.419	19.436	25.117
Adicional s/cigarrillos	447	555	658	786	1.026	1.274	1.392
Monotributo	744	948	1.085	1.465	2.088	2.739	3.096
Total Provincias y Municipios	-17.271	-21.721	-23.374	-31.619	-42.929	-54.302	-70.548

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar la Seguridad Social Estructura

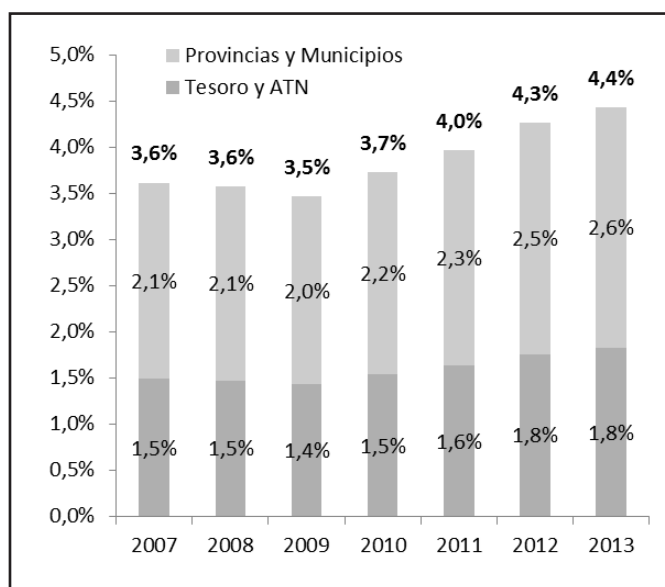
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SNSS (15% de copa bruta)	45,4%	45,3%	45,6%	45,6%	44,9%	44,7%	44,7%
Ganancias - Fijo	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Ganancias (20%)	28,8%	28,7%	27,6%	28,3%	29,6%	29,8%	30,5%
IVA	21,3%	21,6%	22,0%	21,7%	21,1%	21,0%	20,9%
Adicional s/cigarrillos	1,5%	1,5%	1,7%	1,5%	1,4%	1,4%	1,2%
Monotributo	2,5%	2,6%	2,7%	2,7%	2,9%	3,0%	2,6%
Total Seguridad Social	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Cuando se analizan estas cifras en términos del tamaño de la economía, se aprecia que luego de tener una leve caída en 2009 (3,5% del PIB versus los 3,6% de 2007) se inicia una clara tendencia creciente en el peso de las detracciones. En 2013 las detracciones a los impuestos coparticipables destinados a financiar la seguridad social representaron un 4,4% del PIB. Este crecimiento se explica por una mayor presión tributaria efectiva que en parte se debe a mejoras en la fiscalización pero también a una mayor incidencia del impuesto a las ganancias, dado que no se indexa adecuadamente en sus mecanismos de cálculo.⁶

Puede deducirse que lo resignado por provincias en 2013 para financiar la seguridad social nacional, un 2,6% del PIB, resulta equivalente a un 40% de los recursos tributarios propios de las provincias en dicho año.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar La Seguridad Social - En % del PIB



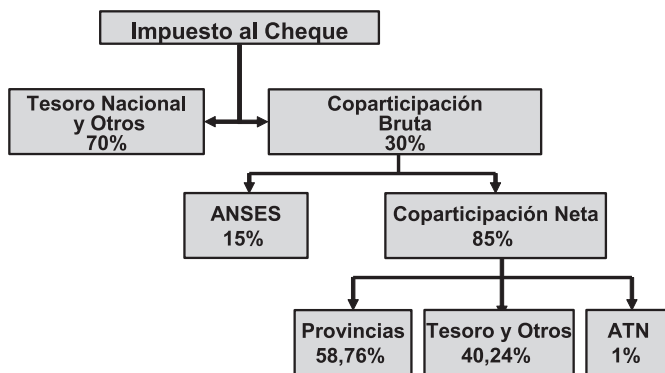
Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

⁶ También pueden existir problemas en la medición del PIB nominal oficial, dados los cuestionamientos a la forma en que se determina la evolución de los precios en la contabilidad nacional.

2.3.3. Otras detracciones a la coparticipación federal

Otros impuestos que no son distribuidos mediante el esquema original de coparticipación son: Débitos y Créditos Bancarios, Juegos, Capital Cooperativas, Radiodifusión y Combustibles. El impuesto al cheque (ICDB) actualmente sólo se coparticipa en un 30%, por lo que las provincias y CABA reciben 15% neto, en lugar del alrededor del 50% que correspondería por ley 23.548 y modificatorias. Como este impuesto, creado en 2001, siempre tuvo un régimen de distribución particular (desde su creación hasta principios de 2002 su producido se destinó íntegramente al Tesoro Nacional y, desde allí comenzó a distribuirse como en la actualidad), ha significado una menor percepción de recursos por parte de las provincias, respecto a si se hubiese coparticipado totalmente desde su regreso al sistema tributario argentino.

Esquema de distribución actual del ICDB



Fuente: IERAL sobre la base de INFOLEG.

Aun cuando se aprobase coparticipar totalmente el impuesto al cheque, podría resultar en una solución no permanente en términos de la puja por los recursos entre Nación y Provincias, dado que se supone que el ICDB es un tributo transitorio, que en algún momento deberá eliminarse o, lo que es más probable (o deseable), convertirse en un pago a cuenta de IVA o Ganancias. Si esto último ocurre, se habrá eliminado el efecto favorable para las provincias de coparticipar el impuesto al cheque, dado que IVA y Ganancias

son impuestos ya coparticipables. Hacia el largo plazo no se concibe que un impuesto como el ICDB no resulte un anticipo o pago a cuenta de otro impuesto, dado que se trata de un tributo sin entidad teórica propia, y su mantenimiento en el tiempo resultará negativo para la competitividad y la eficiencia económica y, por ende, para el crecimiento del PIB.

A su vez, la Ley 24.699 de 1996, en sus artículos 2 y 3, incorpora detracciones a los impuestos a los Combustibles destinadas a financiar la Seguridad Social. Así, se asigna 21% de la recaudación de gravámenes a las naftas, el 100% de los demás impuestos específicos sobre combustibles (gasoil, diesel-oil, kerosene y gas natural comprimido), y el 10% del impuesto a los automotores gasoleros. No se consideró previamente al impuesto a los Combustibles ya que desde que el comienzo del actual régimen de coparticipación es considerado de asignación específica. Más allá de su tratamiento futuro, se cuantifica cuánto pierden las provincias con respecto a una situación en donde su distribución se realiza mediante los criterios de coparticipación.

Impuesto a los combustibles

Impuesto y Distribución	%
Naftas	100,00%
ANSES	21,00%
Tesoro Nacional	22,91%
Provincias	22,91%
Vialidad	13,75%
Obras de infraestructura	6,87%
FEDEI	2,29%
FONAVI (1)	33 18%
Resto Combustibles	100,00%
ANSES	100,00%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Otros Impuestos

Impuesto y Distribución	%
Impuestos al Juego	100,00%
Coparticipación	80,65%
Fondo Bibliotecas Populares	16,13%
Instituto Nacional del Teatro	3,23%
Capital de las Cooperativas	100,00%
Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.	50,00%
Tesoro Nacional	0,00%
Coparticipación	50,00%
Provincias ²	8,33%
Nación - Fondo para Educación y Promoción Cooperativa ²	1,17%
ATN	0,50%
Radiodifusión	100,00%
COMFER	27,00%
IN del Cine y AA	40,00%
IN del Teatro	13,00%
Tesoro Nacional	20,00%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

En el año 2013, según la ley de coparticipación las provincias deberían haber recibido \$18 mil millones en concepto de impuesto a Combustibles pero efectivamente recibieron \$8 mil millones, lo cual implica una detracción de aproximadamente \$10 mil millones. Lo mismo ocurrió con el impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, donde la pérdida de las provincias fue de más de \$24 mil millones. En términos del tamaño de la economía, las pérdidas representan el 0,4% y el 0,9% del PIB, porcentajes que se mantuvieron sin modificaciones respecto de 2012.

Pérdida de provincias En Millones de \$

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	22.862	29.570	32.694	42.781	55.129	70.793	88.929
Combustibles	7.466	9.694	11.593	15.269	18.131	25.785	31.010
IDCB	15.065	19.495	20.561	26.885	36.179	43.931	56.515
Otros (Juegos, Coop. y radiod.)	332	381	539	627	818	1.077	1.404
Provincias (efectivo)	3.724	4.998	5.704	7.673	10.042	13.081	17.057
Combustibles	1.423	2.025	2.554	3.567	4.522	6.366	8.397
IDCB	2.257	2.921	3.081	4.028	5.421	6.583	8.468
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	43	52	69	78	99	133	192
Provincias (según copa)	13.434	17.375	19.211	25.138	32.394	41.598	52.255
Combustibles	4.387	5.696	6.812	8.972	10.654	15.152	18.222
IDCB	8.852	11.455	12.082	15.797	21.259	25.814	33.208
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	195	224	317	369	481	633	825
Provincias (pérdida)	9.710	12.377	13.507	17.465	22.352	28.517	35.198
Combustibles	2.963	3.671	4.258	5.405	6.132	8.786	9.825
IDCB	6.595	8.534	9.001	11.769	15.838	19.231	24.740
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	152	171	248	291	382	500	633
Provincias (pérdida en % del PIB)	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%
Combustibles	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
IDCB	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%
Otros (Juegos, Coop. Y radiod.)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

2.3.4. El reparto parcial y discrecional de los ATN

El régimen de coparticipación vigente establece la constitución de un fondo para atender ciertas situaciones de crisis financiera a nivel provincial. Más precisamente, la Ley 23.548, en el artículo 5, establece:

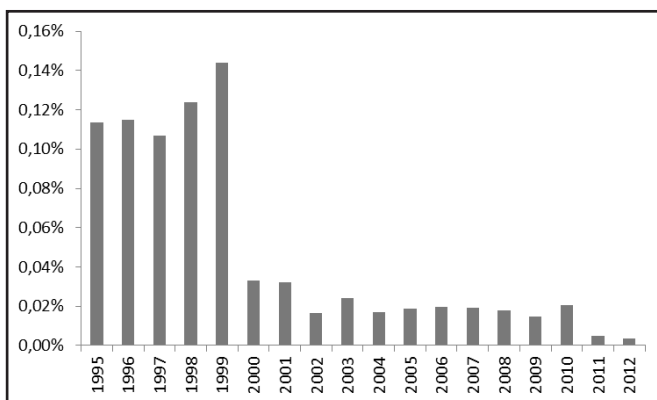
El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación. [...]

Si bien puede ser justificable la existencia de este fondo de emergencia, el hecho de que sea administrado a nivel central sin mayores requerimientos puede resultar en una finalidad totalmente diferente a la concebida originalmente. La experiencia indica que puede terminar significando una herramienta usada con fines políticos y/o de financiamiento para el gobierno central.

En los últimos años, se han derivado recursos para la constitución del fondo de ATN, pero su distribución entre las provincias ha resultado sustancialmente menor a los montos ingresados al mencionado fondo, como lo muestra el gráfico que sigue.

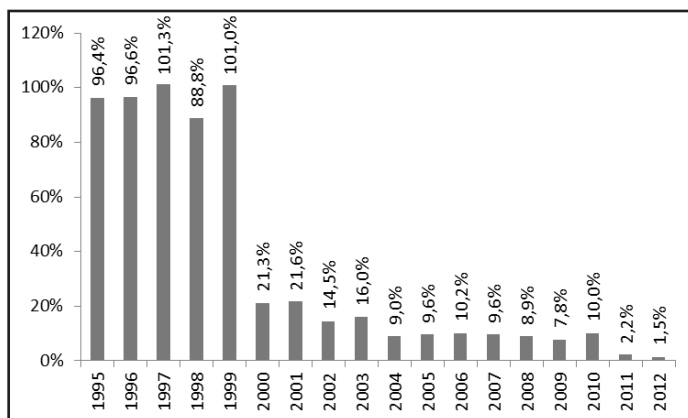
La relación entre los recursos que se destinan al Fondo ATN y la distribución de los mismos se visualiza en el siguiente gráfico. En el 2012 se distribuyeron a provincias solo el 1,5% de lo que aportaron.

**Los ATN distribuidos en el periodo 1995-2012
En % del PIB**



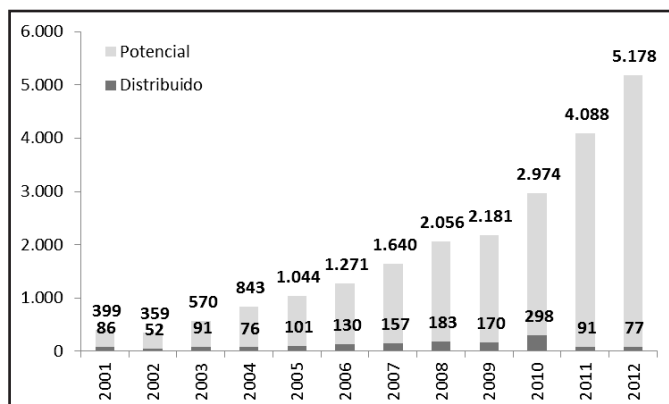
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON y ASAP.

**Los ATN distribuidos en el periodo 1995-2012
En % del total teórico**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON y ASAP.

Reparto parcial de los ATN



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea. Fondo ATN Devengado: MECON, ATN Distribuido: 2001-2007 ASAP, hasta III trim. 2008 E&R y 2008 elaboración propia.

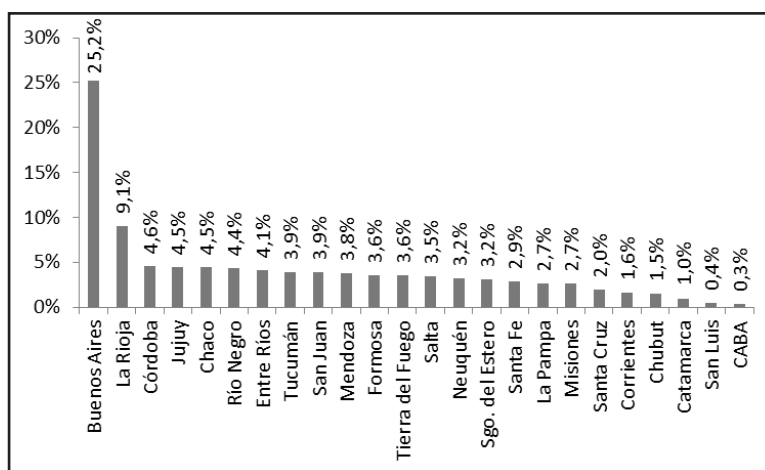
Se debe tener en cuenta, además, que la Resolución Conjunta 50/2008 y 16/2008 de las Secretarías de Hacienda y de Finanzas del Ministerio de Economía dispuso la emisión de un Pagaré del Gobierno Nacional a favor del Tesoro Nacional, a ser suscripto por el Ministerio del Interior por \$7.000 millones, con tasa de interés igual a cero. Aunque no ha sido explicitado, dado el monto involucrado es muy probable que el Ministerio del Interior haya empleado los ATN no distribuidos en los últimos años para financiar al Tesoro. Si este fuera el caso, significaría que las provincias están financiando al gobierno nacional a tasa real negativa (descontada la inflación), en momentos en que sus propios desequilibrios justificarían el uso de fondos ATN para socorrer a las provincias, atendiendo a la finalidad atribuida a los mismos en la ley.

Por otra parte, el gobierno nacional a través del Decreto 660/2010 creó el Programa Federal de Desendeudamiento el cual reprogramó gran parte de la deuda que las provincias tenían con el mismo. La nueva deuda se emitió a 20 años, a una tasa fija del 6% y período de gracia hasta diciembre de 2011, tomando como fecha del canje el 31/05/10. Al monto que las provincias adeudaban a la Nación por BOGAR y BODEN (pagaban 2% anual de interés pero ajustaban por CER, con períodos de pago que iban de 8 a 18 años) se le restaron los ATN no repartidos en los años previos a dicho canje (\$9.808 millones, según fuentes oficiales) y sobre el saldo de la deuda (\$65.522 mi-

llones) se aplicó el nuevo esquema de refinanciación hasta el año 2030, con interés del 6% en pesos, eliminando el ajuste por CER.

El fondo de ATN no sólo presenta el inconveniente de su distribución parcial, sino que además resulta cuestionable el reparto mismo que se ha venido realizando entre provincias. Al no estar reglamentado el uso de este fondo, los recursos pueden resultar distribuidos de manera sumamente arbitraria, condicionando las políticas de financiamiento provincial. Por su parte, cuando los ATN se han usado como en 2010 para compensar deudas provinciales con la Nación, se ha perjudicado a provincias que por no tener deudas con el poder central o resultar de muy baja magnitud, no pidieron recuperar una porción de los ATN no distribuidos en años previos, constituyendo una situación de inequidad y de malos incentivos a futuro.

Distribución de ATN (2007-2011)
En % del Total



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a ASAP e INDEC.

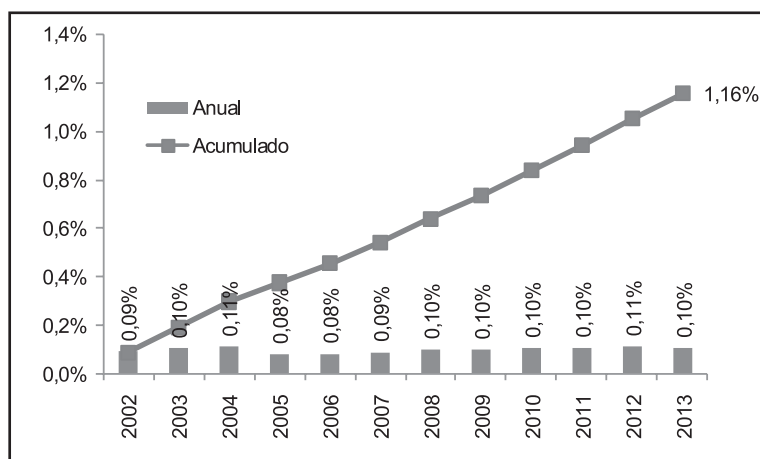
2.3.5. El financiamiento desigual de la AFIP

El Decreto nacional 1.399/2001 dispuso que a partir de 2002 la AFIP se financiara 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 era de 2,75% de los recursos tributarios, y desde 2005 ese valor bajó al 1,90%.

El fuerte crecimiento de la recaudación en los últimos años ha hecho que la AFIP presente resultados superavitarios. Un ejemplo puede hacer más simple el argumento. Supóngase que inicialmente la AFIP está en equilibrio y que el gobierno nacional decide incrementar un impuesto no coparticipable (por ejemplo, Retenciones). Al aumentar la recaudación, mayor es el aporte que deben hacer las provincias a la AFIP. Si a este organismo le surge un excedente, puede prestárselo al gobierno nacional. En resumen, las provincias financian a la Nación⁷.

Es menester notar que dicho monto, que se calcula en base a la recaudación total, se detrae exclusivamente del IVA, previo a ser sometido a coparticipación. Dado que se trata de uno de los principales impuestos coparticipables con las provincias, mientras que los tributos de potestad exclusiva de la Nación no son afectados, este esquema en los hechos implica que el costo de la AFIP recae relativamente con mayor peso sobre las provincias, con relación a lo que estas reciben de AFIP.

Exceso de contribución de provincias por gastos AFIP Total Provincias - En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON e INFOLEG.

Considerando las cifras de 2013, las provincias resignaron \$5.980 millones para financiar a la AFIP, es decir, el 49,9% del financiamiento total del organismo. Sin embargo, debe recordarse que del total de recursos tributarios naciona-

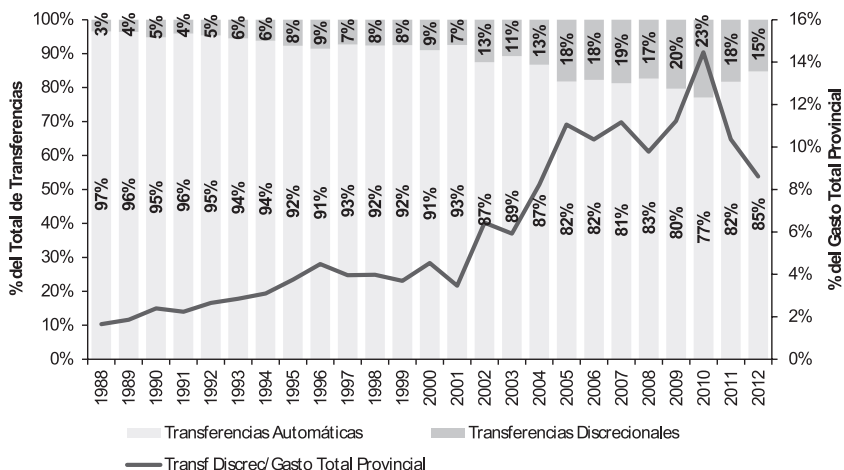
⁷ Por ejemplo, a fines del 2008 el stock de letras en poder de la AFIP era de \$1.600 millones.

les las jurisdicciones provinciales recibieron sólo el 26,0%, resultando evidente el financiamiento excesivo de las provincias para con la AFIP (\$2.880 millones de pérdida, equivale a 0,1% del PIB).⁸ El gráfico que sigue muestra el acumulado de esta contribución excesiva por parte de las provincias en los últimos años.

2.3.6. Creciente importancia de las transferencias discrecionales

El mantenimiento de un sistema de coparticipación federal de impuestos que estaba destinado a ser transitorio junto a numerosas modificaciones al tronco legal original ha creado un amplio margen para las transferencias de tipo más discrecional. Estas últimas han ido ganando participación dentro de los recursos totales de las provincias y municipios. Como se observa en el siguiente gráfico para el caso del consolidado provincial, estas transferencias de carácter discrecional pasaron de representar el 3% del total de transferencias que recibían las provincias en 1989 a un 15% en 2012, alcanzando un máximo del 23% en 2010. También es posible ver que las provincias han generado una mayor dependencia de estas transferencias discrecionales, dado que mientras que en 1989 tan sólo 1,6% del gasto provincial era financiado por estas transferencias, en 2010 dicho guarismo habría ascendido al 14,5%, y ubicándose en torno al 9% para el año 2012.

**Participación de Transferencias Discrecionales
En el Total de Transferencias y en el Total de Gasto Provincial**

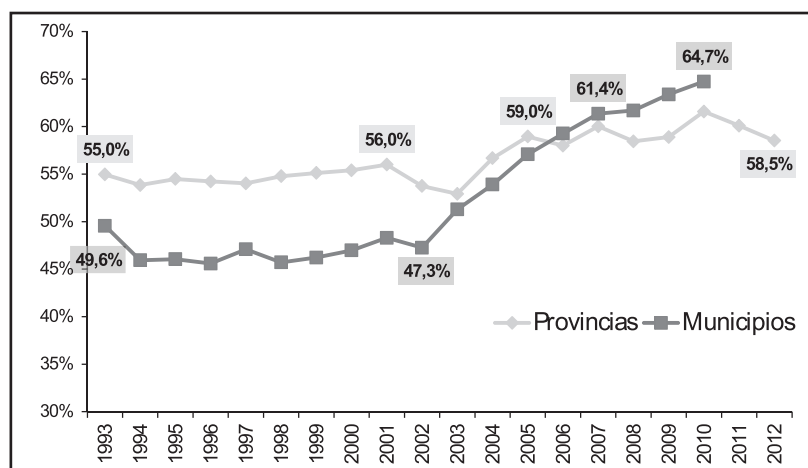


Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

⁸ Además del porcentaje de contribución excesiva cuantificado, es legalmente cuestionable que sea un decreto nacional el que afecta a la Ley 23.548.

En el gráfico que sigue puede observarse que hasta el año 2002 los municipios eran menos dependientes de los envíos nacionales que el conjunto de provincias. En la última década la situación se ha emparejado entre ambos conjuntos de jurisdicciones locales. En la década del noventa, el conjunto de provincias recibía transferencias desde la Nación por el equivalente a un 55% de sus recursos totales, mientras en los municipios dicho guarismo se ubicaba en torno al 46%. En la última década ambos índices mostraron tendencia ascendente, de modo que según los últimos datos disponibles, las transferencias pasaron a representar un 58,5% de los recursos totales provinciales y 65% de los municipales (al año 2010), esto es, existe ahora mayor dependencia de los municipios respecto de los recursos del poder central, que lo que ocurría en la década del noventa.

**Transferencias Totales al Consolidado Provincial y Municipal
en % de sus Recursos Totales**



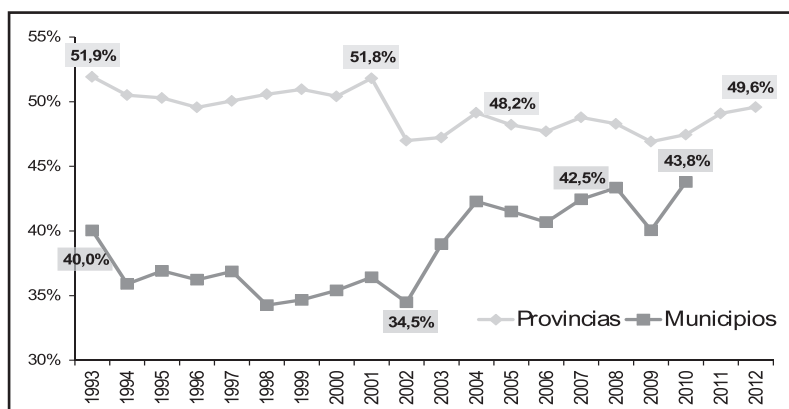
Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

No obstante, existe una diferencia importante entre provincias y municipios: mientras para el conjunto de las primeras se redujo la dependencia en la década del 2000 cuando sólo consideramos las transferencias automáticas, y vuelve a subir desde 2001 con el impacto del FFS, en los municipios ésta aumentó, al igual que ocurrió con los envíos discrecionales en ambos casos. Esto es, los gobiernos provinciales son ahora igual de dependientes de las transferencias automáticas, pero más dependientes de los envíos discrecionales desde la Nación. Para los municipios, la dependencia aumentó respecto

a ambas fuentes de transferencias, y con relación a las discrecionales, estas representan ahora el 21% del total de recursos de los municipios (las reciben desde el gobierno nacional y desde los respectivos gobiernos provinciales). Para las provincias, un 7,6% de sus recursos provienen de las transferencias discrecionales desde la Nación, cuando en los noventa dicho guarismo era de alrededor del 5%.

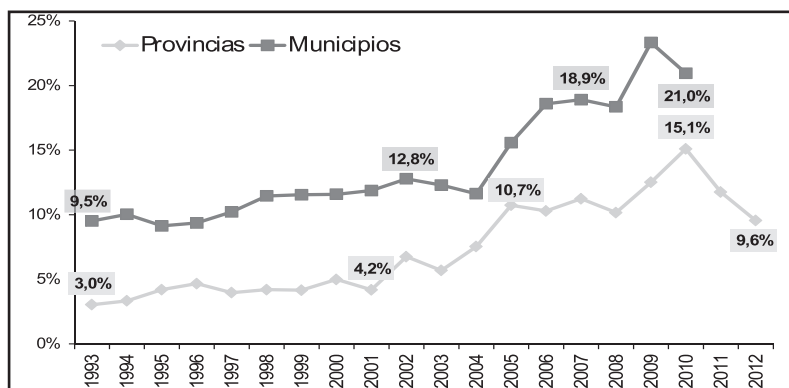
Se debe remarcar, además, que en los últimos dos años baja la dependencia de provincias y municipios respecto de las transferencias nacionales, al ritmo de los crecientes problemas fiscales que muestra el gobierno central.

Transferencias Automáticas al Consolidado Provincial y Municipal en % de los Recursos Totales



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

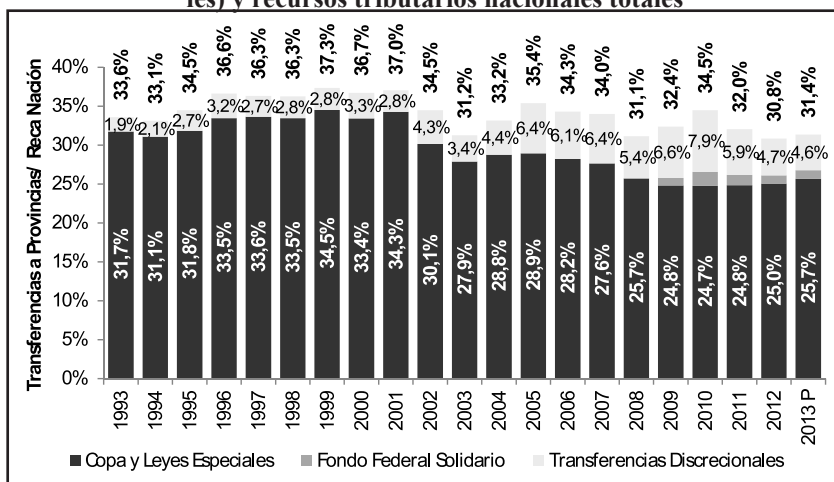
Transferencias Discrecionales al Consolidado Provincial y Municipal en % de los Recursos Totales



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

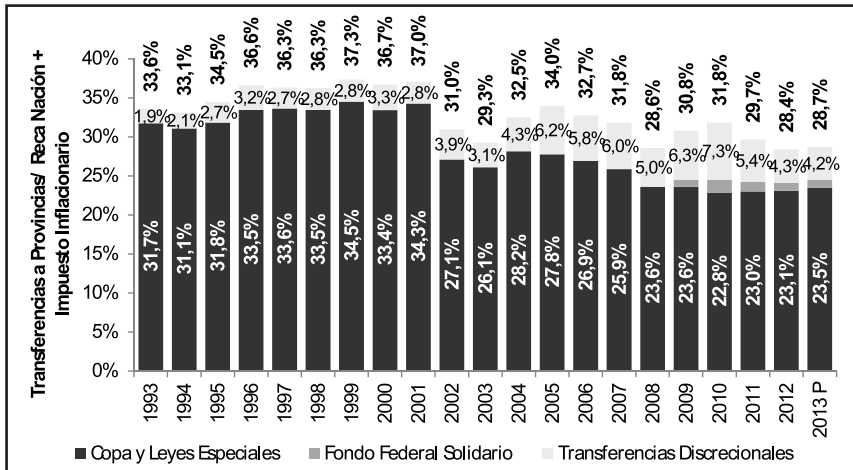
Se tiene entonces que provincias y municipios dependen en la última década en mayor medida de las transferencias discrecionales. En el caso de las provincias, si se suman transferencias discrecionales al monto de transferencias automáticas que recibe el consolidado provincial en relación al total de recursos tributarios nacionales, se observa que el total de provincias en los últimos años recibe un monto levemente inferior al promedio alcanzado en la década del noventa, aunque tal diferencia es menor que cuando sólo se incluían transferencias automáticas.

Relación entre transferencias totales a provincias (automáticas y discrecionales) y recursos tributarios nacionales totales



En la medición más completa, en que se incluyen las transferencias discrecionales recibidas por provincias junto a las automáticas en el numerador, y al impuesto inflacionario como recurso tributario implícito de la Nación en el denominador, se observa en el gráfico que sigue que la participación de provincias vía transferencias en los recursos tributarios nacionales resultaba del 37,0% en 2001, y cayó hasta un mínimo del 28,7% en 2013 (similar a los guarismos de 2012 y 2008), esto es, con una caída de la participación provincial de alrededor de 8 puntos porcentuales en la última década.

Relación entre transferencias totales a provincias (automáticas y discrecionales) y recursos tributarios nacionales totales + impuesto inflacionario

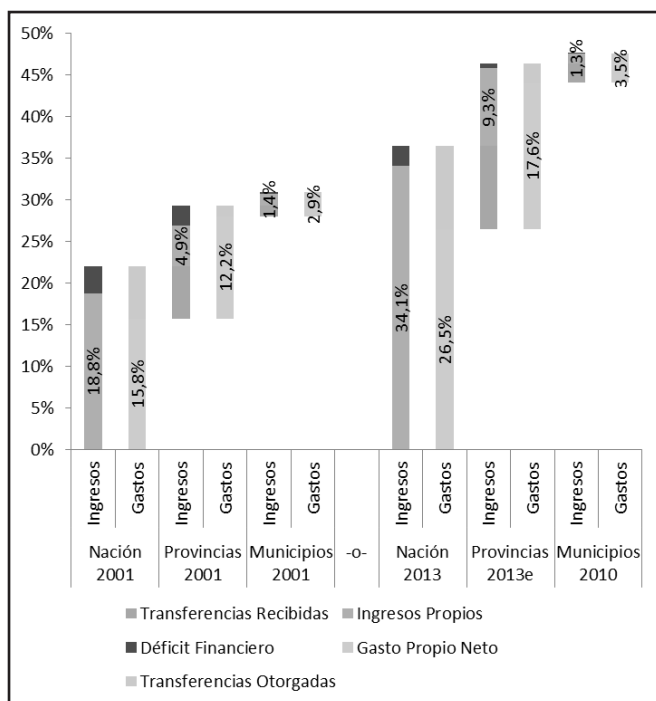


2.3.7. Resumen de cambios en la distribución vertical de ingresos y gastos

Todos los cambios analizados previamente repercutieron en los niveles y en la estructura del sector público argentino. A continuación se muestra de manera gráfica estos cambios entre el año 2000 y el 2013 (2010 para municipios, último dato disponible). Los ingresos propios de la Nación aumentaron cerca de 15 puntos porcentuales, lo cual muestra una creciente presión tributaria, mientras que los fondos obtenidos por déficit financiero se vieron reducidos. Al considerar las provincias, la recaudación propia también creció, pero sólo lo hizo en 5 puntos porcentuales. Además, se produjo un aumento moderado de las transferencias recibidas, mientras que los recursos de déficit financiero disminuyeron. Por su parte, la recaudación propia de los municipios sufrió una caída, y las transferencias recibidas por los mismos aumentaron en una escasa proporción.

En cuanto a los gastos, éstos se expandieron en los tres niveles de gobierno, aunque lo hicieron con mayor intensidad a nivel nacional. Los gastos propios netos ejecutados por la Nación, que en 2001 representaban un 15,8% del PIB, pasaron a ser del 26,5% en 2013, mientras que en las provincias el aumento fue de 5 puntos porcentuales y en los municipios no llegó a un punto porcentual. Además, las transferencias otorgadas por la Nación y las provincias crecieron, pero de manera contenida.

Ingresos y Gastos según nivel de Gobierno En % del PIB

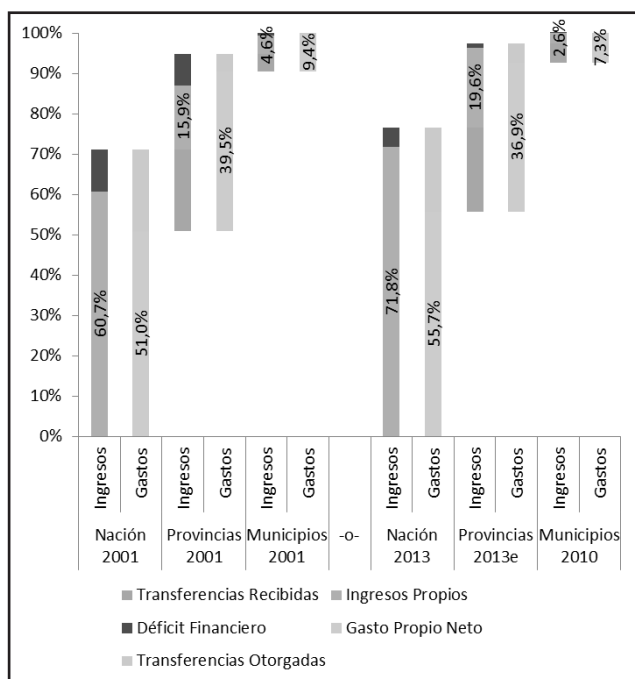


Fuente: IERAL sobre la base a MECON.

Se puede realizar un análisis similar considerando las mismas series pero en porcentaje del gasto total consolidado. En lo que respecta a los ingresos propios, a nivel nacional pasaron de representar el 60,7% en 2001 al 71,8% en 2013, mientras que en las provincias el crecimiento fue desde el 15,9% al 19,6%. En los municipios este ratio sufrió una disminución. Por otra parte, las transferencias recibidas por provincias y municipios se mantuvieron estables en proporción al gasto total consolidado.

Al tomar en cuenta los gastos, es posible ver que el gasto propio de la Nación aumentó aproximadamente 4,7 puntos porcentuales, mientras que en las provincias y los municipios esta serie disminuyó. Las transferencias realizadas por la Nación permanecieron invariables, al igual que las correspondientes a las provincias.

Ingresos y Gastos según nivel de Gobierno En % del total



Fuente: IERAL sobre la base a MECON.

2.4. Desequilibrio horizontal: Un federalismo fiscal escasamente nivelador entre provincias

La segunda brecha que debe resolver un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales es la horizontal, que hace referencia a la necesidad de compensar las diferencias en capacidad o necesidad fiscal que suelen presentar las jurisdicciones subnacionales, dados sus situaciones heterogéneas en materia de desarrollo económico, densidad poblacional, desarrollo humano, capacidad de generar recursos fiscales, etc. Normalmente la existencia de la brecha horizontal requiere de un sistema de transferencias nivelador entre provincias, necesariamente redistributivo en términos regionales. De lo contrario existirán diferentes cantidades y calidades de bienes públicos en cada región, lo cual puede afectar negativamente en la asignación de los recursos

privados entre jurisdicciones locales. Se trata de un caso en que los criterios de equidad pueden conllevar también mayor eficiencia económica.

Además de la ya comentada creciente brecha vertical existente entre niveles de gobierno en Argentina, la organización del federalismo fiscal tampoco ha podido nivelar correctamente la brecha horizontal. Se puede visualizar, por ejemplo, respecto a la disponibilidad de recursos per cápita para financiar erogaciones en los gobiernos provinciales, que da cuenta de una poco razonable nivelación fiscal entre provincias y de problemas de incentivos para el crecimiento regional.

2.4.1. Escasa nivelación entre provincias

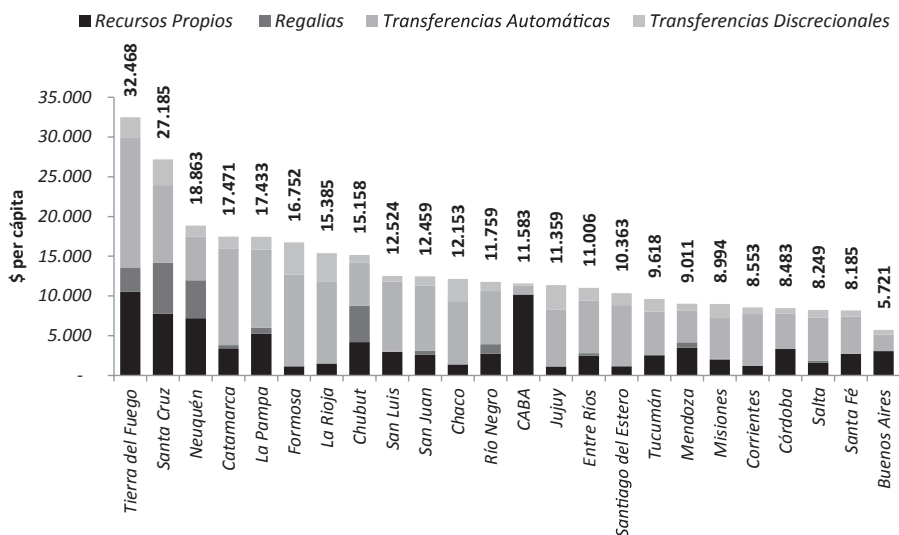
Piffano (1999) reconoce dos fuentes principales de falencia en la distribución secundaria del sistema de coparticipación federal de impuestos: por un lado, la ausencia de un criterio objetivo explícito⁹ detrás de la redistribución entre provincias y, por el otro, los coeficientes fijos de reparto que se han mantenido por más de veinte años, que hacen que el sistema sea demasiado rígido, sin posibilidades de adaptación a las necesidades reales de las diferentes jurisdicciones.

La falta de nivelación en los recursos totales de provincias argentinas puede observarse en el gráfico que sigue, que presenta los ingresos totales per cápita de cada provincia, clasificados en Propios, Regalías, Transferencias Automáticas desde la Nación y Transferencias Discrecionales. Con datos a 2012, los recursos por habitante en Tierra del Fuego (máximo) resultan 5,7 veces superiores a los de la provincia de Buenos Aires (mínimo), y provincias con características o niveles de desarrollo similares entre sí denotan de muy dispares niveles de ingresos por habitante para gastar, ya sean propios o transferidos (Chubut detenta 56% de los recursos totales per cápita que cuenta Santa Cruz; Corrientes un 51% de los de Formosa; Salta un 47% de los de Catamarca).

Esta escasa nivelación entre provincias se observa también al ordenar a las provincias según indicadores sociales, como por ejemplo el % de hogares con NBI, o al agruparlas por sus niveles de ingresos.

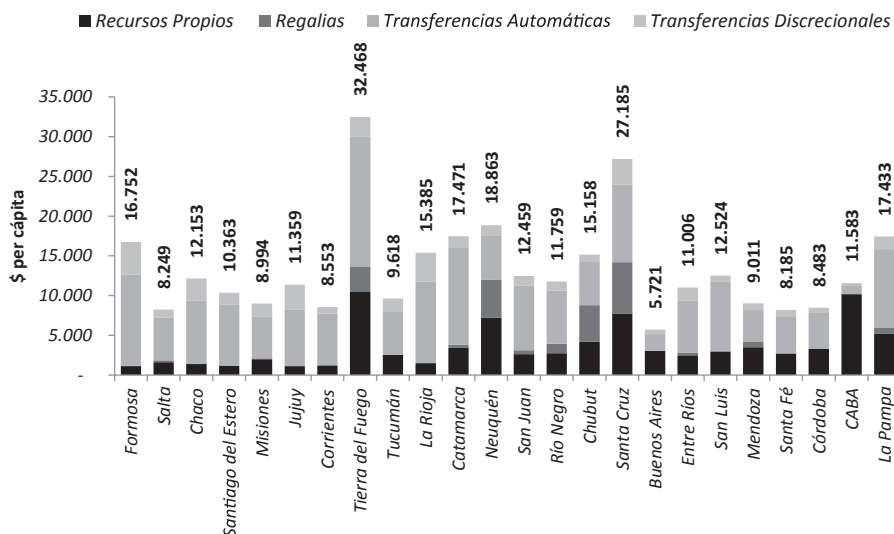
⁹ La Ley 23.548 no explicita los criterios para construir los coeficientes de coparticipación entre provincias.

Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2012



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Ordenado por % de Hogares con NBI \$ per cápita. Año 2012



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
\$ per cápita. Año 2012**

	Recursos		Transferencias		Total
	Propios	Regalias	Automáticas	Discrecionales	
CABA	10.167	-	1.145	271	11.583
Buenos Aires	3.072	-	2.078	571	5.721
Catamarca	3.415	411	12.173	1.472	17.471
Córdoba	3.336	-	4.486	661	8.483
Corrientes	1.207	46	6.466	834	8.553
Chaco	1.388	-	7.966	2.799	12.153
Chubut	4.197	4.598	5.446	918	15.158
Entre Ríos	2.495	307	6.594	1.610	11.006
Formosa	1.126	71	11.459	4.096	16.752
Jujuy	1.117	6	7.135	3.101	11.359
La Pampa	5.241	734	9.875	1.582	17.433
La Rioja	1.507	-	10.254	3.624	15.385
Mendoza	3.497	676	4.019	820	9.011
Misiones	1.995	113	5.211	1.675	8.994
Neuquén	7.194	4.782	5.519	1.367	18.863
Río Negro	2.733	1.203	6.691	1.132	11.759
Salta	1.617	232	5.401	998	8.249
San Juan	2.626	484	8.158	1.191	12.459
San Luis	2.990	-	8.809	725	12.524
Santa Cruz	7.737	6.465	9.754	3.230	27.185
Santa Fé	2.708	-	4.701	776	8.185
Santiago del Estero	1.147	3	7.703	1.511	10.363
Tucumán	2.535	-	5.518	1.564	9.618
Tierra del Fuego	10.532	3.059	16.378	2.498	32.468
Consolidado	3.406	267	4.211	973	8.858

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

A continuación se muestran los resultados anteriores agrupando a las provincias según sus niveles de ingreso y densidad poblacional, clasificación que usa IERAL desde inicios de la década del 2000 (provincias de altos o bajos ingresos, alta o baja densidad poblacional). Se verifica que la distribución de recursos de origen nacional privilegia con elevadas transferencias a jurisdicciones con baja densidad poblacional, sean de altos o bajos ingresos, que parcialmente podría justificarse en mayor necesidad de erogaciones públicas por habitante, ante la menor densidad poblacional.

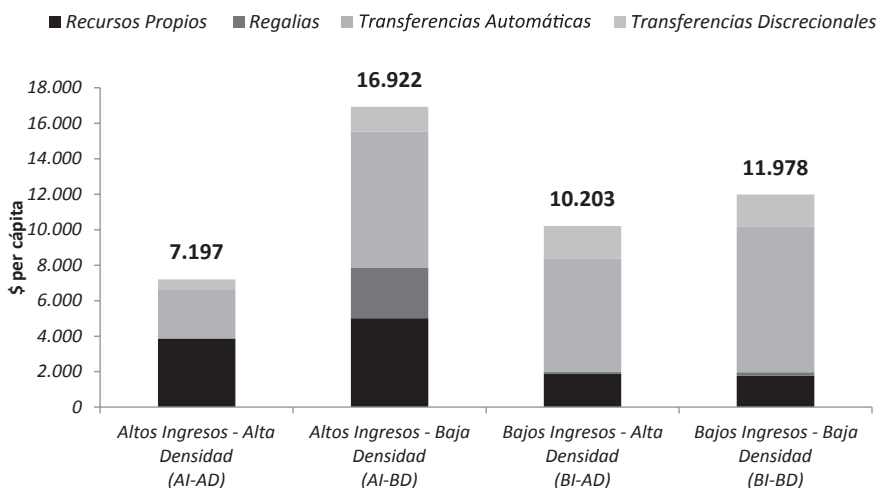
Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2012

	Recursos Propios	Regalias	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Altos Ingresos - Alta Densidad (AI-AD)	3.847	44	2.715	591	7.197
Altos Ingresos - Baja Densidad (AI-BD)	5.0132	.867	7.648	1.393	16.922
Bajos Ingresos - Alta Densidad (BI-AD)	1.901	85	6.378	1.839	10.203
Bajos Ingresos - Baja Densidad (BI-BD)	1.773	199	8.194	1.812	11.978

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Nota: Se dividió a las provincias en cuatro grandes grupos: Altos Ingresos-Alta Densidad (AI-AD): CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; Altos Ingresos-Baja Densidad (AI-BD): Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Bajos Ingresos-Alta Densidad (BI-AD): Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán; Bajos Ingresos-Baja Densidad (BI-BD): Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2012



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Se observan mayores ingresos por habitante en jurisdicciones de altos ingresos y baja densidad poblacional, con casi \$17 mil habitante/año en 2012, situación generada especialmente por 3 factores: existencia de eleva-

dos ingresos propios per cápita (provincias de altos ingresos privados), cuantiosos ingresos por regalías y también elevadas transferencias automáticas desde la Nación.

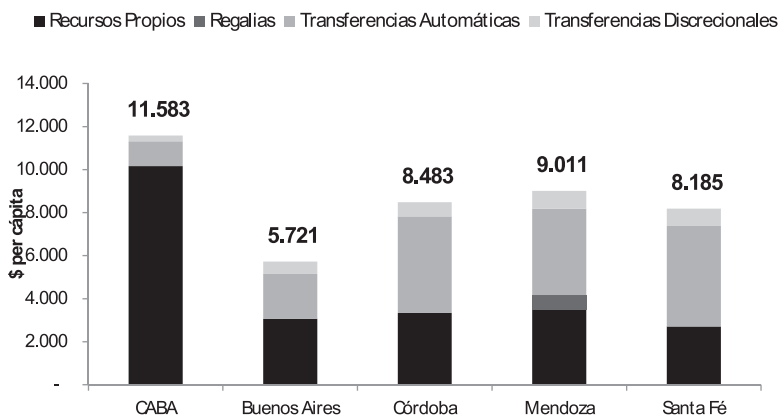
Le sigue el grupo de Bajos Ingresos y Baja Densidad, con casi \$12 mil habitante/año, en este caso generado especialmente por las transferencias automáticas y discrecionales del poder central. En tercer lugar se ubican las provincias con Bajos Ingresos y Alta Densidad, con alrededor de \$10 hab/año, y finalmente las jurisdicciones de Altos Ingresos y Alta Densidad, con cerca de \$7 mil hab/año (si bien presentan altos ingresos propios, reciben relativamente pocas transferencias por habitante).

Estructura de Recursos Totales Provincias de Altos Ingresos y Alta Densidad per cápita. Año 2012

Provincias	Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Altos Ingresos - Alta Densidad (AI-AD)					
CABA	10.167	-	1.145	271	11.583
Buenos Aires	3.072	-	2.078	571	5.721
Córdoba	3.336	-	4.486	661	8.483
Mendoza	3.497	676	4.019	820	9.011
Santa Fé	2.708	-	4.701	776	8.185

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Altos Ingresos y Alta Densidad \$ per cápita. Año 2012



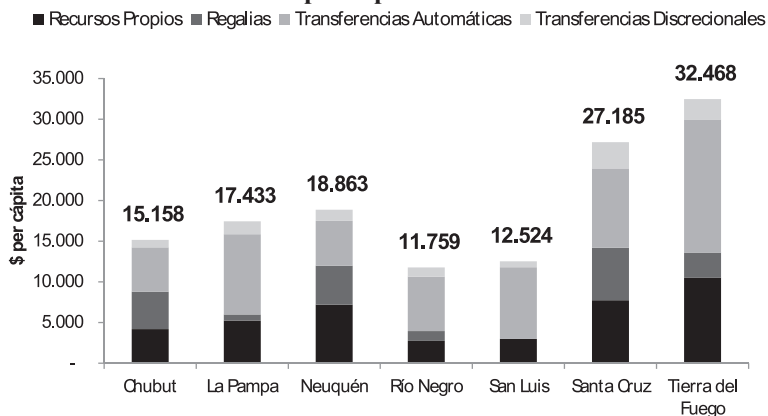
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
Provincias de Altos Ingresos y Baja Densidad
\$ per cápita. Año 2012**

Provincias		Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
	Chubut	4.197	4.598	5.446	918	15.158
Altos Ingresos -	La Pampa	5.241	734	9.875	1.582	17.433
	Neuquén	7.194	4.782	5.519	1.367	18.863
Baja Densidad (AI-BD)	Río Negro	2.733	1.203	6.691	1.132	11.759
	San Luis	2.990	-	8.809	725	12.524
	Santa Cruz	7.737	6.465	9.754	3.230	27.185
	Tierra del Fuego	10.532	3.059	16.378	2.498	32.468

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
Provincias de Altos Ingresos y Baja Densidad
\$ per cápita. Año 2012**



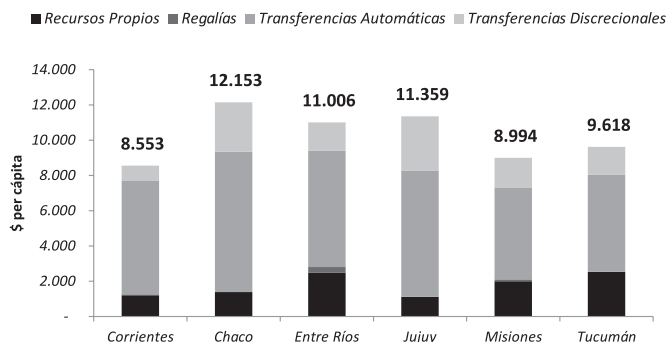
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
Provincias de Bajos Ingresos y Alta Densidad
\$ per cápita. Año 2012**

Provincias		Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Bajos Ingresos -	Corrientes	1.207	46	6.466	834	8.553
	Chaco	1.388	-	7.966	2.799	12.153
Alta Densidad (BI-AD)	Entre Ríos	2.495	307	6.594	1.610	11.006
	Jujuy	1.117	6	7.135	3.101	11.359
	Misiones	1.995	113	5.211	1.675	8.994
	Tucumán	2.535	-	5.518	1.564	9.618

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Bajos Ingresos y Alta Densidad \$ per cápita. Año 2012



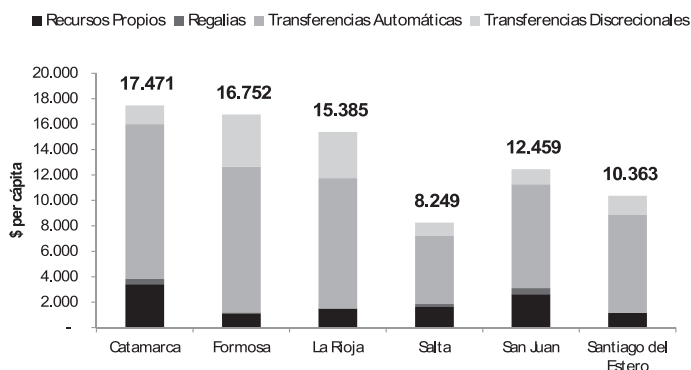
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Bajos Ingresos y Baja Densidad \$ per cápita. Año 2012

Provincias	Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Bajos Ingresos - Baja Densidad (BI-BD)					
Catamarca	3.415	411	12.173	1.472	17.471
Formosa	1.126	71	11.459	4.096	16.752
La Rioja	1.507	-	10.254	3.624	15.385
Salta	1.617	232	5.401	998	8.249
San Juan	2.626	484	8.158	1.191	12.459
Santiago del Estero	1.147	3	7.703	1.511	10.363

Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Estructura de Recursos Totales en Provincias Provincias de Bajos Ingresos y Baja Densidad \$ per cápita. Año 2012



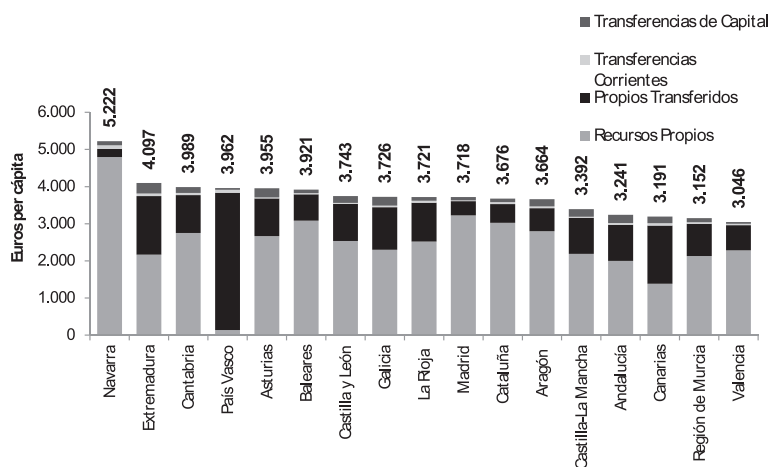
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Resumiendo las observaciones individuales, puede concluirse que existen algunas provincias con recursos per cápita quizá excesivos con relación a otros casos comparables (Santa Cruz, Tierra del Fuego, Catamarca, Formosa y La Rioja) a la vez que en otro extremo se tienen los casos inversos, como provincia de Buenos Aires, Corrientes, Misiones y Salta.

Para apreciar mejor la forma particular en que se intenta cerrar la brecha fiscal horizontal en Argentina, se puede comparar con la situación existente en otros países. Por caso España, que si bien no es un país constitucionalmente federal, desde la década del setenta viene desarrollando un profundo proceso de descentralización fiscal, que incluyó la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y la implementación de regímenes de nivelación fiscal.

En el gráfico que sigue se muestran los ingresos de las CCAA para el año 2012, descompuestos en ingresos propios (impuestos y tasas que recaudan las CCAA, o que fueron cedidas por el nivel central incluyendo potestades legales), recursos que podrían considerarse un mix entre propios y transferidos (derivan de impuestos cedidos a las CCAA por parte del gobierno nacional, aunque sin potestades legales, como el IVA y sobre Consumos Específicos), y las transferencias desde el gobierno central (tanto corrientes como de capital).

Recursos per cápita totales de las CCAA de España Euros per cápita - Año 2012

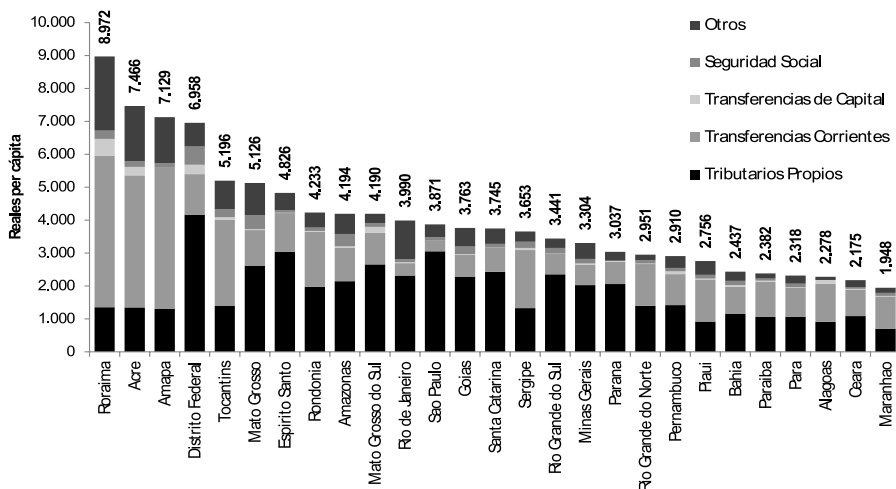


Fuente: IERAL sobre la base de Secretaría General de Financiamento Territorial e Instituto Nacional de Estadística de España. Nota: Se excluyen Ceuta y Melilla debido a que tienen un régimen especial.

En España, en claro contraste con lo que sucede en Argentina, el sistema federal ayuda a nivelar los ingresos per cápita de sus gobiernos intermedios. Luego de las transferencias, la comunidad de Navarra, que es la que más ingresos por habitante detenta, cuenta sólo con 1,7 veces los recursos totales de Valencia, que presenta el mínimo. En Argentina, recordemos, la diferencia entre el máximo y mínimo era de 5,7 veces.

En el caso de los Estados Federales de Brasil, se hace un ejercicio similar para el año 2012, clasificando a los recursos totales de cada estado en tributarios propios, recursos de seguridad social y transferencias del nivel superior (tanto corrientes como de capital).

Recursos per cápita totales de los Estados de Brasil Reales per cápita - Año 2012

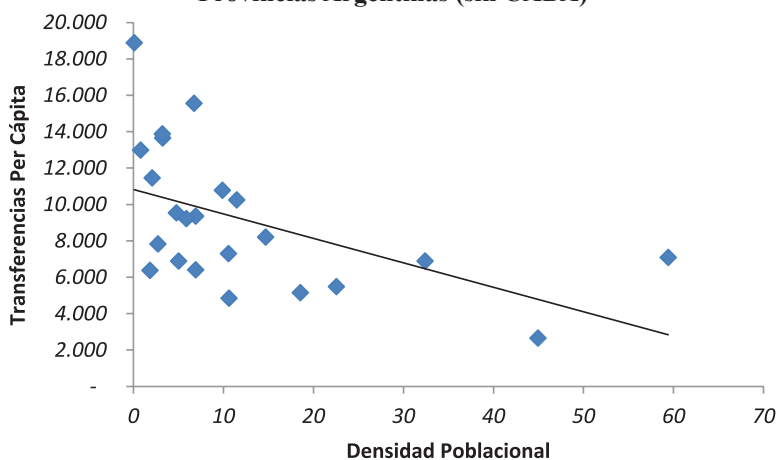


Fuente: IERAL sobre la base de Ministério de Fazenda - Tesouro Nacional de Brasil.

A diferencia del caso español, en Brasil se observa un menor grado de igualación de ingresos per cápita por estados tras el efecto de las transferencias federales. Los ingresos per cápita del estado de Roraima (el de mayor nivel de ingresos per cápita) superan en 4,6 veces al estado de Maranhão (el de menor nivel de ingresos per cápita). Aun así, la diferencia entre extremos resulta menor a la observada en el caso argentino, al igual que la dispersión de los valores per cápita entre provincias/estados. Para el caso argentino se observa una desviación estándar (desviación que presentan los datos respecto al valor promedio de la distribución) de \$6.042 mientras que para los estados de Brasil esta desviación es de R\$ 1.753.

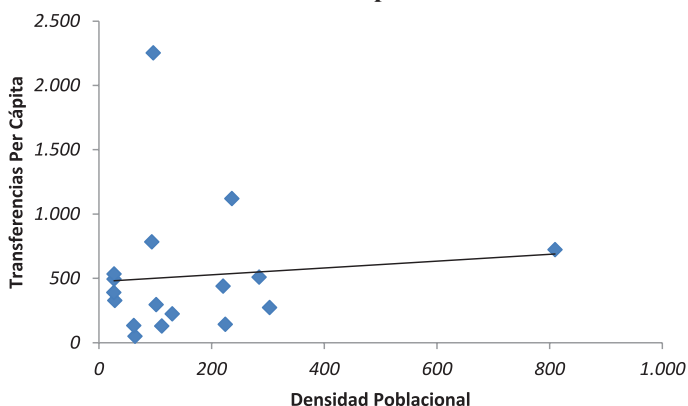
La baja nivelación observada entre las provincias argentinas post transferencias tiene un correlato con la densidad poblacional de cada provincia. Se presenta una relación negativa entre las transferencias per cápita y la densidad poblacional, es decir que se “paga” la baja densidad poblacional. En cambio, esta relación no se observa entre las comunidades autónomas de España y es de menor magnitud entre los estados brasileiros.

**Relación entre Transferencias per cápita y densidad poblacional
Provincias Argentinas (sin CABA)**



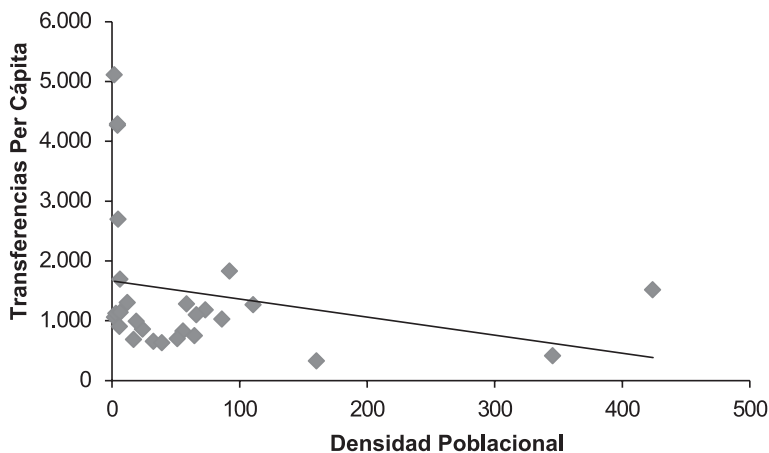
Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

**Relación entre Transferencias per cápita y densidad poblacional
CCAA España**



Fuente: IERAL sobre la base de Secretaría General de Financiamento Territorial e Instituto Nacional de Estadística de España. Nota: Se excluyen Ceuta y Melilla debido a que tienen un régimen especial.

Relación entre Transferencias per cápita y densidad poblacional Estados de Brasil



Fuente: IERAL sobre la base de Ministério de Fazenda - Tesouro Nacional de Brasil.

El sistema de nivelación fiscal aplicado en Argentina no ha ayudado a disminuir las desigualdades existentes entre provincias en indicadores sociales claves, por ende a asegurar la igualdad de oportunidades desde el punto de vista regional. Si se observan los ingresos corrientes per cápita de los gobiernos provinciales¹⁰ para el año 2012, y el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en el primer semestre de 2013, surgen contradicciones con cualquier principio distributivo. Así, es posible detectar que provincias en las cuales la situación social es más crítica, como Misiones, Corrientes, Salta y Santiago del Estero están dentro del grupo de las que detentan menor cantidad de recursos por habitante para gastar. En el otro extremo, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y La Pampa, que tienen bajos indicadores de pobreza, cuentan con la mayor cantidad de recursos per cápita.

Un caso particular donde se observa claramente esta distorsión en los criterios de reparto es el de la educación. En la tabla que sigue se observa claramente que, en líneas generales, las provincias que tienen peores resultados en escolarización de nivel primario coinciden con las que invierten una cantidad menor de recursos por alumno en la educación básica, y éstas en muchos casos con las jurisdicciones que cuentan con menores recursos per

¹⁰ Se incluyen las transferencias de origen nacional.

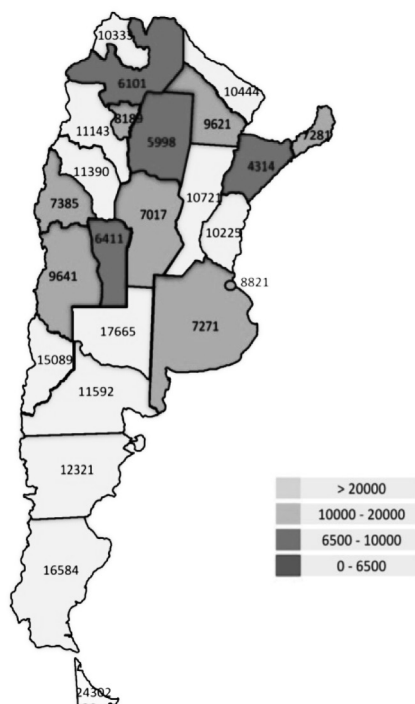
cápita para gastar. Cabe destacar que las provincias, debido a la transferencias de servicios que sufrieron durante los noventa, deben hacerse cargo del financiamiento de la educación básica, y su performance al respecto se halla, entre otros factores, condicionada por su disponibilidad de recursos fiscales. Es así que la distribución poco razonable de los recursos de origen nacional no ayudaría a aminorar la desigualdad de resultados en materia educativa.

Provincias	Ingresos Corrientes Año 2012	% de hogares pobres (I Sem. 2013)	Gasto en educación básica por alumno Año 2012	Tasa neta de escolarización primaria Año 2001
CABA	11.408	5,96%	8.822	98,4%
Buenos Aires	5.535	18,53%	7.271	98,5%
Catamarca	16.190	32,80%	11.143	98,1%
Córdoba	8.204	17,26%	7.017	98,0%
Corrientes	8.014	35,10%	4.314	96,4%
Chaco	10.348	37,61%	9.621	96,1%
Chubut	14.476	11,47%	12.322	98,4%
Entre Ríos	10.087	21,57%	10.225	97,7%
Formosa	13.206	36,44%	10.444	97,3%
Jujuy	10.229	32,31%	10.333	98,2%
La Pampa	16.179	10,03%	17.665	98,4%
La Rioja	13.040	31,11%	11.390	97,6%
Mendoza	8.587	16,21%	9.642	98,2%
Misiones	8.268	35,11%	7.282	93,8%
Neuquén	18.187	16,21%	15.090	98,8%
Río Negro	10.942	17,69%	11.593	98,6%
Salta	7.738	29,84%	6.102	97,2%
San Juan	11.564	28,94%	7.386	97,1%
San Luis	11.826	21,13%	6.411	97,3%
Santa Cruz	23.944	6,27%	16.584	99,2%
Santa Fe	7.935	16,38%	10.722	98,4%
Santiago del Estero	9.257	34,58%	5.999	96,3%
Tucumán	8.762	25,80%	8.189	97,2%
Tierra del Fuego	29.918	6,07%	24.303	99,1%

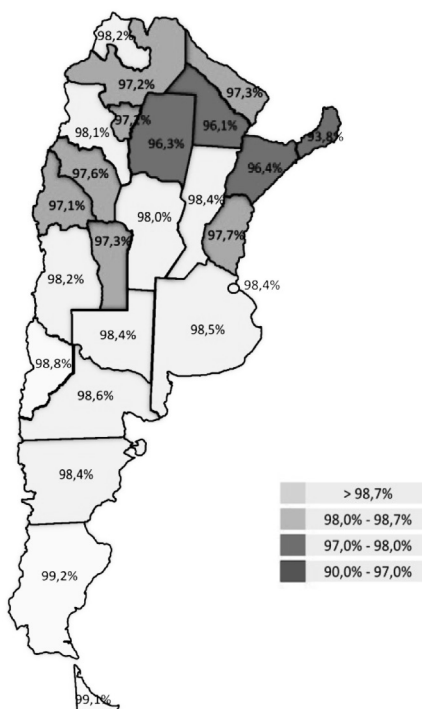
Fuente: IERAL sobre la base de MECON, EPH (INDED), DINIECE y Censo 2001.



Gasto en educación básica por alumno \$ por alumno (2012)



Escolarización neta Tasa neta de escolarización (2001)



2.4.2. El problema de la provincia de Buenos Aires: El Fondo del Conurbano

El actual sistema de coparticipación federal de impuestos, originado en la Ley 23.548 de fines de 1988, ha sufrido múltiples modificaciones que como se afirmó ha derivado en un “laberinto” con múltiples detracciones, regímenes especiales de distribución y uso de diferentes coeficientes de distribución. Muchas veces tales modificaciones se efectuaron a la par de crisis económicas o necesidades políticas de corto plazo. Un caso paradigmático lo constituye lo ocurrido con el Fondo del Conurbano Bonaerense desde el año 1992 a esta parte.

Se debe considerar que la provincia de Buenos Aires contaba con un índice de participación secundaria del 27,99% en el régimen de la Ley de Coparticipación N° 20.221 de 1973, obtenido a través de indicadores ob-

jetivos. En la Ley 23.548 con vigencia desde 1989, que como se indicó no especifica la metodología de cálculo, Buenos Aires contaba con un índice del 21,21% (luego de incorporar a Tierra del Fuego y CABA en la distribución secundaria). Con las modificaciones efectuadas a este último régimen, con la creación de numerosos regímenes especiales, en 1991 Buenos Aires recibía un 20,5% de los recursos en la distribución secundaria implícita entre todos los regímenes automáticos. En el Censo de ese año, dicha provincia participaba con un 38,7% de la población. En ese contexto se creó un tratamiento diferencial para la provincia de Buenos Aires, a los efectos de que recupere una porción de la participación perdida.

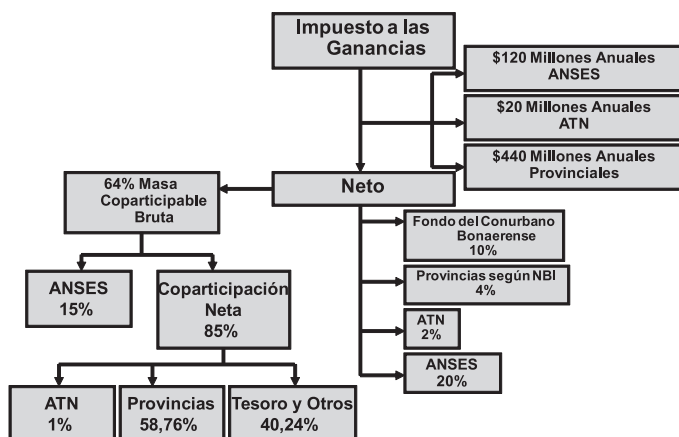
El “Fondo del Conurbano Bonaerense” fue creado por la Ley 24.073 de 1992 y el Decreto 879/92 (su denominación legal es “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”). A modo de transferencia automática, dicho fondo estaba conformado por el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Para compensar parcialmente al resto de las jurisdicciones, se legisló otra detracción al régimen de coparticipación asignando un 4% de la recaudación del impuesto a las ganancias para repartir en función índice de NBI entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aires.

Sin embargo, en 1995 se aprobó un tope nominal de \$650 millones para el Fondo del Conurbano Bonaerense a través de la Ley 24.621. El excedente de recursos por arriba de dicho tope debía ser repartido entre las demás provincias, con los coeficientes de distribución secundaria de la Ley 23.548.

2.4.2.1. El “punto de equilibrio” del Fondo del Conurbano Bonaerense

Teniendo en cuenta la distribución del impuesto a las ganancias y cómo se calcula el Fondo del Conurbano Bonaerense, y el monto de su tope nominal, es posible computar un “punto de equilibrio” en la recaudación de Impuesto a las Ganancias, a partir del cual la provincia de Buenos Aires comienza a perder con la existencia del mencionado fondo especial.

Esquema de distribución del Impuesto a las Ganancias



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Se observa que las deducciones en la distribución del impuesto a las ganancias que desvirtúan la participación original de la provincia de Buenos Aires (10% del Fondo del Conurbano Bonaerense, con su tope, y 4% para el Fondo que se reparte según NBI), suman 14% del neto de la recaudación del impuesto, luego de sustraer \$580 millones de suma fija. En este sentido, puede afirmarse que a la provincia de Buenos Aires le perjudica, en términos relativos, la existencia del Fondo del Conurbano, cuando el producido del impuesto a las ganancias supera a \$44.404 millones anuales. En este sentido se debe advertir que la recaudación de Ganancias en el año 2013 fue de \$183.600 millones, claramente por arriba del punto indiferencia para aquella provincia.

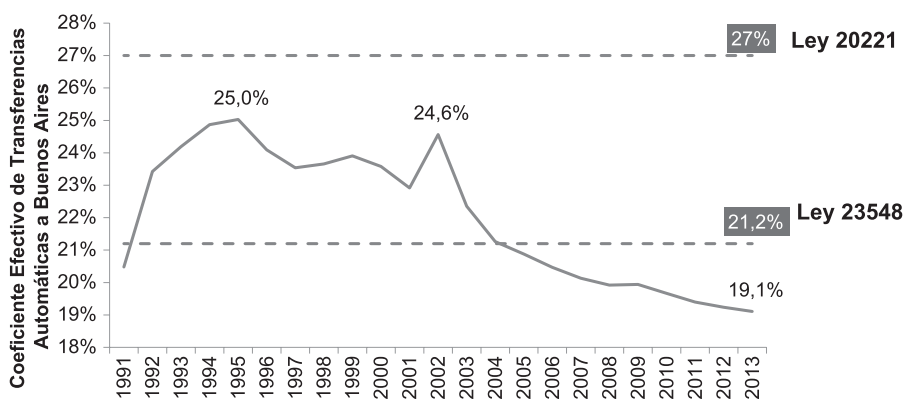
$$650 = (X - 580) * 14\% * 85\% * 57,36\%$$

$$X = \frac{650}{14\% * 85\% * 57,36\%} + 58 = 44.404$$

Así las cosas, y dado el fuerte aumento nominal de la recaudación en los últimos años, la distribución secundaria efectiva para la provincia de Buenos Aires se ha visto afectada negativamente, como se aprecia en el gráfico que sigue, en que se incluye la distribución de todos los impuestos, no solamente ganancias.

Con la creación del “Fondo del Conurbano” (1992), se intentó mejorar la situación relativa de la provincia de Buenos Aires, que con la Ley actual de Coparticipación (1988) tiene una participación del 21,2%, menor que la que tenía con la Ley 20.221 del año 1973 (era casi 28% o 27% con CABA y Tierra del Fuego). Con el Fondo llegó a una participación implícita del 25% en 1995. Pero con el “techo” nominal al Fondo aprobado en 1995, la participación de BA en la coparticipación efectiva comenzó a caer todos los años, y resultó del 19,1% en 2013. Se trata, de una situación estructural y dinámica, por cuanto mientras suba nominalmente la recaudación por ganancias menor resultará la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires. Esto genera problemas fiscales estructurales a dicha provincia, lo que resulta un esquema insostenible en el tiempo.

Evolución de la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires en los envíos automáticos desde la Nación



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

2.4.2.2. Distribución secundaria entre provincias: Transferencias efectivas vs coeficientes de coparticipación

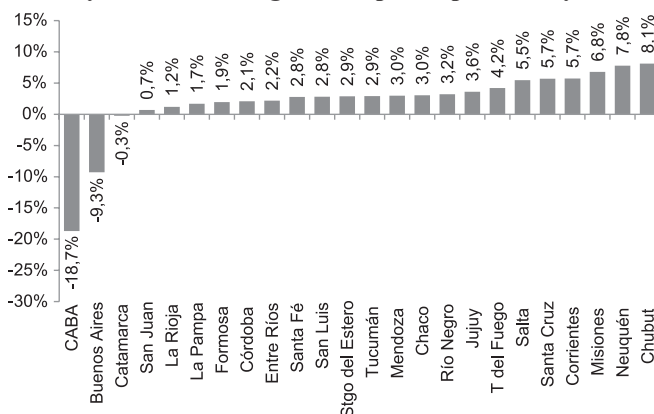
Así, si bien puede decirse que todas las provincias perdieron participación relativa frente a la Nación en lo que constituye la distribución primaria entre ambos niveles de gobierno, en lo que respecta a la distribución secundaria de recursos entre provincias, especialmente por el factor antes explicado, las jurisdicciones más perjudicadas, con respecto a sus coeficientes legales en la Ley 23.548, han sido CABA y la provincia de Buenos Aires.

Participación provincial en las transferencias nacionales automáticas vs Coeficientes de Coparticipación Año 2012

Provincias	Total Transferencias Automáticas	Coeficientes de Coparticipación	Diferencia respecto	
			Coeficientes de Coparticipación Puntos Porcentuales	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Diferencia Porcentual
CABA	1,9%	2,4%	-0,4%	-18,7%
Buenos Aires	19,2%	21,2%	-2,0%	-9,3%
Catamarca	2,7%	2,7%	0,0%	-0,3%
Córdoba	8,8%	8,6%	0,2%	2,1%
Corrientes	3,8%	3,6%	0,2%	5,7%
Chaco	5,0%	4,8%	0,1%	3,0%
Chubut	1,7%	1,5%	0,1%	8,1%
Entre Ríos	4,8%	4,7%	0,1%	2,2%
Formosa	3,6%	3,5%	0,1%	1,9%
Jujuy	2,8%	2,7%	0,1%	3,6%
La Pampa	1,8%	1,8%	0,0%	1,7%
La Rioja	2,0%	2,0%	0,0%	1,2%
Mendoza	4,1%	4,0%	0,1%	3,0%
Misiones	3,4%	3,2%	0,2%	6,8%
Neuquén	1,8%	1,7%	0,1%	7,8%
Río Negro	2,5%	2,4%	0,1%	3,2%
Salta	3,9%	3,7%	0,2%	5,5%
San Juan	3,3%	3,3%	0,0%	0,7%
San Luis	2,3%	2,2%	0,1%	2,8%
Santa Cruz	1,6%	1,5%	0,1%	5,7%
Santa Fé	8,9%	8,6%	0,2%	2,8%
Stgo del Estero	4,1%	4,0%	0,1%	2,9%
Tucumán	4,7%	4,6%	0,1%	2,9%
T del Fuego	1,2%	1,2%	0,0%	4,2%
Consolidado	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Diferencia Porcentual entre Transferencias Automáticas a Provincias Consolidadas y Coeficiente Legal de Coparticipación Ley 23.548



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

El siguiente cuadro muestra la distribución del impuesto a las Ganancias durante el año 2012. Se determina en base a sumas fijas (poco significativas) y coeficientes de reparto que se aplica sobre el saldo disponible. La única excepción la constituye el Fondo del Conurbano, que le correspondería el 10% del impuesto (\$ 13.786 millones), pero que se halla limitado por el tope establecido de \$650 millones anuales.

Distribución del Impuesto a las Ganancias en 2012 En Millones de Pesos

	2012	%
Gobierno Nacional	74.632	53,9%
ANSES	40.926	29,6%
Suma Fija	120	0,1%
Detracción 20% Ganancias	27.572	19,9%
Detracción 15% Masa Coparticipable	13.235	9,6%
Tesoro Nacional	30.178	21,8%
ATN	3.527	2,5%
Suma Fija	20	0,0%
Detracción 2% Ganancias	2.757	2,0%
Coparticipación	750	0,5%
Gobiernos Provinciales y CABA	63.808	46,1%
Suma Fija (Ley 23.548)	440	0,3%
Buenos Aires (Fondo del Conurbano) - 10% Ganancias con tope	650	0,5%
Resto de Provincias (saldo FC)	13.136	9,5%
Provincias según NEA y CABA - 4% Ganancias	5.514	4,0%
Coparticipación 64% Ganancias	44.067	31,8%
Recaudación de Ganancias	138.440	100,0%

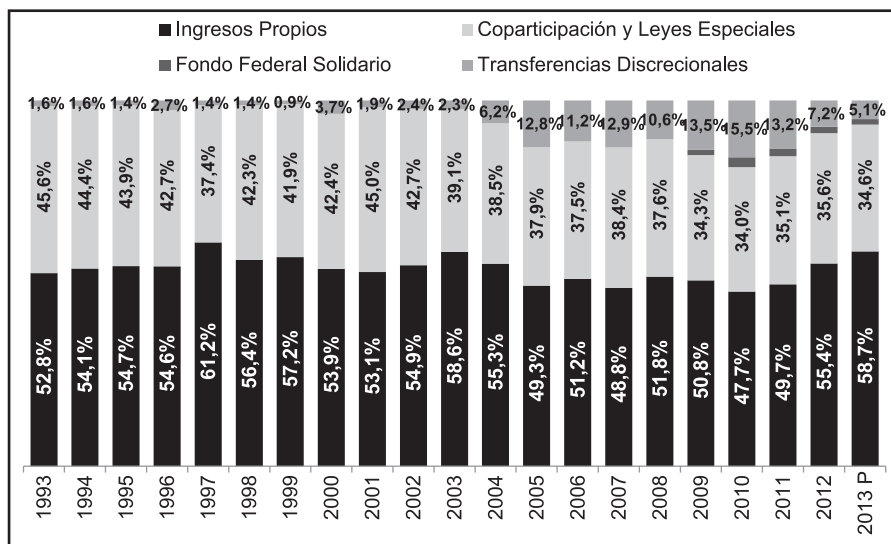
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

2.4.2.3. Transferencias nacionales a la provincia de Buenos Aires

Se observa que la provincia de Buenos Aires mejoró su grado de autonomía en los últimos años, pues dependía en un 52% de transferencias nacionales en 2010, (un 34% entre coparticipación y leyes especiales y un 15,5% de transferencias discrecionales) pasando a un 41% en 2013, año en el que se ve un incremento en la participación de los ingresos propios reemplazando la caída de las transferencias de carácter discrecional.

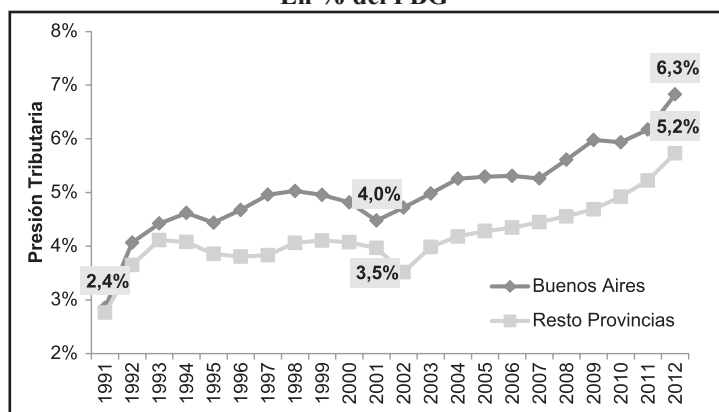
Estos valores de participación de los recursos propios, es alcanzado luego de un incremento en la presión tributaria de la provincia, la cual alcanzo un nivel de 6,3% de su PBG en 2012, valor superior en 1 punto porcentual al observado en el promedio del resto de las provincias.

Distribución Recursos Provincia de Buenos Aires Año 1993-2013



Fuente: IERAL en base a datos de la DNCFP-MECON

Presión Tributaria Buenos Aires vs Resto de Provincias En % del PBG



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

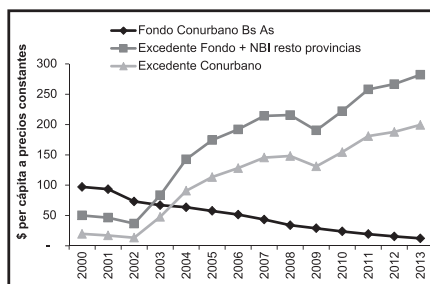
2.4.2.4. Evolución del Fondo del Conurbano a Buenos Aires vs resto provincias

En los gráficos que siguen se compara la evolución de los recursos per cápita del Fondo del Conurbano y del saldo de dicho fondo, por encima del

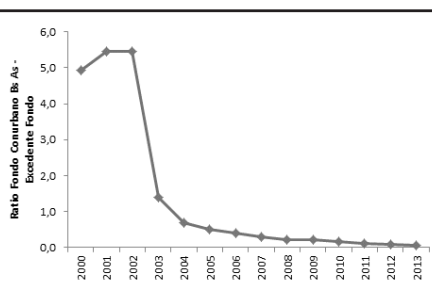
tope, que se distribuye entre el resto de las provincias. También se incluye una medición en que al mencionado saldo se le suma el fondo que equivale a un 4% de Ganancias y que se distribuye según NBI entre provincias que no sean Buenos Aires. Se observa que desde los años 2002 - 2003 los recursos per cápita recibidos por el resto de provincias superan al que recibe Buenos Aires por el Fondo del Conurbano, y que esa situación se amplifica cada año, en la medida que sube la recaudación nominal de Ganancias.

Puede deducirse, por ejemplo, que en el año 2013 el Fondo del Conurbano significó un ingreso de \$12 per cápita, mientras que para el resto de provincias el excedente de dicho fondo representó un ingreso de \$199 por habitante, y si al mismo se le suma el reparto del 4% de ganancias por NBI, el monto total para el resto de provincias asciende a \$282 per cápita.

Fondo del Conurbano Buenos Aires vs Resto de Provincias En \$ per cápita constantes



Relación entre Fondo del Conurbano de Buenos Aires y el Excedente de dicho Fondo

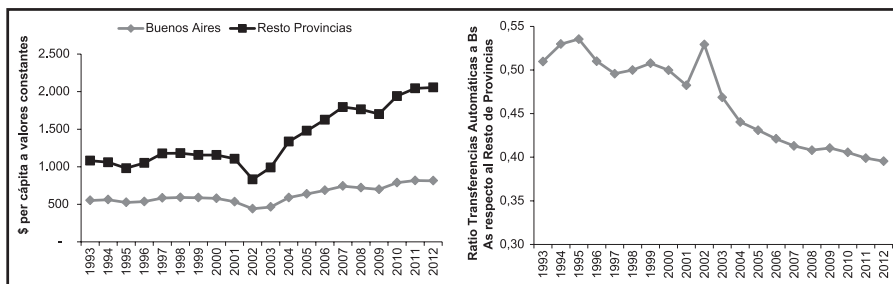


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Si lo analizamos en el consolidado de transferencias automáticas que reciben las provincias, el efecto del tope nominal en el Fondo del Conurbano genera una tendencia a largo plazo a la baja en la relación entre los recursos que recibe Buenos Aires y el resto de provincias, que se convierte en una situación estructural. En 1992, antes de implementar el Fondo del Conurbano Buenos Aires recibía transferencias automáticas por habitante por el equivalente al 50% de lo que recibían en promedio el resto de las provincias. Por efecto del Fondo, hacia 1995 dicha relación había subido hasta un máximo de alrededor del 54%. Luego comienza el período de declive relativo del Fondo del Conurbano, y en 2013 los recursos per cápita consolidados recibidos automáticamente por Buenos Aires desde la Nación equivalían a un 40% de lo recibido por el resto de las provincias.

**Transferencias Automáticas
(Coparticipación + Leyes Especiales + FFS)
Buenos Aires vs Resto de Provincias
En \$ per cápita constantes**

**Relación entre Transferencias
Automáticas a Buenos Aires
respecto al resto de provincias**

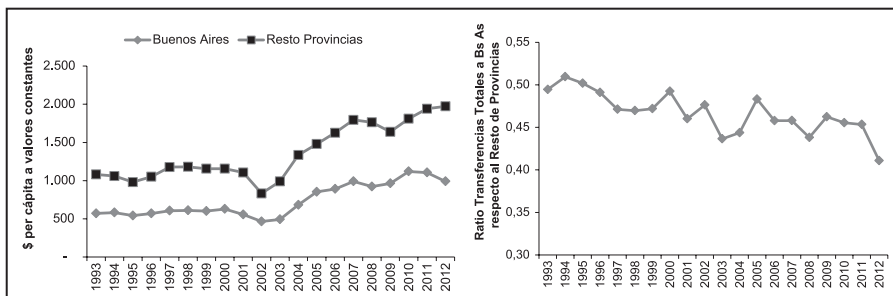


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Sin embargo, como se observa en los gráficos que siguen, parte de la pérdida relativa de envíos automáticos per cápita que sufrió Buenos Aires en la última década fue compensada a través del envío de transferencias discrecionales por parte de la Nación a dicha provincia. De todos modos, aun incluyendo los envíos discrecionales se percibe una caída en la relación entre las transferencias totales por habitante a Buenos Aires y el resto de provincias, aunque menor que cuando se consideran sólo envíos automáticos (entre 1993 y 2011 dicha relación se mantuvo entre el 51% y 45%, con tendencia decreciente, y se aprecia una caída más importante en 2012, cuando tal relación se ubica en 42%).

**Transferencias Totales
(Automáticas + Discrecionales)
Buenos Aires vs Resto de Provincias
En \$ per cápita constantes**

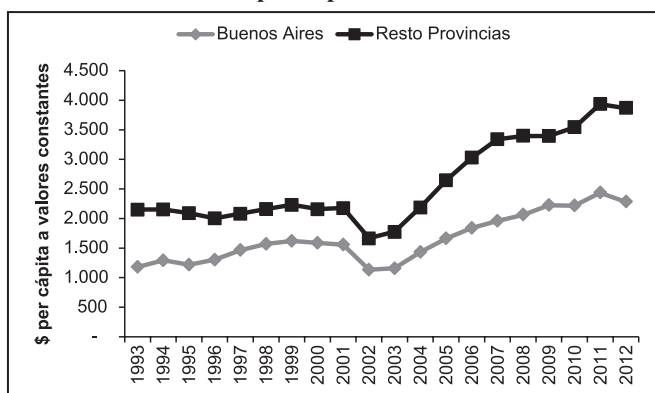
**Relación entre Transferencias
Totales a Buenos Aires
respecto al resto de provincias**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

Como efecto final puede verificarse a continuación que la brecha en el gasto total per cápita entre Buenos Aires y el resto de provincias tiende a ampliarse en el tiempo en detrimento de la primera durante la última década. Esta situación no es sostenible a largo plazo, pues deriva en mayor presión tributaria local en Buenos Aires y/o en una reducción en la calidad de sus servicios estatales.

Gasto Primario Buenos Aires vs Resto de Provincias En \$ per cápita constantes



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

2.4.2.5. Efectos horizontales del uso de la discrecionalidad en transferencias

Dada la creciente importancia de las transferencias discrecionales a provincias en la última década, a continuación se analiza su impacto para los últimos datos disponibles para dicho conjunto, que corresponden al año 2012.

Con datos de 2012 puede observarse que existió una distribución sumamente dispar entre transferencias corrientes y de capital a provincias, resultando la provincia de Buenos Aires la jurisdicción con el mayor porcentaje de transferencias discrecionales recibidas. En concreto, la provincia de Buenos Aires recibió el 30% del total de transferencias corrientes y el 15% de las transferencias de capital, contabilizando por ende un 23% del total de transferencias discrecionales consolidadas enviadas a provincias en dicho año. Le siguen, en orden de importancia, Chaco (7,5%), Santa Fe (6,3%) y Tucumán (5,8%).

Si se comparan esos guarismos contra la participación que cada provincia detenta en la distribución secundaria de la Ley 23.548, se tiene que la provincia que recibió más envíos por arriba de dichos coeficientes legales fue la provincia

de Chaco, con 2,7 puntos porcentuales por sobre dicho índice, lo que implica casi 57% superior a la situación hipotética en que se hubiesen repartido las transferencias discrecionales según los coeficientes de la ley de coparticipación.

En este ranking le siguen la provincia de Jujuy, con 2,6 pp adicionales (95% por sobre su coeficiente de copa), Formosa, que recibió 2 pp extras a su coeficiente de coparticipación (57% sobre el reparto teórico) y la mencionada provincia de Buenos Aires, con 1,7 pp (8% superior a lo que hubiese sido por Ley 23.548).

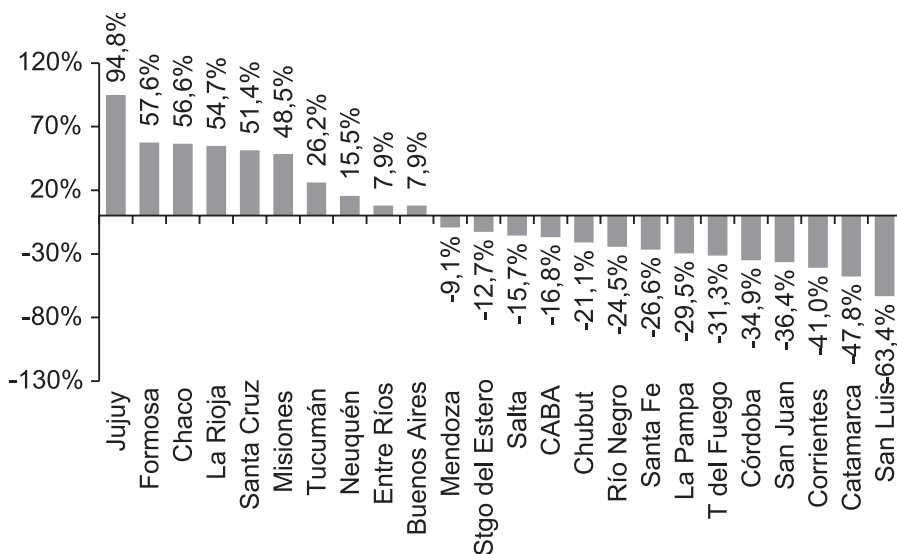
Entre las más castigadas con el reparto discrecional se encuentran Córdoba y Santa Fe, quienes recibieron 3 y 2,3 pp menos que su coeficiente de coparticipación, respectivamente (en términos de diferencias porcentuales resultan un 35% y 27% menor, respectivamente). Les siguen luego Corrientes, San Luis y Catamarca, con 1,5 pp, 1,4 pp y 1,3 pp en defecto, respectivamente. Medido como diferencia porcentual, San Luis resultó la más castigada, con una participación en el reparto discrecional que resulta 63% menor a lo que hubiese resultado por Ley 23.548. Se destacan también los casos de Catamarca y Corrientes con diferencias negativas del orden del 48% y 41%, respectivamente.

Participación provincial en las transferencias nacionales discrecionales Año 2012

Provincias	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total Discrecionales	Coeficientes de Coparticipación	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Puntos Porcentuales	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Diferencia Porcentual
CABA	2,5%	1,4%	2,0%	2,4%	-0,4%	-16,8%
Buenos Aires	30,1%	15,0%	22,9%	21,2%	1,7%	7,9%
Catamarca	0,7%	2,1%	1,4%	2,7%	-1,3%	-47,8%
Córdoba	7,0%	4,0%	5,6%	8,6%	-3,0%	-34,9%
Corrientes	1,9%	2,3%	2,1%	3,6%	-1,5%	-41,0%
Chaco	5,4%	9,9%	7,5%	4,8%	2,7%	56,6%
Chubut	1,0%	1,5%	1,2%	1,5%	-0,3%	-21,1%
Entre Ríos	4,4%	5,8%	5,1%	4,7%	0,4%	7,9%
Formosa	1,5%	10,0%	5,5%	3,5%	2,0%	57,6%
Jujuy	6,7%	3,9%	5,3%	2,7%	2,6%	94,8%
La Pampa	0,8%	1,8%	1,3%	1,8%	-0,5%	-29,5%
La Rioja	2,2%	4,0%	3,1%	2,0%	1,1%	54,7%
Mendoza	3,8%	3,5%	3,7%	4,0%	-0,4%	-9,1%
Misiones	5,7%	3,6%	4,7%	3,2%	1,5%	48,5%
Neuquén	2,1%	1,7%	1,9%	1,7%	0,3%	15,5%
Río Negro	1,2%	2,5%	1,8%	2,4%	-0,6%	-24,5%
Salta	3,3%	2,9%	3,1%	3,7%	-0,6%	-15,7%
San Juan	1,4%	2,9%	2,1%	3,3%	-1,2%	-36,4%
San Luis	0,7%	0,9%	0,8%	2,2%	-1,4%	-63,4%
Santa Cruz	0,7%	4,1%	2,3%	1,5%	0,8%	51,4%
Santa Fé	8,6%	3,8%	6,3%	8,6%	-2,3%	-26,6%
Stgo del Estero	2,0%	5,1%	3,5%	4,0%	-0,5%	-12,7%
Tucumán	6,0%	5,6%	5,8%	4,6%	1,2%	26,2%
T del Fuego	0,2%	1,5%	0,8%	1,2%	-0,4%	-31,3%
Consolidado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

Transferencias Nacionales Discrecionales Año 2012 Diferencia porcentual respecto a los coeficientes de coparticipación



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

No obstante, puede también existir divergencia entre la participación de cada provincia en los envíos automáticos desde la Nación y su original coeficiente de coparticipación federal de impuestos. Ello por cuanto existen leyes especiales que distribuyen recursos en forma automática a través de fondos específicos. Así las cosas, consolidando transferencias automáticas y discrecionales a provincias para los últimos datos disponibles, se tiene que Chaco es la provincia que recibió mayor porcentaje de fondos en exceso a su coeficiente de coparticipación (0,6pp), seguida por Jujuy y Misiones, con 0,6 y 0,5pp, respectivamente.

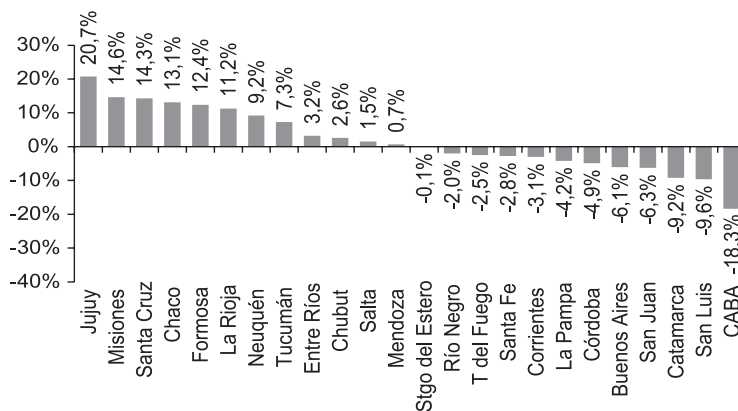
Participación provincial en el total de transferencias nacionales - Año 2012

Provincias	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total Transferencias	Coeficientes de Coparticipación	Diferencia respecto	Diferencia respecto
					Coeficientes de Coparticipación	Coeficientes de Coparticipación
					Puntos Porcentuales	Diferencia Porcentual
CABA	1,9%	2,0%	1,9%	2,4%	-0,4%	-18,3%
Buenos Aires	19,2%	22,9%	19,9%	21,2%	-1,3%	-6,1%
Catamarca	2,7%	1,4%	2,4%	2,7%	-0,2%	-9,2%
Córdoba	8,8%	5,6%	8,2%	8,6%	-0,4%	-4,9%
Corrientes	3,8%	2,1%	3,5%	3,6%	-0,1%	-3,1%
Chaco	5,0%	7,5%	5,4%	4,8%	0,6%	13,1%
Chubut	1,7%	1,2%	1,6%	1,5%	0,0%	2,6%
Entre Ríos	4,8%	5,1%	4,9%	4,7%	0,2%	3,2%
Formosa	3,6%	5,5%	4,0%	3,5%	0,4%	12,4%
Jujuy	2,8%	5,3%	3,3%	2,7%	0,6%	20,7%
La Pampa	1,8%	1,3%	1,7%	1,8%	-0,1%	-4,2%
La Rioja	2,0%	3,1%	2,2%	2,0%	0,2%	11,2%
Mendoza	4,1%	3,7%	4,1%	4,0%	0,0%	0,7%
Misiones	3,4%	4,7%	3,7%	3,2%	0,5%	14,6%
Neuquén	1,8%	1,9%	1,8%	1,7%	0,2%	9,2%
Río Negro	2,5%	1,8%	2,4%	2,4%	0,0%	-2,0%
Salta	3,9%	3,1%	3,8%	3,7%	0,1%	1,5%
San Juan	3,3%	2,1%	3,1%	3,3%	-0,2%	-6,3%
San Luis	2,3%	0,8%	2,0%	2,2%	-0,2%	-9,6%
Santa Cruz	1,6%	2,3%	1,7%	1,5%	0,2%	14,3%
Santa Fé	8,9%	6,3%	8,4%	8,6%	-0,2%	-2,8%
Stgo del Estero	4,1%	3,5%	4,0%	4,0%	0,0%	-0,1%
Tucumán	4,7%	5,8%	4,9%	4,6%	0,3%	7,3%
T del Fuego	1,2%	0,8%	1,2%	1,2%	0,0%	-2,5%
Consolidado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

En el otro extremo, las provincias cuya participación relativa cayó en mayor medida frente a sus coeficientes de coparticipación, son Buenos Aires (-1,3 pp), CABA (-0,4 pp), Córdoba (-0,4pp) y Catamarca (-0,2pp).

Transferencias Nacionales Totales (Automáticas y Discrecionales). Año 2012 Diferencia porcentual respecto a los coeficientes de coparticipación



Medido como diferencias porcentuales, las provincias que en 2012 fueron beneficiadas con mayor diferencia entre las transferencias recibidas por todo concepto y sus coeficientes en la Ley 23.548, son Jujuy (20,7%), Misiones (14,6%), Santa Cruz (14,3%), Chaco (13,1%), Formosa (12,4%) y La Rioja (11,2%). Las más perjudicadas en el trato fueron CABA (-18,3%), San Luis (-9,6%), Catamarca (-9,2%), San Juan (-6,3%), Buenos Aires (-6,1%) y Córdoba (-4,9%).

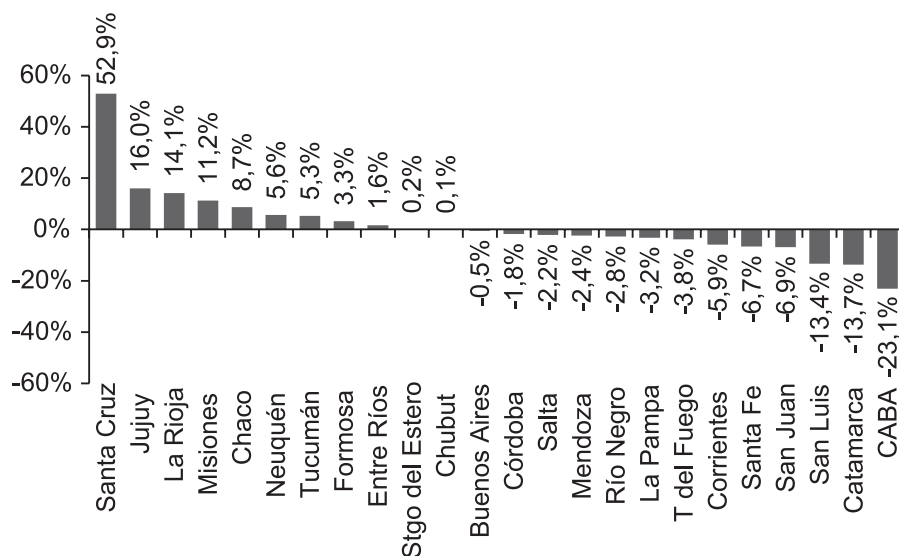
Extendiendo en 5 años esta comparación, se observa que las provincias que fueron beneficiadas (entre los años 2008-2012) con mayor diferencia entre transferencias recibidas por todo concepto y sus coeficientes en la ley 23.548, son Santa Cruz (52,9%), Jujuy (16%), La Rioja (14%), Chaco (8,7%), Neuquén (5,6%), Tucumán (5,3%), Formosa (3,3%) y Entre Ríos (1,6%). Las más perjudicadas fueron CABA (-23%), Catamarca (-13,7%) y San Luis (-13,4%).

Participación provincial en el total de transferencias nacionales Años 2008-2012

Provincias	Total Transferencias Automáticas	Total Transferencias Discrecionales	Total Transferencias	Coeficientes Coparticipación	Diferencias respecto Coeficientes de Coparticipación Puntos Porcentuales	Diferencia respecto Coeficientes de Coparticipación Diferencia Porcentual
CABA	1,9%	1,5%	1,8%	2,4%	-0,5%	-23,1%
Buenos Aires	19,5%	26,6%	21,1%	21,2%	-0,1%	-0,5%
Catamarca	2,6%	1,1%	2,3%	2,7%	-0,4%	-13,7%
Córdoba	8,7%	7,4%	8,4%	8,6%	-0,2%	-1,8%
Corrientes	3,8%	2,0%	3,4%	3,6%	-0,2%	-5,9%
Chaco	4,9%	6,3%	5,2%	4,8%	0,4%	8,7%
Chubut	1,7%	1,1%	1,5%	1,5%	0,0%	0,1%
Entre Ríos	4,8%	4,8%	4,8%	4,7%	0,1%	1,6%
Formosa	3,6%	3,9%	3,6%	3,5%	0,1%	3,3%
Jujuy	2,8%	4,4%	3,2%	2,7%	0,4%	16,0%
La Pampa	1,8%	1,4%	1,8%	1,8%	-0,1%	-3,2%
La Rioja	2,0%	3,2%	2,3%	2,0%	0,3%	14,1%
Mendoza	4,1%	3,2%	3,9%	4,0%	-0,1%	-2,4%
Misiones	3,4%	4,1%	3,5%	3,2%	0,4%	11,2%
Neuquén	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	0,1%	5,6%
Río Negro	2,5%	1,9%	2,4%	2,4%	-0,1%	-2,8%
Salta	3,9%	2,7%	3,6%	3,7%	-0,1%	-2,2%
San Juan	3,3%	2,2%	3,0%	3,3%	-0,2%	-6,9%
San Luis	2,2%	0,7%	1,9%	2,2%	-0,3%	-13,4%
Santa Cruz	1,6%	4,8%	2,3%	1,5%	0,8%	52,9%
Santa Fé	8,9%	5,2%	8,1%	8,6%	-0,6%	-6,7%
Stgo del Estero	4,1%	3,7%	4,0%	4,0%	0,0%	0,2%
Tucumán	4,7%	5,3%	4,8%	4,6%	0,2%	5,3%
T del Fuego	1,2%	0,8%	1,1%	1,2%	0,0%	-3,8%
Consolidado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

**Transferencias Nacionales Totales (Automáticas y Discrecionales)
Años 2010-2012
Diferencia porcentual respecto a los coeficientes de coparticipación**



Fuente: IERAL en base a la DNCFP-MECON.

3. Una Reforma viable al sistema de transferencias

Son varios los subsistemas de la política económica que afectan en forma diferencial por regiones. Entre ellos se pueden citar:

- Política macro general: ¿Producimos transables o no transables? ¿Cuál es la política cambiaria?
- Política de subsidios que afectan regionalmente diferente (por ejemplo, al consumo de gas, electricidad, agua, transporte, etc.)
- Destino jurisdiccional del gasto directo del gobierno nacional
- Tratamientos impositivos diferenciados por regiones (promoción industrial y otros subsistemas)
- Sistema de coparticipación y otras transferencias fiscales

En este trabajo se pone el foco sobre el último de los puntos enumerados. Para ello, en esta sección se formula una propuesta de reforma que se considera fiscal y políticamente más viable para el régimen vigente de dis-

tribución de recursos fiscales entre el gobierno nacional y los provinciales. No se trata de la reforma ideal, sino modificaciones parciales al engorroso sistema vigente de transferencias que apunten a mejorar sus resultados, corrigiendo total o parcialmente varios de los problemas que se plantearon en la primera sección del trabajo.

Dadas las fuertes restricciones constitucionales vigentes para producir un cambio en la Ley de Coparticipación, y las restricciones políticas prácticas también existentes, aquí se opta por proponer modificaciones parciales al sistema de transferencias cuyos efectos netos, consolidando recursos coparticipados y regímenes especiales (nuevos o existentes), conduzcan en la dirección de los objetivos deseados.

En primer lugar se abordan los principales objetivos planteados junto a los recursos disponibles. Luego se presenta una nueva distribución entre Nación y Provincias, proponiendo cambios y simplificaciones que corrijan varios de los problemas planteados en secciones anteriores de este informe. Luego se presenta una nueva distribución entre provincias, que surge de consolidar diversos mecanismos de distribución.

Los cambios propuestos, además de ventajas prácticas y presentar una mayor transparencia, tienen como objetivo sortear la restricción de viabilidad política. Con ese fin no se modifica lo establecido en la ley 23.548, pero se proponen modificaciones para regímenes especiales, y adicionalmente se tiene la precaución que ninguna provincia pierda recursos en términos nominales tras la reforma (para los ejercicios de simulación se toman los valores correspondientes al año 2013). Para testear la viabilidad fiscal, se compara el resultado fiscal antes y después de la reforma.

3.1. Consideraciones preliminares

Antes de avanzar con los cambios propuestos resulta pertinente precisar los alcances de los mismos, identificando y evitando modificaciones que resulten poco viables políticamente, dada la experiencia acumulada. Si bien en la parte previa de este informe se ha abundado respecto a los problemas que presenta la actual distribución de los recursos tributarios nacionales, a continuación se vuelven a exponer algunos de ellos, para facilitar la comparación con los cambios propuestos.

3.1.1. *Objetivos generales*

La propuesta de reforma se realiza en base a los siguientes lineamientos:

- Cambios en la distribución entre Nación y Provincias:
 - Lograr un aumento en la participación de provincias en el reparto consolidado que resulte viable fiscalmente;
 - Convertir algunas transferencias nacionales discrecionales en automáticas, de modo que mejore la calidad institucional del sistema, se produzcan resultados más equitativos entre provincias y se minimice el costo fiscal para el gobierno nacional;
 - Cubrir el costo de funcionamiento de AFIP con un esquema más equitativo para los gobiernos provinciales;
 - Explicitar y simplificar detracciones para financiar la ANSES.
 - Plantear una solución al problema de los sistemas previsionales provinciales no transferidos a la Nación;
 - Regularizar la situación con el fondo ATN.
- Mejoras en la distribución entre provincias:
 - Encontrar una solución para el problema del Fondo del Conurbano y sus efectos fiscales sobre la provincia de Buenos Aires;
 - Reducir inequidades manifiestas en la distribución neta entre provincias, considerando el efecto del consolidado de subregímenes de transferencias
- Viabilidad Política:
 - Mantenimiento de criterios de la Ley 23.584 y Pactos Fiscales;
 - Producir un resultado consolidado en que ninguna provincia pierda recursos en términos nominales respecto a la situación de origen.
- Mayor transparencia (simplificar al menos parcialmente el “laberinto”), mejor institucionalidad e inductores de eficiencia:
 - Simplificación del sistema de detracciones a la coparticipación federal.

- Constitución de fondos especiales más visibles, transparentes y constituidos en base a criterios más objetivos de distribución y mecanismos bien definidos de funcionamiento;
- Establecimiento de nuevas reglas fiscales y de estabilización macroeconómica (Fondo Anticíclico)
- Convenios que apuntes a reducir la presión tributaria provincial en sus impuestos más distorsivos.

Con respecto a las reformas institucionales, se considera que el Organismo Fiscal Federal (OFF) previsto constitucionalmente debe incluir los siguientes componentes:

- Asamblea Federal de Ministros (AFM);
- Comisión Federal de Impuestos (CFI);
- Centro de Análisis Técnico y Fiscal (CATF);

Además, se cree conveniente modificar la normativa de responsabilidad fiscal para que esta resulte más efectiva.

Debe contemplarse el hecho que Argentina cuenta con una institucionalidad en materia de federalismo fiscal que resulta escasa y deficiente, de modo que las reformas deben apuntar a crear nuevas instituciones y a mejorar las existentes, apuntando a un progresivo mejor funcionamiento institucional en el tiempo, pero que inicialmente debe limitarse el grado de discrecionalidad existente, recurriendo a reglas simples y fáciles de controlar, en que predominen los envíos automáticos de recursos. Una vez que las nuevas instituciones se consoliden y mejoren su funcionamiento, pueden preverse mecanismos de distribución de recursos en función de criterios más complejos, como la cuantificación de necesidades fiscales en provincias para la prestación de determinados servicios, en base a sus características específicas, en lugar de distribuir fondos en base a indicadores simples y objetivos, como aquí inicialmente se propone. A futuro, en el seno de la CATF podrían efectuarse las estimaciones de necesidades fiscales para servicios en particular, y definir una porción de las transferencias en base a esos criterios.

En el esquema que sigue se plantea que los objetivos de política fiscal de la Nación en Provincias no deben limitarse a los fines que suelen seguir los sistemas de coparticipación, con relación a la cobertura de la brecha fis-

cal vertical y horizontal, sino también seguir metas de convergencia en los niveles de desarrollo regional y la redistribución del ingreso personal, pero que no se pueden lograr todos esos objetivos sólo con el instrumento de la coparticipación de impuestos, sino que debe existir un *mix* de instrumentos dirigidos a esos fines, tales como transferencias condicionadas, además de las no condicionadas de la coparticipación, reducción de impuestos al trabajo diferencial por regiones, a los efectos de incentivar la contratación de empleo privado en las regiones, y tener en cuenta, además, que resulta vital contar con un enfoque macro que sea favorable a las producciones transables en las economías regionales, para lo cual se requiere una economía competitiva con elevada inserción externa y realista en materia cambiaria.

También debe tenerse en cuenta que se parte de una situación de alta presión tributaria, y que por ende debe existir margen para reducir dicha carga a futuro, en ambos niveles de gobierno. En este informe lo que se plantea, para el caso de los tributos provinciales, es que ante una mejora en la participación de las provincias en el reparto de la renta federal, como aquí se propone, debe existir algún mecanismo de incentivos y/o condicionalidad para que dichas jurisdicciones den marcha atrás con algunas de las subas impositivas de los últimos años, especialmente volver a desgravar a las actividades primarias e industriales en el impuesto a los ingresos brutos, para lo cual pueden contemplarse alguna condicionalidad para acceder a los fondos incrementales (caso de reparto de ATN, o en el marco de algunos fondos especiales que se plantean más adelante)

Con respecto a los tributos nacionales, y relacionado con la cuestión regional, se cree conveniente ampliar las posibilidades de aplicar las contribuciones patronales a cuenta de IVA, en mayor medida mientras más alejada se encuentra una jurisdicción de la CABA, y en función de las tasas de desempleo existentes por provincias.

3.1.2. ¿Qué se debe modificar?

- Reducir progresivamente presión tributaria y armonizar tributos
- Simplificar el sistema de distribución (“laberinto”)
 - Aumentar participación de provincias en reparto automático, especialmente absorbiendo envíos discrecionales
- Modificar financiamiento AFIP
 - Reducir a un mínimo la discrecionalidad y arbitrariedad
- Envíos automáticos para Cajas Jubilaciones No Transferidas
 - Corto plazo: Nivelar más razonablemente entre provincias (incl. BA)

- Largo plazo: Necesidades Fiscales.
- Mediano Plazo: Transferencias según indicadores objetivos
- Viabilidad política: Ninguna provincia pierde recursos en corto plazo
 - OFF: Asamblea de Ministros y Consejo Fiscal (OCDE)
- Nueva normativa de responsabilidad fiscal (Brasil)
- Fondo de ahorro pre coparticipación N y P (cuentas individuales)
- Sistema nacional de inversiones para N y P (Chile)
 - Incentivos para crecimiento y convergencia regional: Infraestructura, educación, empleo privado

3.1.3. Objetivos respecto a la distribución Nación - Provincias

Se debe considerar que en el año 2013 el 64% de la recaudación nacional correspondía a impuestos, pero en virtud de la proliferación de detracciones mediante regímenes especiales, la masa coparticipable neta equivalía a apenas el 35,4% de dicho monto. Así, del total de la recaudación nacional finalmente se deriva a provincias un 27,1% de dichos recursos de manera automática (coparticipación, leyes especiales y Fondo Federal Solidario) y un 4,8% de manera discrecional (transferencias corrientes y de capital, netas de FFS).

Recaudación Tributaria Nacional en 2013

	En Millones de \$	En % del Total
Recaudación Total	858.832	100,0%
Impuestos	550.050	64,0%
Comercio Exterior	79.016	9,2%
Seguridad Social	229.767	26,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Distribución entre Nación y Provincias de la Recaudación Tributaria Nacional en 2013

	En Millones de \$	En % del Total	En % de Impuestos	En % del PIB
Recaudación Total	858.832	100,0%		31,0%
Impuestos	550.050	64,0%	100,0%	19,9%
Masa Coparticipable Neta	303.884	35,4%	55,2%	11,0%
Comercio Exterior	79.016	9,2%		2,9%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,1%		0,3%
Seguridad Social	229.767	26,8%		8,3%
Recaudación Total	858.832	100,0%		31,0%
Nación	635.940	74,0%		23,0%
AFIP	11.952	1,4%		0,4%
Tesoro	247.273	28,8%		8,9%
ATN	6.816	0,8%		0,2%
Otros	896	0,1%		0,0%
Seguridad Social	369.003	43,0%		13,3%
Provincias y Municipios	222.893	26,0%	40,5%	8,0%
Coparticipación	178.562	20,8%	32,5%	6,4%
Leyes Especiales	44.330	5,2%	8,1%	1,6%
Total Provincias y Municipios	273.989	31,9%	49,8%	9,9%
Automáticos	232.537	27,1%	42,3%	8,4%
Coparticipación	178.562	20,8%	32,5%	6,4%
Leyes Especiales	44.330	5,2%	8,1%	1,6%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,1%	1,8%	0,3%
Discrecionales	41.452	4,8%	7,5%	1,5%
Transf. Ctes y de Capital (netas de FFS)	41.452	4,8%	7,5%	1,5%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Con respecto al problema de las detracciones al sistema de coparticipación mediante leyes especiales existen algunos aspectos a considerar. En primer lugar, que la reforma ideal sería aquella que simplifique en extremo el ahora muy engorroso sistema de transferencias, pero que, como se adelantó, tal situación podría resultar políticamente inviable. En segundo término, un problema no menor es el hecho que algunas detracciones se aplican sobre impuestos más distorsivos, lo cual dificulta su modificación en el tiempo, imponiendo sesgos a las decisiones de política tributaria (ejemplo: desde que una porción de los Derechos de Exportación es transferido a provincias vía FFS resulta menos probable la eliminación de dicho gravamen).

En base a estas consideraciones se plantea transformar o cambiar el destino de algunas asignaciones específicas existentes, por otras que apunten a los objetivos antes citados. El siguiente cuadro muestra las detracciones

que involucran a Provincias y ANSES y que se consideran más difíciles de modificar.

Detracciones que se mantienen

Ganancias

- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Ley 24.699 (Pacto Fiscal II) Art. 5
 - \$ 120 millones anuales al ANSES
 - \$ 20 millones anuales ATN
 - \$ 440 millones anuales Provincias

Bienes Personales

- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Ley 24.699 Art. 4
 - 93,7% Distribución según Ley 23.548 (41,64% Tesoro Nacional, 1% ATN y 57,36% Provincias)

Combustibles

- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento - Ley 24.699 Art. 2
 - Gas Oil, Diesel, Kerosene y Gas Natural Comprimido (100% ANSES)
 - Naftas y Gas Natural (21% ANSES)
- Ley 23.966 (Financiamiento S.I.J.P) Art. 19 y Art. 20
 - Naftas y Gas Natural (79%, repartido entre Tesoro, FONAVI y Provincias)

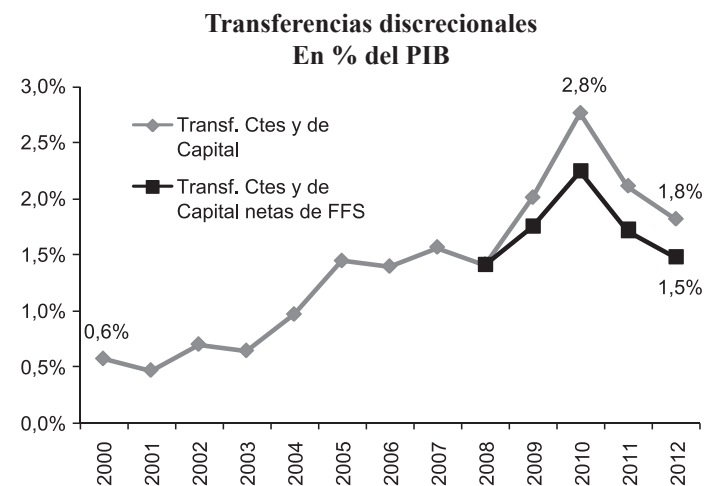
Masa Coparticipable

- Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Pacto Fiscal I)
 - \$ 549,6 Millones Anuales Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales
 - 15% ANSES
 - 85% Provincias

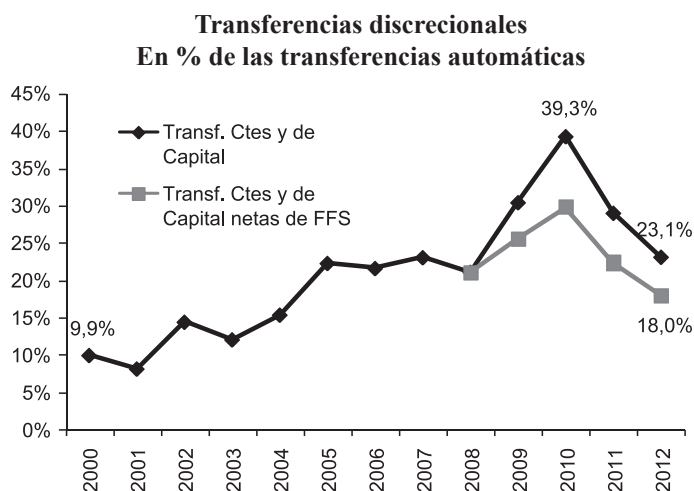
3.1.3.1. Disminuir la importancia de las transferencias discrecionales a provincias

El siguiente gráfico muestra la evolución de las transferencias corrientes y de capital (en gran medida discrecionales) que efectúa el gobierno nacional a las provincias y el aumento de su importancia en los últimos años. Se considera que algunos de dichos envíos discrecionales podrían constituirse en forma automática, a través de leyes especiales de distribución a provin-

cias, que garanticen criterios objetivos de asignación. Esta solución tiene un atractivo adicional, que permite transferir más recursos automáticos a provincias sin costo fiscal neto para el gobierno nacional, disminuyendo además las actividades de búsqueda de rentas por parte de las jurisdicciones subnacionales y asegurándoles mayor autonomía financiera. Posteriormente se identificarán algunos programas de asignación más discrecional que podrían reconvertirse en envíos automáticos a provincias sobre bases más objetivas.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

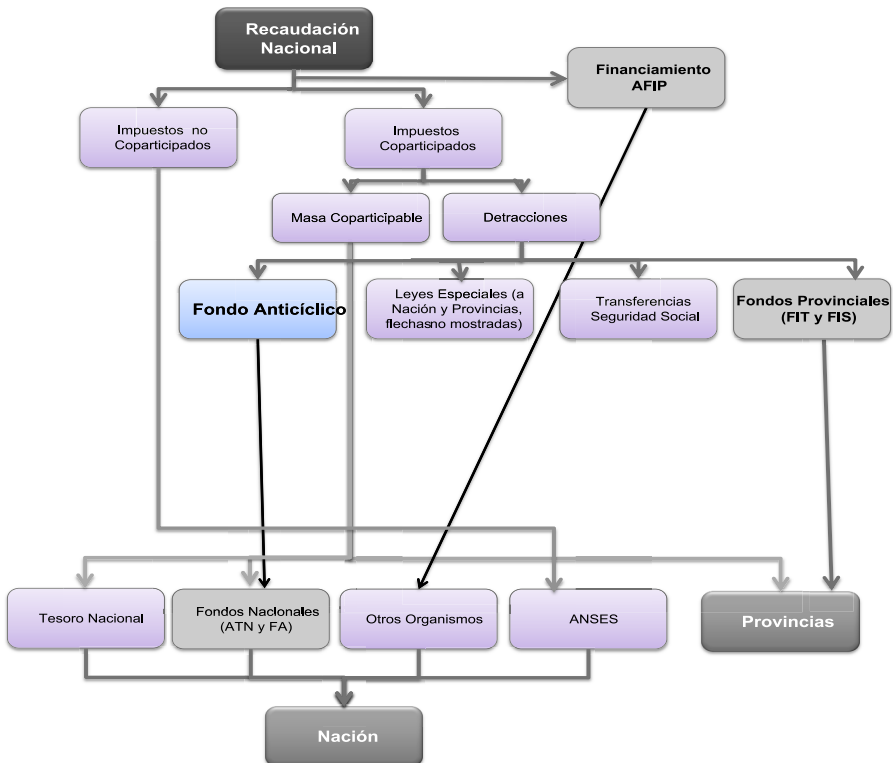


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

3.1.3.2. Definición de nuevos actores institucionales y mayor visibilidad de los existentes

La reforma propuesta supone dar mayor transparencia y automaticidad a situaciones que ya se dan de hecho o que no se encuentran claramente definidas, como sucede con la cobertura de los déficits de la seguridad social nacional y de las provincias con Cajas de Jubilaciones no transferidas. Supone también eliminar o transformar varias detracciones que constituyen asignaciones específicas para sustituirlas por dos nuevos fondos con asignación específica, que absorben recursos de varias fuentes automáticas y discrecionales y pasan a tener distribución más objetiva: el Fondo de Infraestructura Social (FIS) y el Fondo de Integración Territorial (FIT). Se propone también constituir un Fondo Anticíclico (FA) previo a la distribución entre Nación y Provincias, que permita suavizar los ingresos fiscales tanto del gobierno nacional como de los provinciales. El siguiente diagrama muestra la simplificación del laberinto con nuevos actores institucionales.

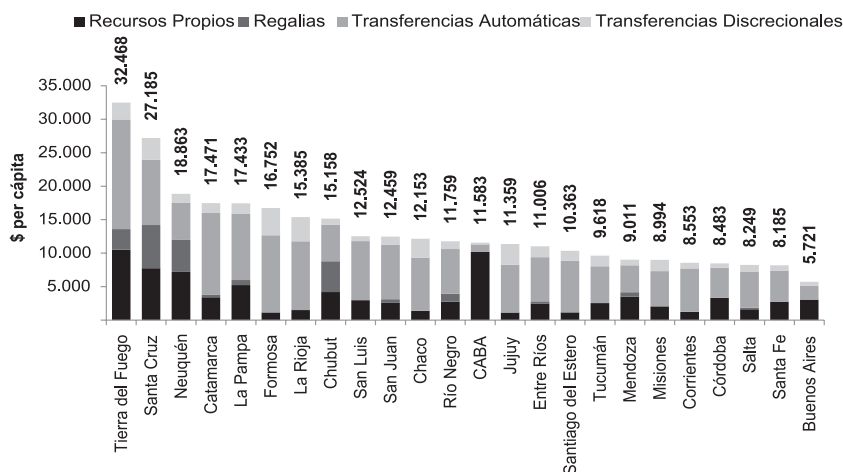
Nuevo Esquema de Distribución de Recursos Automáticos



3.1.4. Objetivos respecto a la distribución entre provincias

Como ya se había planteado en la primera parte del trabajo, la organización del federalismo fiscal argentino no resuelve objetivamente el problema del desequilibrio horizontal entre provincias, y sus diferentes capacidades fiscales. Existe una elevada divergencia en los montos de transferencias nacionales por habitante a provincias, que no sólo no suelen nivelar las capacidades fiscales entre gobiernos locales, sino que inclusive a veces las amplía. Como críticas más generales puede plantearse que se beneficia en exceso a las provincias menos densamente pobladas, que existen tratamientos muy disímiles para provincias con características socioeconómicas similares y que existen provincias de menor desarrollo económico relativo que, luego de las transferencias, disponen de menores recursos totales para gastar que otras provincias con mayor desarrollo económico, como puede ser el caso de Salta, Corrientes, Misiones y Tucumán relativo a Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Un caso especial lo constituye la provincia de Buenos Aires, por la existencia de un tope al Fondo del Conurbano, que la ha llevado a contar con recursos totales per cápita un 30% inferiores a los de la provincia que le sigue (Santa Fe).

**Estructura de Recursos Totales en Provincias
\$ per cápita. Año 2012**



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

Se ha llegado a tal situación por el hecho que existen problemas con la definición de la distribución entre provincias para cada uno de sus componentes: 1) Los coeficientes de reparto de la Ley 23.548 no responden originalmente a criterios objetivos; 2) Otras transferencias automáticas a provincias existentes, en especial la distribución de un 14% del impuesto a las ganancias que surgió a instancias del Fondo del Conurbano, implican ahora una clara distorsión en el reparto, que se agrava en el tiempo (rezagando cada vez más los recursos recibidos por Buenos Aires, relativo al resto); 3) Los envíos que se deciden en forma discrecional están sujetos a una fuerte arbitrariedad en la asignación.

Sobre este último tema el siguiente cuadro muestra la distribución secundaria implícita en las transferencias discrecionales. Se aprecian marcadas diferencias en varios casos respecto a los coeficientes establecidos por la Ley 23.548, además de una elevada variabilidad. Por ejemplo, Santa Cruz tiene un coeficiente secundario de coparticipación de 1,52% y recibió en el periodo 2008-2012 el 6% de las transferencias discrecionales (fue 2,5% en 2012 posiblemente por problemas en la relación política entre esa provincia y el gobierno nacional ese año).

Transferencias Discrecionales a Provincias (netas de FFS)
En % del total

	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio	Des.Est.
BUENOS AIRES	26,5%	29,7%	28,1%	30,9%	23,3%	27,7%	3,0%
CATAMARCA	0,5%	0,4%	0,9%	0,5%	1,1%	0,7%	0,3%
CORDOBA	8,4%	7,1%	11,1%	4,8%	4,9%	7,3%	2,6%
CORRIENTES	1,5%	0,9%	2,1%	1,6%	1,8%	1,6%	0,4%
CHACO	6,8%	6,7%	5,3%	6,2%	8,2%	6,7%	1,0%
CHUBUT	1,7%	1,7%	0,6%	0,6%	1,1%	1,1%	0,5%
ENTRE RIOS	4,1%	4,6%	4,7%	4,8%	5,2%	4,7%	0,4%
FORMOSA	2,3%	2,2%	3,2%	4,4%	6,0%	3,6%	1,6%
JUJUY	3,7%	5,0%	4,2%	4,3%	5,9%	4,6%	0,9%
LA PAMPA	1,8%	1,1%	1,8%	1,1%	1,2%	1,4%	0,4%
LA RIOJA	3,9%	3,8%	3,0%	3,5%	3,3%	3,5%	0,4%
MENDOZA	2,6%	2,9%	3,2%	2,8%	3,6%	3,0%	0,4%
MISIONES	3,5%	3,9%	4,0%	4,3%	5,1%	4,2%	0,6%
NEUQUEN	0,9%	1,3%	2,0%	1,5%	2,0%	1,6%	0,5%
RIO NEGRO	1,1%	1,6%	2,5%	1,6%	1,7%	1,7%	0,5%
SALTA	2,1%	2,7%	2,2%	2,3%	3,0%	2,5%	0,4%
SAN JUAN	3,8%	2,0%	1,9%	1,6%	1,8%	2,2%	0,9%
SAN LUIS	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,1%
SANTA CRUZ	9,7%	6,3%	4,6%	6,9%	2,5%	6,0%	2,7%
SANTA FE	4,1%	4,6%	3,5%	4,8%	5,8%	4,5%	0,9%
SANTIAGO DEL ESTERO	2,9%	4,0%	3,7%	4,0%	3,4%	3,6%	0,5%
TUCUMAN	5,3%	4,6%	5,5%	5,4%	6,1%	5,4%	0,5%
TIERRA DEL FUEGO	0,6%	1,1%	0,7%	0,5%	0,7%	0,7%	0,2%
CABA	1,3%	1,2%	0,9%	1,2%	1,9%	1,3%	0,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Dado que se considera poco probable que se pueda alcanzar una reforma integral a la Ley de Coparticipación, por las restricciones constitucionales vigentes para lograr tal cambio, aquí se plantean cambios en algunos regímenes especiales existentes, transformándolos en otros con fines y reparto más transparentes y objetivos, que en términos netos, consolidando todos los subsistemas sobrevivientes, produzcan un mejor resultado en la distribución entre Nación y Provincias y entre las jurisdicciones subnacionales.

3.2. Reforma a la distribución entre Nación y Provincias

En este punto se explica detalladamente cómo se propone efectuar la distribución de la recaudación nacional entre Nación y Provincias. El objetivo es definir el monto total de detracciones, para pasar de la recaudación de impuestos a la masa coparticipable que se seguiría distribuyendo de acuerdo a la Ley 23.548, para evitar modificar ésta. Para los ejercicios de simulación se toman los valores correspondientes al año 2013. Debido a que los nuevos coeficientes calculados son en algún grado sensibles al año escogido (al fluctuar la participación de cada impuesto en el total) se podría considerar un promedio de varios años.¹¹

3.2.1. Financiamiento de la AFIP

Actualmente la AFIP se financia detrayendo el equivalente al 1,9% de la recaudación (neta de seguridad social) sobre la recaudación del IVA. Dos problemas surgen de este mecanismo. El primero es que no existe una revisión periódica que determine lo apropiado del monto a detraer. El segundo es que el mecanismo penaliza excesivamente a las provincias, ya que financian a la AFIP en mayor medida que su participación en la recaudación. Lo ideal sería disponer de un cálculo de los costos asociados a la administración y cumplimiento de cada grupo de impuestos (seguridad social, comercio exterior e impuestos) para una mejor imputación del costo de financiamiento. Como una primera aproximación, se propone mantener el monto total a financiar (aunque debería realizarse un estudio respecto a los montos objetivos que necesita AFIP para cumplir sus fines, de modo que no se generen

¹¹ Pequeñas diferencias surgen también de los datos empleados (recaudación informadas por AFIP versus transferencias automáticas que publica MECON).

sobrantes ni faltantes excesivos en esta asignación específica) pero que dicho monto se obtenga a través de una detracción proporcional a todos los tributos (coparticipados o no), y no exclusivamente de la recaudación del IVA. El siguiente cuadro muestra los valores involucrados.

Financiamiento de la AFIP

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Financiamiento AFIP	11.952	1,4%
Impuestos	7.655	1,4%
Comercio Exterior	1.100	1,4%
Seguridad Social	3.198	1,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.2. Constitución de un Fondo Anticíclico

Con el objeto de que se pueda mantener un nivel de gasto público relativamente estable en el tiempo (en valores constantes), menos sujeto a los altibajos del ciclo económico, se propone la constitución de un Fondo Anticíclico previo a la distribución de los recursos coparticipables entre Nación y Provincias. Los objetivos son reducir la prociclicidad del gasto público, dar mayor previsibilidad a la política fiscal ante crisis económicas, morigerar fenómenos macro tipo “enfermedad holandesa” (evitando apreciaciones marcadas del tipo de cambio), entre otros.

Para evitar problemas de coordinación e incentivos en la aplicación de una política anticíclica, se considera conveniente que exista un único mecanismo de FA que involucre a ambos niveles de gobierno, en lugar de dejar librado a que cada provincia adopte (o no) un mecanismo compensador del ciclo.

Su constitución debe garantizar automaticidad y no generar mecanismos redistributivos que no sean los ya contemplados en la distribución de la coparticipación. Con esos fines se propone determinar el aporte al fondo como una detracción sobre los impuestos en función de la relación que existe entre el monto efectivo y tendencial, lo cual se puede obtener mediante un mecanismo de suavizado. En un apéndice se detallan posibilidades para su

posible funcionamiento, basado en un esquema de promedios móviles.¹² Para asegurar el carácter anticíclico del sistema, se aconseja que los excedentes del FA queden totalmente excluidos del circuito económico interno.

Un mecanismo de promedios móviles aseguraría automaticidad en los envíos y respetar las participaciones individuales en la distribución secundaria de la coparticipación. En caso que el FA acumule recursos por montos excesivos, por arriba de relaciones preestablecidas respecto al PIB, debería existir la posibilidad que dichos excesos puedan ser canalizados durante las recesiones para ser ejecutados automáticamente a través del FIS, según sus reglas (envíos condicionados según indicadores objetivos de reparto). A los fines de ilustrar su funcionamiento, se supone que en 2013 el excedente en la recaudación de impuestos fue del 1% de los recursos distribuibles. El siguiente cuadro muestra los valores determinados.

Ejercicio de constitución de un Fondo Anticíclico

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Fondo Anticíclico	5.500	1,0%
Impuestos	5.500	1,0%
Nación (41,24%)	2.268	
Provincias (58,76%)	3.232	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.3. El Fondo ATN

El Fondo de ATN tiene como finalidad atender situaciones imprevistas en las provincias (catástrofes y problemas financieros). El problema que presenta en los últimos años es que su distribución es manejada con total discrecionalidad por el gobierno nacional, no ya sólo en términos de la asignación entre provincias (por definición discrecional), sino en el hecho que se ha distribuido con regularidad sólo una pequeña proporción de los montos involucrados, acumulándose con el paso de tiempo montos importantes sin

¹² La ventaja que presenta este mecanismo es su automaticidad. Se deben aplicar ajustes para aislar los efectos de la inflación y el crecimiento real de la recaudación en el tiempo, y puede exigir compensaciones (automáticas) a inicios de cada mes para corregir envíos del período anterior respecto a la regla escogida de suavizado, dada la existencia del “goteo” diario de la coparticipación.

distribuir¹³. En esta propuesta se plantea mantener el 1% de la masa coparticipable que según la Ley 23.548 se asigna al fondo ATN, y otras detracciones de menor cuantía con ese fin determinadas por Pactos Fiscales, pero reasignar la detracción del 2% que se aplica sobre el impuesto a las Ganancias para alimentar los ATN (de acuerdo a cuál mecanismo de reforma se aplique, definidos previamente).

Conformación del Fondo ATN en 2013

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Total ATN	6.816	1,2%
Permanecen	3.155	0,6%
Masa Coparticipable (1%)	3.039	0,6%
Ganancias (suma fija)	20	0,0%
Bienes Personales	96	0,0%
Desaparecen	3.660	0,7%
Ganancias (2%)	3.660	0,7%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Aunque se propone reformar su funcionamiento, utilizando sus recursos como préstamos para provincias con dificultades financieras, no ya como aportes no reintegrables, salvo que se trate de situaciones de catástrofes naturales. Los préstamos se realizarían condicionados a requisitos de responsabilidad fiscal, y se administrarían en el marco del Organismo Fiscal Federal.

3.2.4. *Transferencias a la Seguridad Social*

En Argentina los sistemas de pensiones resultarían fuertemente deficitarios si solo se financiaran mediante contribuciones a la seguridad social, por lo que resulta inviable suponer que se pueden eliminar totalmente las detracciones existentes a la coparticipación con destino en la seguridad social. No obstante, el monto de recursos que requiere la ANSES del sistema de coparticipación para cerrar sus números, a corto y mediano plazo, debiera ser ob-

¹³ Al primer semestre de 2013 solo se habían transferido \$70,2 millones del Fondo ATN.

jeto de estudios que involucren proyecciones demográficas, condiciones del mercado de trabajo y análisis de otras variables que exceden el marco de este trabajo. Por ende, a los fines de ejemplificar las implicancias de esta propuesta se toman los valores vigentes en 2013 y mediante el cálculo de coeficientes generales que simplifican el laberinto se logra una mayor visibilidad del problema del financiamiento de la seguridad social, situación cada vez más desafiante en el mundo como consecuencia del envejecimiento poblacional.

3.2.4.1. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Provincial

A nivel provincial aún subsiste el problema de las Cajas de Jubilaciones no transferidas al gobierno central y el financiamiento total o parcial de sus déficits. Parte de ellos se financian mediante Leyes Especiales (detracciones en el IVA y en el impuesto a los Bienes Personales) y otra porción debería financiarse mediante transferencias de recursos mediante convenios especiales. Pero debido a la alta discrecionalidad existente, lo cierto es que estas últimas transferencias vía convenio no se están realizando o se lo está haciendo con poca transparencia.

Por ende, lo que se propone es simplificar el mecanismo estableciendo envíos automáticos a provincias con sistemas previsionales no transferidos. Para ello, en la primera opción de reforma se plantea re-estimar el coeficiente actual de detracción sobre el IVA con destino en las Cajas provinciales para lograr un monto equivalente al actual déficit que la Nación atiende en las Cajas transferidas, redimensionado por el tamaño de la población mayor a 65 años en cada provincia. Con esta reforma, los envíos se realizan en forma automática, y cada provincia con Caja no transferida decide libremente su sistema previsional, afrontando el déficit con sus propios recursos, en caso que existiera.

Distribución provincial de la población en edad jubilatoria

	Población con 65 años o mas	% del Total	% de no Transf.
Con Cajas Transferidas	1.173.570	28,6%	
Con Cajas no Transferidas	2.931.078	71,4%	100,0%
Buenos Aires	1.671.256	40,7%	57,0%
Chaco	73.446	1,8%	2,5%
Chubut	37.751	0,9%	1,3%
Córdoba	369.518	9,0%	12,6%
Corrientes	78.003	1,9%	2,7%
Entre Ríos	126.953	3,1%	4,3%
Formosa	37.062	0,9%	1,3%
La Pampa	35.793	0,9%	1,2%
Misiones	69.340	1,7%	2,4%
Neuquén	36.218	0,9%	1,2%
Santa Cruz	14.560	0,4%	0,5%
Santa Fe	376.321	9,2%	12,8%
Tierra del Fuego	4.857	0,1%	0,2%
Total	4.104.648	100,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Las Cajas transferidas a la Nación tuvieron un déficit de \$3.171 millones en 2013 (cubierto por ANSES) y representan el 28,6% de la población mayor a 65 años del país. En consecuencia, para que ocurra un trato equitativo, las Cajas no transferidas deberían recibir recursos en forma de envíos automáticos de la Nación por un monto equivalente a \$7.920 millones anuales. Si se lleva la detracción del IVA al 3% (reduciendo compensatoriamente la parte que va a la ANSES) y manteniendo la detracción sobre el impuesto a los Bienes Personales se logra una cifra muy cercana (\$7.892 millones), como lo muestra el siguiente cuadro.

Detracciones para financiar las Cajas Provinciales no transferidas

	En Millones de \$	En % de Impuestos
IVA (3%)	7.247	1,32%
Actual (0,69%)	1.666	0,30%
Aumento (2,31%)	5.581	1,01%
Bienes Personales (6,27%)	645	0,12%
Total	7.892	1,43%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si se desea seguir la segunda opción de reforma, se eliminan estas deducciones sobre el IVA y Bienes Personales y se las reemplaza por una deducción sobre la masa de impuestos, empleando un coeficiente de 1,43% (para lograr el mismo monto de transferencias).

El siguiente cuadro muestra la distribución por provincias si se hubiera aplicado la reforma durante el año 2013.

Financiamiento de las Cajas Provinciales no transferidas

Provincias con Cajas no Transferidas	Distribución Gasto Previsional jubilados de cajas transferidas	Total
Buenos Aires	4.500	57,0%
Chaco	198	2,5%
Chubut	102	1,3%
Córdoba	995	12,6%
Corrientes	210	2,7%
Entre Ríos	342	4,3%
Formosa	100	1,3%
La Pampa	96	1,2%
Misiones	187	2,4%
Neuquén	98	1,2%
Santa Cruz	39	0,5%
Santa Fe	1.013	12,8%
Tierra del Fuego	13	0,2%
Total	7.892	100,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.4.2. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Nacional

En el caso nacional, la ANSES recibe recursos de varias deducciones que se aplican sobre impuestos particulares y sobre la masa coparticipable (como se detalla en el cuadro que sigue), situación que no puede modificarse en exceso sin el riesgo de desfinanciar al organismo de seguridad social. Ya se ha mencionado que algunas de dichas deducciones resultan más difíciles de modificar (representa el 13,28% de la recaudación de impuestos), mien-

tras que otras podrían ser reemplazadas con mayor facilidad por deducciones equivalentes. En la propuesta de reforma se debe adecuar la deducción que se aplica sobre el IVA (del 10,31% al 8%).

El Financiamiento Tributario de la Seguridad Social Nacional

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Transferencias a ANSES	133.445	24,26%
Permanece mecanismo	73.027	13,28%
Precoparticipación (15%)	53.724	9,77%
Ganancias (suma fija)	120	0,02%
Naftas	3.144	0,57%
Resto Combustibles	16.040	2,92%
Modificables	60.417	10,98%
Adicional s/cigarrillos	1.392	0,25%
Monotributo Impositivo	3.096	0,56%
Ganancias (20%)	36.604	6,65%
IVA (8%) (modificado)	19.325	3,51%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se advierte la importancia del componente tributario en la seguridad social. Sumando todas las deducciones con ese fin equivalen al 24,26% de los impuestos recaudados.

El siguiente cuadro resume las dos opciones de reforma al sistema de seguridad social.

Reformas a la Seguridad Social

	Recursos Tributarios con la reforma	Reforma 1 Modificar deducción sobre IVA	Reforma 2 Sustituir ciertas deducciones por una general sobre impuestos
Nación (ANSES)	133.445	8,00%	10,98%
Provincias (Cajas no transferidas)	7.892	3,00%	1,43%
Total	141.337	11,00%	12,42%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.5. Constitución de Fondos Especiales (FIS y FIT)

Se propone la creación de dos fondos especiales con la finalidad de promover el desarrollo regional y reducir las fuertes asimetrías existentes entre las provincias argentinas. Se trata del Fondo de Infraestructura Social (FIS) y

del Fondo de Integración Territorial (FIT). La distribución de dichos nuevos fondos entre provincias, por su parte, se abordará más adelante, al analizar la distribución secundaria de la reforma.

La creación de los mencionados fondos responde a la necesidad, antes explicitada, de reemplazar algunas de las actuales detracciones existentes a impuestos coparticipables, que generan crecientes distorsiones (principalmente las existentes en el impuesto a las ganancias y que generan el problema con el Fondo del Conurbano), así como incorporar recursos que ahora son decididos en forma discrecional por el poder central, para generar un sistema alternativo de transferencias que, sumado a los envíos automáticos subsistentes, conformen un esquema más racional de distribución vertical y horizontal.

3.2.5.1. Fondo de Infraestructura Social (FIS)

Se trata de un fondo especial con distribución automática a provincias en base a indicadores objetivos (se explicitan luego) con asignación específica a obras de infraestructura económica y social y a financiar programas que incentiven el desarrollo económico en los gobiernos locales (educación, capacitación, ciencia y técnica, etc.).

Además de las fuentes de financiamiento del fondo que luego se explicitan, podrá recibir excedentes del Fondo Anticíclico cuando éste sobrepase niveles relativos predeterminados, para ser distribuidos según parámetros del FIS en períodos de recesión económica.

3.2.5.2. Fondo de Integración Territorial (FIT)

Los fondos del FIT se utilizan para promover la integración del territorio argentino, desarrollar las economías regionales e incentivar la descentralización de la población hacia el interior del país (y contención de la misma). Las transferencias de recursos deben asignarse a proyectos de gastos de capital que persigan esos objetivos. Participarían en él todas las provincias salvo CABA, y la provincia de Buenos Aires lo haría por la porción de su territorio que excluye al conurbano bonaerense.

Sus recursos se asignan entre provincias también de acuerdo a indicadores objetivos que luego se detallan, con distribución automática, con asignación específica al tipo de proyectos antes mencionados.

3.2.5.3. Recursos asignados a provincias mediante leyes especiales

De las leyes especiales que representan actualmente detracciones destinadas a los gobiernos provinciales se plantean tres grupos. En el primero están las que resultan más difíciles o menos convenientes de modificar dada su naturaleza (representan el 2,7% de los impuestos). También están las detracciones destinadas a la seguridad social (cajas no transferidas) que ya fueron consideradas. Y el tercer grupo incluye a las que se pueden reorientar o reemplazar por una detracción equivalente destinada a financiar los nuevos fondos provinciales creados y que representan el 4,9% de la recaudación de impuestos. Surgen de detracciones existentes en Ganancias y en el Monotributo (en Ganancias se encuentra el 4% del Fondo de Infraestructura Básica Social que se reparte por NBI, los \$650 millones del Fondo del Conurbano, y el Excedente del Fondo del Conurbano que va al resto de Provincias).

Modificación en las Leyes Especiales - Recursos Provinciales

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Permanecen	14.871	2,7%
Ganancias (suma fija)	440	0,1%
Fondo Compensador (suma fija)	550	0,1%
Bienes Personales	5.530	1,0%
Combustibles	8.352	1,5%
Reasignados a FIT y FIS	26.848	4,9%
Ganancias	25.519	4,6%
Monotributo	1.328	0,2%
Reasignados a Seg. Social Provincial	2.310	0,4%
IVA	1.666	0,3%
Bienes Personales	645	0,1%
Total	44.029	8,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Otra fuente de financiamiento del FIT o FIS es el Fondo Federal Solidario, que surge de los Derechos sobre las Exportaciones. Actualmente es una transferencia automática pero establecida por fuera del régimen de coparticipación. Esto es debido a que este impuesto es exclusivo del poder central de acuerdo a lo establecido por la Constitución. Se considera conveniente eliminarlo y reemplazar su importe por una detracción equivalente, como se ejemplificará más adelante, por cuanto su existencia vuelve menos probable la reducción de

los Derechos de Exportación a futuro. En el caso de que se decida preservarlo, se calculan las demás detracciones de manera compensatoria.

3.2.5.4. Reasignación de programas nacionales

Otra fuente de financiación del FIS y FIT surge de la reasignación de programas nacionales que involucran transferencias discrecionales a provincias, con el propósito de disminuir el grado de arbitrariedad existente en tales asignaciones, tratándose de servicios o programas factibles de ser afrontados por los gobiernos provinciales. Al pasar a ser transferencias automáticas (bajo ciertas condicionalidades), si la Nación reduce de manera simultánea su gasto en este tipo de programas, la medida tiene un impacto fiscal neutro.

Considerando la estructura por programas del Presupuesto Nacional para 2014 se pueden identificar como principales candidatos a ser eliminados y afrontados sus finalidades luego vía provincias a través de los recursos automáticos del FIS o FIT a los que se señalan en el siguiente cuadro.

Transferencias Provinciales y Municipales para Financiar Gastos Corrientes y de Capital Programas seleccionados - Presupuesto Nacional 2014

		Corrientes	De Capital	Total	En % del PIB
M. de Planificación Federal	Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "TECHO DIGNO"	-	4.453	4.453	0,12%
M. de Desarrollo Social	Programa del Ingreso Social con Trabajo	2.166	-	2.166	0,06%
Obl. a Cargo del Tesoro	Otras Asistencias Financieras	2	2.000	2.002	0,05%
M. de Desarrollo Social	Seguridad Alimentaria	1.802	-	1.802	0,05%
M. de Educación	Infraestructura y Equipamiento	61	1.355	1.416	0,04%
M. de Planificación Federal	Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	-	1.279	1.279	0,03%
M. de Planificación Federal	Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	-	1.249	1.249	0,03%
M. de Planificación Federal	Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	-	1.174	1.174	0,03%
Total		4.031	11.510	15.541	0,42%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Cambios en transferencias Discrecionales - Año 2013

	En Millones de \$	En % de Impuestos	En % del PIB
Transf. Discrecionales (netas de FFS)	41.452	7,54%	1,50%
Reasignadas	11.773	2,14%	0,42%
Siguen	29.679	5,40%	1,07%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Este cálculo determina el monto de la reasignación de gasto (equivalen a 0,42% del PIB). Para materializarlo se debe modificar la distribución de alguna detracción ya existente (aumentando la participación de provincias) o introduciendo una detracción adicional sobre impuestos.

3.2.5.5. Recursos asignados a Nación mediante leyes especiales

Existen numerosas leyes especiales que implican detracciones para satisfacer asignaciones específicas en la órbita del gobierno nacional. El siguiente cuadro muestra las que no se modifican en esta propuesta debido a la dificultad política para hacerlo o por no resultar relevantes en la discusión del federalismo que se plantea (detracciones menores para financiar otros organismos).¹⁴ También se excluyen las que involucran a la ANSES, que ya han sido tratadas.

Leyes Especiales con detracciones para el Gobierno Nacional (se excluye Seguridad Social)

	En Millones de \$	En % de Impuestos
No se modifican	8.499	1,55%
Tesoro	7.487	1,36%
Combustibles	3.430	0,62%
Bienes Personales	3.882	0,71%
Radiodifusión p/TV, AM y FM	175	0,03%
ATN	116	0,02%
Bienes Personales	96	0,02%
Ganancias (suma fija)	20	0,00%
Otros Organismos	896	0,16%
Se modifican	43.221	7,86%
Tesoro	39.560	7,19%
IDCB (70%)	39.560	7,19%
ATN	3.660	0,67%
Ganancias (2%)	3.660	0,67%
Total	51.720	9,40%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se plantea redireccionar la detracción del 2% sobre el impuesto a las Ganancias que actualmente va a ATN para financiar los nuevos fondos

¹⁴ Para un detalle exhaustivo de la distribución de la recaudación, véase http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf

provinciales y modificar la distribución del IDCB (actualmente 70% va al Tesoro Nacional y 30% a la masa coparticipable), calibrado esto último para lograr una masa de recursos adecuada en dichos fondos, lo cual se muestra a continuación.

3.2.5.6. Resumen de recursos disponibles para los Fondos Provinciales

Sumando todos los conceptos ya analizados (programas reasignados, FFS, 2% de Ganancias y Excedentes de Leyes Especiales) se tiene un monto de \$51.926 millones (representa el 9,4% de lo recaudado por impuestos). El cuadro siguiente muestra el detalle de los recursos disponibles para financiar a los dos nuevos fondos provinciales. Se plantea una conformación del 55% para el FIT y un 45% para el FIS. Como se explicará más adelante, estos fondos se distribuyen de manera objetiva entre provincias, con asignación específica.

Reasignación de recursos para financiar a los Fondos Provinciales

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Disponible para FIT y FIS	51.926	9,4%
Programas reasignados (Nación)	11.773	2,1%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,8%
Otros ATN (2% Ganancias)	3.660	0,7%
Excedente Leyes Especiales	26.848	4,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si se sigue el primer mecanismo de reforma, se pueden destinar al FIT las deducciones que se aplican sobre Ganancias y al FIT las que se aplican sobre el monotributo impositivo y parte del IDCB (40%, que es cedido por el Tesoro Nacional). Tales proporciones se han decidido en función de lograr determinados efectos que cumplan con las restricciones planteadas al comienzo de esta sección.

Financiación de los Fondos Provinciales

	Deducciones Actuales		Reasignación bajo Reforma 1	
	En Millones de \$	En % de Impuestos	FIT	FIS
Ganancias	29.180	5,30%		
BA (suma fija)	650	0,12%	650	
Saldo de BA (10%-BA)	17.578	3,20%	17.578	
Provincias sin BA (4%)	7.291	1,33%	7.291	
ATN (2%)	3.660	0,67%	3.660	
IDCB	39.560	7,19%		
Tesoro Nacional (70%) (40% a FIS con reforma)	39.560	7,19%		22.606
Monotributo Impositivo	1.328	0,24%		
Provincias (30%)	1.328	0,24%		1.328
Total	53.114	9,66%	29.180	23.934
En % de Impuesto (Reforma 2)			5,30%	4,35%
En % del Total			54,94%	45,06%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

A continuación se resumen los cambios propuestos. El siguiente cuadro muestra el mecanismo de reforma, que surge de reasignar deducciones actualmente existentes (no se muestran las deducciones que se mantienen).

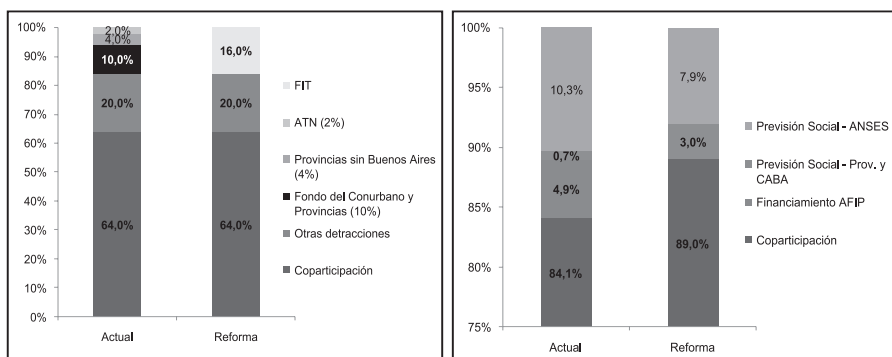
Reasignación de deducciones Impuestos modificados

	Deducciones En Millones de \$	Actuales En % de Impuestos	Reasignación bajo Reforma					
			FIT	FIS	Seg. Soc. Prov	ANSES	Tesoro Nacional	Masa Copart.
Ganancias	29.180	5,30%						
BA (suma fija)	650	0,12%	650					
Saldo de BA (10%-BA)	17.578	3,20%	17.578					
Provincias sin BA (4%)	7.291	1,33%	7.291					
ATN (2%)	3.660	0,67%	3.660					
IDCB	39.560	7,19%						
Tesoro Nacional (70%)	39.560	7,19%	-	22.606			8.477,23	8.477
Nuevos Coeficientes				40,00%			15,00%	15,00%
Monotributo Impositivo	1.328	0,24%						
Provincias (30%)	1.328	0,24%		1.328				
IVA Neto de Reintegros	38.525	7,00%						
Previsión Social (10,31% ANSES y 0,69% Prov.)	26.572	4,83%			7.247	19.325		
Nuevos Coeficientes					3,00%	8,00%		
AFIP	11.952	2,17%						11.952
Total deducciones modificadas	108.593	19,74%	29.180	23.934	7.247	19.325	8.477	20.429

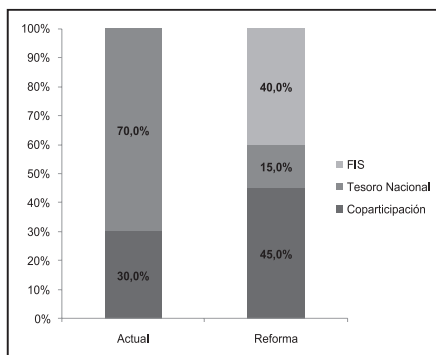
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Los siguientes gráficos reflejan los cambios en la distribución de los impuestos que se modifican.

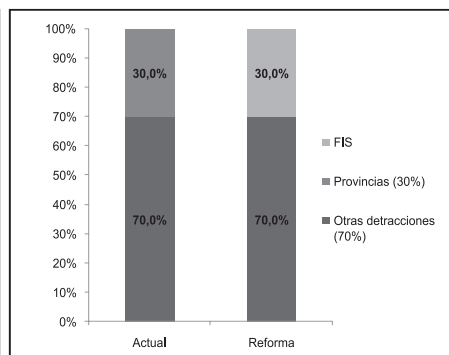
Distribución de los Impuestos bajo reforma



IDCB



Monotributo Impositivo



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.6. Efectos sobre la distribución primaria de la recaudación

Una vez cuantificados los efectos de los cambios que plantea la reforma en materia de detracciones se procede a determinar cómo queda la nueva masa coparticipable, comparando con la situación actual (tomando como referencia los datos de recaudación correspondientes al año 2013). El cuadro siguiente las agrupa de acuerdo al nivel de gobierno beneficiado.

Deducciones y Masa Coparticipable Clasificación según Jurisdicción

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Impuestos	550.050	100,00%
Detracciones Impuestos	184.656	33,57%
Nación	105.740	19,22%
Financiamiento AFIP (impuestos)	7.655	1,39%
Fondo Anticíclico (parte Nación)	2.213	0,40%
Leyes Especiales ANSES (sin 15%)	79.932	14,53%
Otras Leyes Especiales Nación	15.940	2,90%
Provincias	78.916	14,35%
Fondo Anticíclico (parte Provincias)	3.287	0,60%
Transferencias Seg. Social Prov.	7.892	1,43%
FIT	29.180	5,30%
FIS	23.934	4,35%
Otras Leyes Especiales Provincias	14.623	2,66%
Masa Coparticipable Bruta	365.394	66,43%
Fondo Compensador (suma fija)	550	0,10%
Transferencias ANSES (15%)	54.809	9,96%
Masa Coparticipable Neta	310.035	56,36%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se aclara que estas deducciones son las que se aplican sobre los impuestos (determinan la masa coparticipable), quedando excluidas las que se aplican sobre la Seguridad Social y el Comercio Exterior para financiar la AFIP (ya han sido cuantificadas previamente).

Una vez determinada la masa coparticipable neta, se procede a la distribución entre Nación, Provincias y fondo ATN empleando los mismos criterios que establece el actual régimen de coparticipación (Ley 23.548).¹⁵

¹⁵ Debido al empleo de datos con leves diferencias (coparticipación y recaudación) en los cálculos se ajustan algunos valores para que los cambios solo reflejen el impacto de la reforma.

Distribución de la Masa Coparticipable Se mantiene mecanismo actual

	En Millones de \$	En % de Impuestos	En % de la copa
Masa Coparticipable Neta	310.035	56,4%	100,0%
Nación	127.859	23,2%	41,2%
Tesoro Nacional	124.758	22,7%	40,2%
ATN	3.100	0,6%	1,0%
Provincias y CABA	182.177	33,1%	58,8%
CABA	4.340	0,8%	1,4%
Provincias	177.836	32,3%	57,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Efectos de la Reforma sobre los recursos de Nación y Provincias En Millones de Pesos

	Situación Actual	Situación cor Reforma	Var %	Diferencia
AFIP	11.952	11.952	0,0%	-
Nación	614.343	588.525	-4,2%	- 25.818
Tesoro	237.628	217.602	-8,4%	- 20.026
Comercio Exterior Neto	69.371	77.916	12,3%	8.545
Comercio Exterior	79.016	79.016	0,0%	-
FFS (-)	9.644			- 9.644
Financiamiento AFIP (-)		1.100		1.100
Coparticipación	122.246	124.758	2,1%	2.512
Leyes Especiales	46.011	14.928	-67,6%	- 31.083
Fondos	6.816	8.717	27,9%	1.902
ATN	6.816	3.217	-52,8%	- 3.599
Coparticipación	3.039	3.100	2,0%	62
Leyes Especiales	3.777	116	-96,9%	- 3.660
Fondo Anticíclico		5.500		5.500
Otros Organismos	896	896	0,0%	-
Leyes Especiales	896	896	0,0%	-
Seguridad Social	369.003	361.310	-2,1%	- 7.694
Aportes y Contribuciones neto	229.767	226.569	-1,4%	- 3.198
Financiamiento AFIP (-)		3.198		3.198
Detracción Masa Coparticipable (15%)	53.724	54.809	2,0%	1.086
Leyes Especiales	85.513	79.932	-6,5%	- 5.581
Provincias y Municipios	232.537	258.355	11,1%	25.818
Coparticipación	178.562	182.177	2,0%	3.615
Seguridad Social	2.310	7.892	241,6%	5.581
Leyes Especiales Cajas Provinciales	2.310	7.892	241,6%	5.581
Otros Automáticos	51.665	68.287	32,2%	16.622
Otras Leyes Especiales	42.020	15.173	-63,9%	- 26.848
FFS	9.644			- 9.644
Fondos Provinciales (FIT y FIS)		53.114		53.114
Total Recaudación	858.832	858.832	0,0%	-
% Prov sobre Total	27,1%	30,1%	3,0%	3,0%
% Prov sobre Total sin SS	37,0%	40,9%	3,9%	3,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En base a estos resultados se puede evaluar el efecto neto que tienen las reformas sobre la distribución primaria consolidada entre Nación y Provincias, descomponiendo entre transferencias automáticas y discrecionales. Al cuantificar el total provincial se añaden los recursos destinados al Fondo Anticíclico que corresponden a provincias (en momentos de baja recaudación se utilizan automáticamente para estabilizar las transferencias) y los ATN. Los cuadros siguientes resumen estas comparaciones.

Transferencias Totales a Provincias - En Millones de Pesos

	Original	Reforma	Diferencia	Var %
Automáticos	232.537	258.355	25.818	11,1%
Coparticipación	178.562	182.177	3.615	2,0%
Seguridad Social	2.310	7.892	5.581	241,6%
Otros Automáticos	51.665	68.287	16.622	32,2%
Discrecionales	41.452	29.679	- 11.773	-28,4%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	41.452	29.679	- 11.773	-28,4%
ATN y Fondo Anticíclico	150	6.504	6.354	
Total a Provincias	274.139	294.538	20.399	7,4%

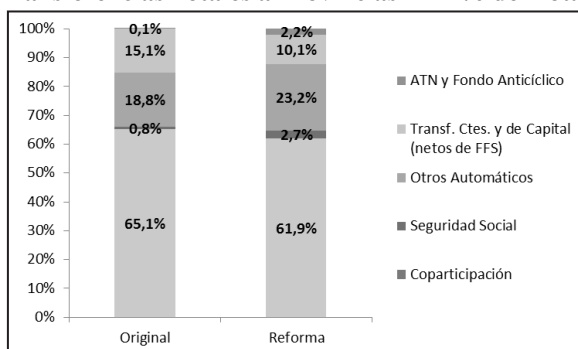
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % del Total

	Original	Reforma	Diferencia
Automáticos	84,8%	87,7%	2,9%
Coparticipación	65,1%	61,9%	-3,3%
Seguridad Social	0,8%	2,7%	1,8%
Otros Automáticos	18,8%	23,2%	4,3%
Discrecionales	15,1%	10,1%	-5,0%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	15,1%	10,1%	-5,0%
ATN y Fondo Anticíclico	0,1%	2,2%	2,2%
Total a Provincias	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % del Total



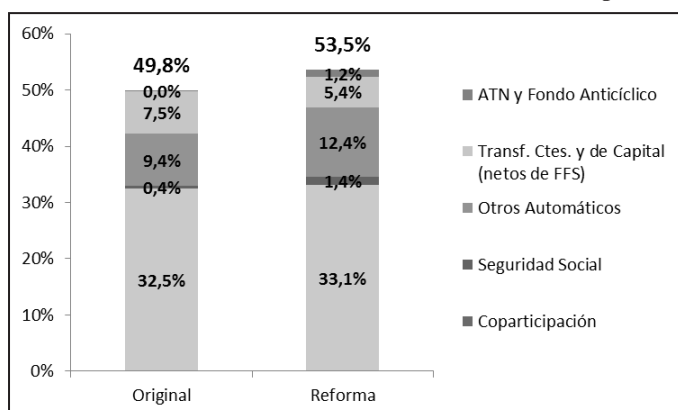
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % de los Impuestos

	Original	Reforma	Diferencia
Automáticos	42,3%	47,0%	4,7%
Coparticipación	32,5%	33,1%	0,7%
Seguridad Social	0,4%	1,4%	1,0%
Otros Automáticos	9,4%	12,4%	3,0%
Discrecionales	7,5%	5,4%	-2,1%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	7,5%	5,4%	-2,1%
ATN y Fondo Anticíclico	0,0%	1,2%	1,2%
Total a Provincias	49,8%	53,5%	3,7%

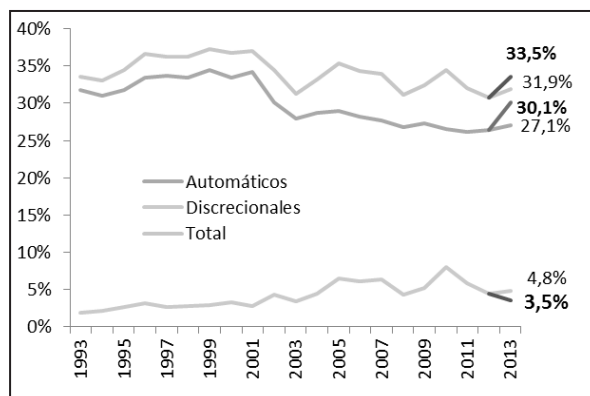
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias - En % de los Impuestos



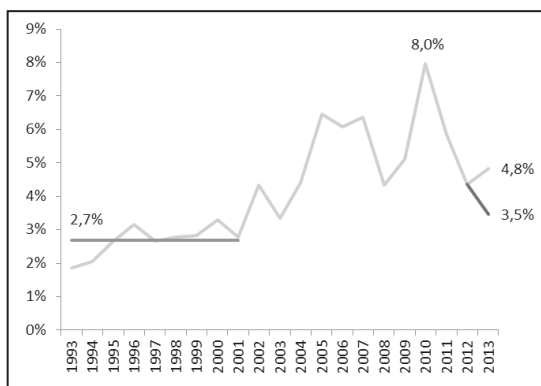
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias a Provincias - En % de la Recaudación Nacional



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Discrecionales a Provincias En % de la Recaudación Nacional



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.2.7. Efectos sobre el resultado fiscal en ambos niveles de gobierno

Al cambiar la distribución de la recaudación como consecuencia de la reforma, *ceteris paribus*, se modificarían los resultados fiscales tanto del gobierno nacional como del consolidado provincial. El cuadro siguiente muestra estos cambios, apreciando que las provincias ganan recursos por el equivalente al 0,74% del PIB (es mayor el aumento de las transferencias automáticas pero hay que recordar que una parte sustituye a transferencias discrecionales).

Efectos Fiscales de la Reforma

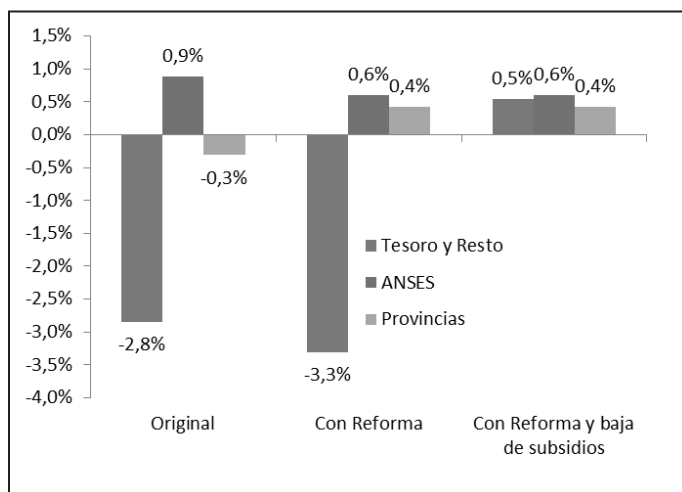
	En Millones de \$	En % del PIB
Nación	-20.399	-0,74%
Tesoro y Resto	-12.705	-0,46%
ANSES	-7.694	-0,28%
Provincias	20.399	0,74%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En el año 2013 tanto el gobierno nacional como los provinciales tuvieron déficit primario y financiero. En los cálculos del saldo nacional se excluyen la remisión de utilidades contables del BCRA al Tesoro Nacional (equivalen a 1,2% del PIB). El déficit del gobierno nacional se explica principalmente por la gran importancia de los subsidios económicos (representaron 4,8% del PIB).

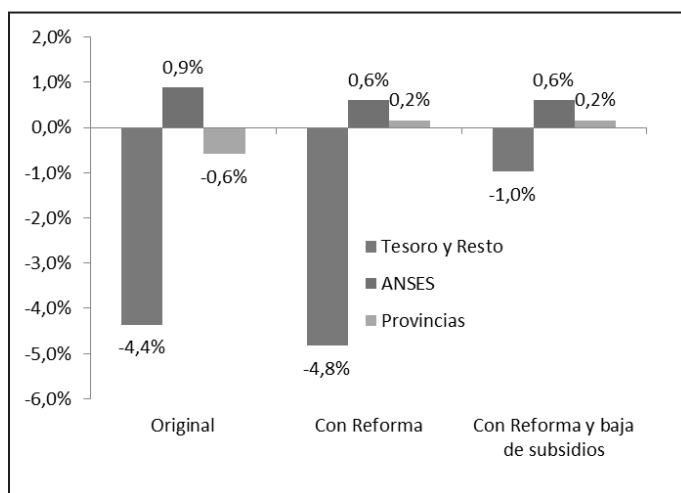
Como se aprecia en los siguientes gráficos, considerando el saldo primario, la reforma pasa a terreno positivo a las provincias, disminuye el superávit de la ANSES, y se agrava la situación del Tesoro (neto de utilidades del BCRA). Pero esta situación se puede resolver si se logra una fuerte reducción en los subsidios económicos. Si pasan a significar como máximo un 1% del PIB (como era hasta 2006), el Tesoro se encontraría también en terreno positivo. Con estos hechos y si se logra establecer una mayor credibilidad en la sustentabilidad de la política fiscal, y acceso al financiamiento voluntario local y externo para el sector público, se podría aprovechar este excedente para comenzar a bajar los impuestos más distorsivos, de manera gradual, y de esa manera mejorar las condiciones de competitividad de la economía.

Resultado Primario (neto de utilidades del BCRA) Año 2013 - En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Resultado Financiero (neto de utilidades del BCRA) Año 2013 - En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3. Reformas en el reparto entre provincias

En este punto se analiza la distribución secundaria consolidada de recursos entre provincias que genera la reforma. Como se planteó anteriormente, el objetivo a este respecto es introducir nuevas formas de reparto en fondos especiales, de modo que al consolidarse con la distribución de la coparticipación y otros regímenes pre-existentes, dicha reforma genere resultados más racionales que los actuales, en línea con objetivos específicos de distribución.

Se comienza por identificar todas las transferencias involucradas y establecer los criterios de reparto entre las jurisdicciones subnacionales. Como lo refleja el siguiente cuadro, el principal componente sigue siendo la coparticipación federal. Por los argumentos ya esgrimidos sobre viabilidad política de la reforma, conservan la distribución actual (Ley 23.548). El mismo criterio se aplicará para el reparto de los ATN y el Fondo Anticíclico Provincial. Si bien estos dos últimos conceptos no son de transferencia automática (se acumulan en cuentas individuales), es conveniente considerarlos en el cálculo total de recursos transferidos (en algunos periodos no se perciben, pero son compensados con lo que sucede en momentos de crisis o cuando tienen lugar las condiciones que activan su transferencias, como en los ATN).

Recursos totales asignados a Provincias

	En Millones de \$	En % del total	Distribución
Coparticipación	182.177	68,8%	Actual (Ley 23.548)
Transferencia Cajas Provinciales	7.892	3,0%	Población mayor 65 años
Otras Leyes Especiales	15.173	5,7%	Actuales
FIT	29.180	11,0%	Nueva (FIT)
FIS	23.934	9,0%	Nueva (FIS)
ATN	3.217	1,2%	Ley 23.548
Fondo Anticíclico Provincias	3.287	1,2%	Ley 23.548
Total	264.859	100,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Ya se ha mencionado que algunas leyes especiales se mantienen con la reforma (Combustibles y Bienes Personales, principalmente), y sus actuales coeficientes de distribución secundaria, que respetan formas objetivas. En el caso de las transferencias a las Cajas Provinciales no Transferidas se reparte por población de referencia (ver justificación previa). En donde se introducen nuevos indicadores es en los nuevos Fondos Provinciales, situación que se aborda en la siguiente sección.

3.3.1. Indicadores y criterios de distribución para los fondos provinciales

En la sección de diagnóstico de este informe se analizaron las características y consecuencias de la distribución de fondos federales entre las provincias. Allí se indicó que el principal inconveniente con el sistema actual de reparto reside en la notable heterogeneidad en los recursos per cápita recibidos por cada jurisdicción, situación que se hace evidente cuando se compara entre provincias con similares características socio-económicas y demográficas. Esta situación deriva en una también elevada heterogeneidad en el nivel de las erogaciones por habitante, induciendo con ello inequidades.

Si bien los criterios de reparto entre provincias que contiene la normativa actual son por lo general no explicitados, las dos variables que (implícitamente) explican en mayor medida el criterio de distribución adoptado son el PBG provincial por habitante y la densidad poblacional. Esto es, existe una distribución de fondos en parte devolutiva (relación directa con el PBG) y en parte igualadora de necesidades fiscales (relación inversa con la densidad poblacional), en el entendimiento que a menor densidad corresponden mayores erogaciones por habitante.

Por ende, las dos principales críticas que se pueden hacer a la situación actual es la falta de atención a la igualación de capacidades fiscales y la no inclusión de otros componentes reveladores de necesidad fiscal que no sea la densidad poblacional. A su vez, también podría mencionarse que aun cuando la porción de las transferencias federales condicionadas (con destino específico) es relativamente baja, tampoco se incluyen elementos que incentiven el buen uso de los recursos por parte de las jurisdicciones receptoras de transferencias.

En consecuencia, se considera conveniente una reforma a la distribución secundaria entre provincias que contemple los siguientes elementos:

3.3.1.1. Índices de participación en función de necesidades y capacidades fiscales

Dados los problemas existentes en términos de disponibilidad y/o calidad de cierta información necesaria, se considera conveniente concentrarse en una primera etapa principalmente en los aspectos relacionados con las *necesidades fiscales* de las provincias¹⁶, puesto que ellas han sido, además, las tradicionalmente privilegiadas en anteriores normativas legales relacionadas con las transferencias federales. Con tal propósito se sugiere utilizar sólo información de fuentes confiables y no manipulables por las jurisdicciones subnacionales.

Además, se establecen las siguientes restricciones a los indicadores. Dados sus objetivos de integración territorial, en el FIT se excluye a CABA y al Conurbano (Buenas Aires disminuye su participación). En el FIS se incluye a CABA pero se emplea el mismo coeficiente que se aplica para el reparto de la coparticipación (para el resto de las provincias se emplean los indicadores señalados previamente).¹⁷

Para la elaboración de los coeficientes de distribución del FIT y del FIS se propone emplear los siguientes indicadores:

¹⁶ Posteriormente en el seno del OFF podrán analizarse mecanismos más ajustados para captar capacidades y necesidades fiscales de las provincias, siempre que comience a generarse en forma confiable y sistemática la información de base necesaria.

¹⁷ El coeficiente de distribución secundaria de CABA es 2,4%. Si se calculase el indicador igual que en las provincias sería de 5,8%, resultando en un aumento importante en las transferencias que percibiría con la reforma. No se lo considera viable políticamente.

• **Población:** La distribución en función de la participación en la Población garantiza cierta capacidad mínima para proveer servicios públicos en forma igualitaria por parte de todos los gobiernos subnacionales. Resulta, además, en un criterio básico para medir necesidades fiscales.

• **NBI:** El reparto relacionado con la cantidad de Habitantes en Hogares con NBI cumple también un doble papel: indica grados de capacidad fiscal, pues existe correlación negativa entre dicho indicador y la posibilidad de recaudar tributos por parte de una gobierno, pero a la vez también de necesidad fiscal, por cuanto en jurisdicciones con mayores problemas de NBI los gobiernos a cargo deben hacer un mayor esfuerzo en materia de erogaciones para alcanzar resultados similares a otras jurisdicciones con menores niveles de NBI, en términos de lo que este indicador intenta medir: condiciones educativas, sanitarias y habitacionales.

• **Superficie y Partes Iguales:** La inclusión de los indicadores participación en la Superficie y reparto en Partes Iguales intenta captar dos efectos que en otra normativa se intentaba capturar (imperfectamente) con el indicador Densidad Poblacional. Una jurisdicción con población pequeña y superficie extensa (baja densidad) tiene desventajas en términos de costos por habitante para proveer servicios públicos, puesto que se incrementan sus gastos relacionados con carreteras, comunicaciones y redes, es decir, todo aquello tendiente a “unir” a una población en un territorio extenso. Sin embargo, no capta adecuadamente el problema que puede tener una jurisdicción con población y territorio pequeño (podría ser el caso de Tierra del Fuego), en que se incrementan sus costos fijos por habitante por efecto de las diseconomías de escala¹⁸.

• **Distancia a CABA:** Debido a la elevada concentración económica en el área del Gran Buenos Aires y la estructura radial de las vías de transporte, la provisión de determinados servicios públicos y el desenvolvimiento de la actividad productiva (dependiente de la infraestructura pública) se encuentra en desventajas a medida que se aleja de la Capital Federal. Resulta necesario considerar esta variable (se toma la distancia entre ciudades capitales para elaborar el indicador) al establecer objetivos de integración territorial.

¹⁸ El hecho que aún para atender a una población pequeña debe contar con un Poder Legislativo y Judicial con cierta estructura, con una determinada cantidad de ministerios en el Poder Ejecutivo, etc.

Indicadores de distribución de recursos

	Población (Censo 2010)	Distancia a CABA	NBI (Censo 2010)	Superficie	Partes iguales
BUENOS AIRES	39,15%	0,22%	35,12%	11,06%	4,35%
CATAMARCA	0,92%	4,23%	0,98%	3,69%	4,35%
CÓRDOBA	8,17%	2,61%	5,57%	5,95%	4,35%
CORRIENTES	2,46%	3,79%	3,64%	3,17%	4,35%
CHACO	2,62%	3,75%	4,71%	3,58%	4,35%
CHUBUT	1,30%	5,16%	1,20%	8,08%	4,35%
ENTRE RÍOS	3,06%	1,82%	2,72%	2,83%	4,35%
FORMOSA	1,32%	4,38%	2,49%	2,59%	4,35%
JUJUY	1,68%	6,10%	2,43%	1,91%	4,35%
LA PAMPA	0,78%	2,24%	0,37%	5,16%	4,35%
LA RIOJA	0,84%	4,32%	1,00%	3,23%	4,35%
MENDOZA	4,35%	4,01%	3,39%	5,35%	4,35%
MISIONES	2,78%	3,90%	4,26%	1,07%	4,35%
NEUQUÉN	1,39%	4,29%	1,58%	3,38%	4,35%
RÍO NEGRO	1,59%	3,57%	1,69%	7,30%	4,35%
SALTA	3,07%	5,98%	5,24%	5,59%	4,35%
SAN JUAN	1,70%	4,62%	1,63%	3,23%	4,35%
SAN LUIS	1,10%	3,03%	0,90%	2,76%	4,35%
SANTA CRUZ	0,73%	9,61%	0,61%	8,78%	4,35%
SANTA FE	7,87%	1,75%	5,93%	4,79%	4,35%
SGO. DEL ESTERO	2,26%	4,23%	3,46%	4,91%	4,35%
TUCUMÁN	3,60%	4,82%	4,40%	0,81%	4,35%
TIERRA DEL FUEGO	0,33%	11,58%	0,50%	0,77%	4,35%
C.A.B.A	6,95%	0,00%	6,19%	0,00%	0,00%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a INDEC.

Estructura de la Provincia de Buenos Aires En % del Total País

	Población (Censo 2010)	NBI (Censo 2010)	Superficie
Buenos Aires	38,9%	35,1%	8,21%
24 partidos del Gran Buenos Aires	24,7%	24,4%	0,10%
Interior de la provincia de Buenos Aires	14,2%	10,7%	8,11%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a INDEC.

En los Cuadros siguientes se exponen el valor de los indicadores seleccionados y los ponderadores escogidos.

Ponderación empleada en los Indicadores de los Fondos Provinciales

	Población (Censo 2010)	NBI (Censo 2010)	Superficie	Partes iguales	Distancia a CABA
FIS	30,0%	60,0%	5,0%	5,0%	0,0%
FIT	30,0%	60,0%	5,0%	0,0%	5,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En base a los datos previos se calculan los índices de distribución del FIT y FIS, como se expone en el siguiente cuadro. También se muestra el resto de los coeficientes empleados que ya han sido explicados previamente.

Coefficientes secundarios empleados en la reforma

	Ley 23.584	Cajas no Transferidas	Leyes Especiales que siguen (promedio)	FIT	FIS
BUENOS AIRES	21,21%	57,02%	17,88%	16,17%	34,80%
CATAMARCA	2,66%	0,00%	2,61%	1,65%	1,31%
CÓRDOBA	8,57%	12,61%	7,19%	8,83%	6,54%
CORRIENTES	3,59%	2,66%	4,00%	4,57%	3,42%
CHACO	4,82%	2,51%	4,47%	5,58%	4,15%
CHUBUT	1,53%	1,29%	2,65%	2,27%	1,79%
ENTRE RÍOS	4,72%	4,33%	4,57%	3,92%	3,01%
FORMOSA	3,52%	1,26%	3,69%	3,08%	2,32%
JUJUY	2,74%	0,00%	2,90%	3,24%	2,36%
LA PAMPA	1,81%	1,22%	2,15%	1,03%	0,96%
LA RIOJA	2,00%	0,00%	2,25%	1,61%	1,28%
MENDOZA	4,03%	0,00%	4,15%	5,31%	3,96%
MISIONES	3,19%	2,37%	3,96%	5,16%	3,80%
NEUQUÉN	1,68%	1,24%	2,97%	2,36%	1,82%
RÍO NEGRO	2,44%	0,00%	3,32%	2,70%	2,15%
SALTA	3,70%	0,00%	3,92%	6,45%	4,72%
SAN JUAN	3,26%	0,00%	3,48%	2,55%	1,93%
SAN LUIS	2,20%	0,00%	3,03%	1,55%	1,27%
SANTA CRUZ	1,53%	0,50%	2,52%	1,77%	1,29%
SANTA FE	8,63%	12,84%	7,37%	8,90%	6,60%
SGO. DEL ESTERO	3,99%	0,00%	4,14%	4,44%	3,33%
TUCUMÁN	4,59%	0,00%	4,34%	5,67%	4,12%
TIERRA DEL FUEGO	1,19%	0,17%	2,00%	1,19%	0,68%
C.A.B.A	2,40%	0,00%	0,43%	0,00%	2,40%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2. Cambios producidos en la distribución entre provincias

En base a los recursos a distribuir y los coeficientes de reparto propuestos previamente se puede simular cual hubiera sido la distribución total de recursos automáticos durante el año 2013 entre las jurisdicciones provinciales. El siguiente cuadro resume los cambios en la distribución de los recursos automáticos como porcentaje de la recaudación tributaria nacional.

Distribución de recursos automáticos En % de la recaudación total

	Actual	Reforma	Dif. pp	Var %
BUENOS AIRES	5,2%	7,0%	1,83%	35,1%
CATAMARCA	0,7%	0,7%	0,00%	0,4%
CÓRDOBA	2,4%	2,6%	0,23%	9,8%
CORRIENTES	1,0%	1,1%	0,11%	10,2%
CHACO	1,4%	1,5%	0,11%	8,5%
CHUBUT	0,4%	0,5%	0,08%	17,8%
ENTRE RÍOS	1,3%	1,4%	0,06%	4,9%
FORMOSA	1,0%	1,0%	0,04%	4,4%
JUJUY	0,8%	0,8%	0,06%	8,0%
LA PAMPA	0,5%	0,5%	0,01%	2,5%
LA RIOJA	0,5%	0,6%	0,02%	4,0%
MENDOZA	1,1%	1,3%	0,13%	11,3%
MISIONES	0,9%	1,1%	0,15%	16,5%
NEUQUÉN	0,5%	0,6%	0,08%	15,6%
RÍO NEGRO	0,7%	0,7%	0,06%	9,2%
SALTA	1,1%	1,2%	0,18%	16,5%
SAN JUAN	0,9%	0,9%	0,03%	3,0%
SAN LUIS	0,6%	0,6%	0,01%	2,4%
SANTA CRUZ	0,4%	0,5%	0,05%	11,6%
SANTA FE	2,4%	2,6%	0,23%	9,4%
SGO. DEL ESTERO	1,1%	1,2%	0,08%	7,1%
TUCUMÁN	1,3%	1,4%	0,11%	8,7%
TIERRA DEL FUEGO	0,3%	0,4%	0,02%	7,4%
C.A.B.A.	0,5%	0,6%	0,07%	12,9%
Total	27,1%	30,9%	3,76%	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si bien puede observarse una fuerte mejora para la provincia de Buenos Aires, deben considerarse dos aclaraciones importantes: 1) Se trata de una jurisdicción fuertemente castigada por el actual sistema de transferencias, especialmente por la existencia del Fondo del Conurbano; 2) Los habitantes del Gran Buenos Aires se supone que sufrirán el mayor ajuste del país en materia de tarifas de servicios públicos (agua, gas, electricidad, transporte), de modo que podrán existir efectos parcialmente compensadores entre una reforma (fiscal) y la otra (subsidios económicos).

Como en la comparación entre la situación original y con reforma se plantea un desplazamiento de recursos discrecionales a automáticos, para una comparación global es necesario establecer supuestos sobre la distribución de los primeros en la situación base. Con ese fin se podría tomar la distribución efectiva (última dato disponible corresponde a 2012). Pero, como ya se mostró, estos coeficientes mostraron una alta variabilidad, por lo que puede resultar más conveniente presentarlos en base a un promedio de los últimos cinco años. Ambas opciones tiene el defecto de que convalidan una distribución que puede estar lejos de lo que surgiría de aplicar criterios de reparto más objetivos, por eso se plantea una tercera posibilidad, que es la de suponer la misma distribución que la de la coparticipación para dichos envíos discrecionales en el caso base. El siguiente cuadro muestra estas opciones.

**Criterios para suponer distribución de transferencias discrecionales en el pasado
Sólo para comparación con situación con reforma**

	Ley 23.548	Efectiva 2012	Promedio 2008-12
BUENOS AIRES	21,3%	23,3%	27,7%
CATAMARCA	2,7%	1,1%	0,7%
CÓRDOBA	8,6%	4,9%	7,3%
CORRIENTES	3,6%	1,8%	1,6%
CHACO	4,8%	8,2%	6,7%
CHUBUT	1,5%	1,1%	1,1%
ENTRE RÍOS	4,7%	5,2%	4,7%
FORMOSA	3,5%	6,0%	3,6%
JUJUY	2,7%	5,9%	4,6%
LA PAMPA	1,8%	1,2%	1,4%
LA RIOJA	2,0%	3,3%	3,5%
MENDOZA	4,0%	3,6%	3,0%
MISIONES	3,2%	5,1%	4,2%
NEUQUÉN	1,7%	2,0%	1,6%
RÍO NEGRO	2,4%	1,7%	1,7%
SALTA	3,7%	3,0%	2,5%
SAN JUAN	3,3%	1,8%	2,2%
SAN LUIS	2,2%	0,5%	0,5%
SANTA CRUZ	1,5%	2,5%	6,0%
SANTA FE	8,6%	5,8%	4,5%
SGO. DEL ESTERO	4,0%	3,4%	3,6%
TUCUMÁN	4,6%	6,1%	5,4%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	0,7%	0,7%
C.A.B.A	2,4%	1,9%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Estas posibilidades dan lugar a tres simulaciones posibles, que se resumen a continuación. En cada caso, los primeros dos cuadros muestran la situación original y con reforma. Y un tercero expone los resultados comparativos.

3.3.2.1. Caso A: Reparto de las transferencias discrecionales en caso base según Ley 23.548

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548

	Copa 1	LE 2	FFS 3	TD siguen 4	TD no siguen 5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	6.319	2.507	44.737	53.562	47.243
CATAMARCA	4.737	1.197	256	787	312	6.190	7.289	6.502
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	2.547	1.011	20.430	23.988	21.440
CORRIENTES	6.403	2.099	346	1.064	422	8.848	10.334	9.270
CHACO	8.574	2.558	463	1.425	565	11.595	13.585	12.160
CHUBUT	2.732	946	148	454	180	3.825	4.459	4.005
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.401	556	11.269	13.225	11.824
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.039	412	8.370	9.821	8.782
JUJUY	4.897	1.452	264	814	323	6.614	7.751	6.937
LA PAMPA	3.234	875	175	538	213	4.284	5.035	4.497
LA RIOJA	3.565	958	193	593	235	4.715	5.543	4.950
MENDOZA	7.201	2.072	389	1.197	475	9.662	11.333	10.137
MISIONES	5.689	1.936	307	946	375	7.933	9.253	8.308
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	497	197	4.198	4.892	4.395
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	720	286	5.860	6.866	6.146
SALTA	6.602	2.142	357	1.097	435	9.100	10.633	9.535
SAN JUAN	5.817	1.537	314	967	384	7.668	9.019	8.052
SAN LUIS	3.926	1.118	212	653	259	5.257	6.168	5.515
SANTA CRUZ	2.716	876	147	451	179	3.739	4.369	3.918
SANTA FE	15.436	4.429	834	2.566	1.018	20.699	24.282	21.716
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.181	468	9.571	11.220	10.039
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.363	541	11.030	12.933	11.570
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	354	140	2.877	3.371	3.017
C.A.B.A	4.254	65	230	707	281	4.549	5.537	4.830
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548**

	Copa 6	LE 7	FIS 8	FIT 9	FA y ATN 10	Total 6-10
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cambios en la distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548**

	Coeficientes Secundarios Totales						Montos Transferidos Totales								
	Actual			Cambio en relativos			Actual			Nueva			Cambio Nominal		
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10
BUENOS AIRES	19,2%	19,5%	22,8%	18,7%	16,7%	16,7%	44,737	47,243	60,449	35,1%	28,0%	0,4%	35,1%	28,0%	0,4%
CATAMARCA	2,7%	2,7%	2,3%	-11,8%	-11,8%	2,3%	6,190	6,502	6,217	0,4%	-4,4%	0,4%	0,4%	-4,4%	0,4%
CÓRDOBA	8,8%	8,7%	8,5%	-3,6%	-3,2%	8,5%	20,430	21,440	22,437	9,8%	4,7%	9,8%	9,8%	4,7%	9,8%
CORRIENTES	3,8%	3,8%	3,7%	-3,2%	-2,4%	3,7%	8,848	9,270	9,752	10,2%	5,2%	10,2%	10,2%	5,2%	10,2%
CHACO	5,0%	4,9%	4,7%	-4,7%	-4,2%	4,7%	11,595	12,160	12,578	8,5%	3,4%	8,5%	8,5%	3,4%	8,5%
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	4,5%	4,5%	3,825	4,005	4,505	17,8%	12,5%	17,8%	17,8%	12,5%	17,8%
ENTRE RÍOS	4,8%	4,8%	4,5%	-7,9%	-7,5%	4,5%	11,269	11,824	11,824	4,9%	0,0%	4,9%	4,9%	0,0%	4,9%
FORMOSA	3,6%	3,6%	3,3%	-8,3%	-7,9%	3,3%	8,370	8,782	8,741	4,4%	-0,5%	4,4%	4,4%	-0,5%	4,4%
JUJUY	2,8%	2,8%	2,7%	-5,1%	-4,7%	2,7%	6,614	6,937	7,144	8,0%	3,0%	8,0%	8,0%	3,0%	8,0%
LA PAMPA	1,8%	1,8%	1,7%	-10,0%	-9,8%	1,7%	4,284	4,497	4,392	2,5%	-2,3%	2,5%	2,5%	-2,3%	2,5%
LA RIOJA	2,0%	2,0%	1,8%	-8,6%	-8,5%	1,8%	4,715	4,950	4,906	4,0%	-0,9%	4,0%	4,0%	-0,9%	4,0%
MENDOZA	4,1%	4,1%	4,1%	-2,3%	-1,9%	4,1%	9,662	10,137	10,751	11,3%	6,1%	11,3%	11,3%	6,1%	11,3%
MISIONES	3,4%	3,4%	3,5%	2,3%	3,3%	3,3%	7,933	8,308	9,243	16,5%	11,3%	16,5%	16,5%	11,3%	16,5%
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	2,6%	2,6%	4,198	4,395	4,854	15,6%	10,4%	15,6%	15,6%	10,4%	15,6%
RÍO NEGRO	2,5%	2,5%	2,4%	-4,1%	-3,6%	2,4%	5,860	6,146	6,402	9,2%	4,2%	9,2%	9,2%	4,2%	9,2%
SALTA	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	3,2%	3,2%	9,100	9,535	10,604	16,5%	11,2%	16,5%	16,5%	11,2%	16,5%
SAN JUAN	3,3%	3,3%	3,0%	-9,6%	-9,4%	3,0%	7,668	8,052	7,896	3,0%	-1,9%	3,0%	3,0%	-1,9%	3,0%
SAN LUIS	2,3%	2,2%	2,0%	-10,1%	-9,7%	2,0%	5,257	5,515	5,382	2,4%	-2,4%	2,4%	2,4%	-2,4%	2,4%
SANTA CRUZ	1,6%	1,6%	1,6%	-2,0%	-1,2%	1,6%	3,739	3,918	4,173	11,6%	6,5%	11,6%	11,6%	6,5%	11,6%
SANTA FE	8,9%	8,8%	8,5%	-4,0%	-3,6%	8,5%	20,699	21,716	22,634	9,4%	4,2%	9,4%	9,4%	4,2%	9,4%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,1%	3,9%	-6,0%	-5,5%	3,9%	9,571	10,039	10,246	7,1%	2,1%	7,1%	7,1%	2,1%	7,1%
TUCUMÁN	4,7%	4,7%	4,5%	-4,6%	-4,2%	4,5%	11,030	11,570	11,984	8,7%	3,6%	8,7%	8,7%	3,6%	8,7%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	-5,2%	1,2%	2,877	3,017	3,089	7,4%	2,4%	7,4%	7,4%	2,4%	7,4%
C.A.B.A	2,0%	2,0%	1,9%	-0,9%	-4,1%	1,9%	4,549	4,830	5,136	12,9%	6,3%	12,9%	12,9%	6,3%	12,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	233,017	244,790	265,339	13,9%	8,4%	13,9%	13,9%	8,4%	8,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2.2.Caso B: Reparto de las transferencias discrecionales en caso base según distribución efectiva en 2012

Distribución de las Transferencias a Provincias a Provincias en la Situación Original
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012

	Copa	LE	FFS	TD siguen	TD no siguen	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
	1	2	3	4	5			
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	6.907	2.740	44.737	54.384	47.477
CATAMARCA	4.737	1.197	256	326	129	6.190	6.645	6.319
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	1.454	577	20.430	22.460	21.006
CORRIENTES	6.403	2.099	346	528	210	8.848	9.586	9.057
CHACO	8.574	2.558	463	2.425	962	11.595	14.982	12.557
CHUBUT	2.732	946	148	336	133	3.825	4.294	3.958
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.536	609	11.269	13.414	11.878
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.783	707	8.370	10.860	9.077
JUJUY	4.897	1.452	264	1.763	700	6.614	9.077	7.313
LA PAMPA	3.234	875	175	343	136	4.284	4.763	4.420
LA RIOJA	3.565	958	193	993	394	4.715	6.102	5.109
MENDOZA	7.201	2.072	389	1.061	421	9.662	11.144	10.083
MISIONES	5.689	1.936	307	1.511	599	7.933	10.043	8.532
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	592	235	4.198	5.025	4.433
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	506	201	5.860	6.567	6.061
SALTA	6.602	2.142	357	887	352	9.100	10.340	9.452
SAN JUAN	5.817	1.537	314	536	213	7.668	8.416	7.881
SAN LUIS	3.926	1.118	212	145	57	5.257	5.459	5.314
SANTA CRUZ	2.716	876	147	740	293	3.739	4.772	4.032
SANTA FE	15.436	4.429	834	1.725	684	20.699	23.108	21.383
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.000	396	9.571	10.967	9.967
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.803	715	11.030	13.548	11.745
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	218	86	2.877	3.181	2.963
C.A.B.A.	4.254	65	230	561	223	4.549	5.333	4.772
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012**

	Copa	LE	FIS	FIT	FA y ATN	Total 6-10
	6	7	8	9	10	
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A.	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cambios en la Distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012**

	Coeficientes Secundarios Totales					Cambio en relativos					Montos Transferidos Totales					
	Actual		Nueva		Cambio en relativos	Actual		Nueva		Cambio Nominal	Actual		Nueva		Cambio Nominal	
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3	Total 1-3y5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-3y5	
BUENOS AIRES	19,2%	19,8%	22,8%	18,7%	15,0%	44,737	47,477	60,449	35,1%	27,3%						
CATAMARCA	2,7%	2,4%	2,8%	-11,8%	-3,2%	6,190	6,319	6,217	0,4%	-1,6%						
CÓRDOBA	8,8%	8,2%	8,5%	-3,6%	3,3%	20,430	21,006	22,437	9,8%	6,8%						
CORRIENTES	3,8%	3,5%	3,7%	-3,2%	5,2%	8,848	9,057	9,752	10,2%	7,7%						
CHACO	5,0%	5,5%	4,7%	-4,7%	-13,2%	11,595	12,557	12,578	8,5%	0,2%						
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	8,5%	3,825	3,958	4,505	17,8%	13,8%						
ENTRE RÍOS	4,8%	4,9%	4,5%	-7,9%	-8,8%	11,269	11,878	11,824	4,9%	-0,5%						
FORMOSA	3,6%	4,0%	3,3%	-8,3%	-16,7%	8,370	9,077	8,741	4,4%	-3,7%						
JUJUY	2,8%	3,3%	2,7%	-5,1%	-18,6%	6,614	7,313	7,144	8,0%	-2,3%						
LA PAMPA	1,8%	1,7%	1,7%	-10,0%	-4,6%	4,284	4,420	4,392	2,5%	-0,6%						
LA RIOJA	2,0%	2,2%	1,8%	-8,6%	-16,8%	4,715	5,109	4,906	4,0%	-4,0%						
MENDOZA	4,1%	4,1%	4,1%	-2,3%	-0,2%	9,662	10,083	10,751	11,3%	6,6%						
MISIONES	3,4%	3,7%	3,5%	2,3%	-4,8%	7,933	8,532	9,243	16,5%	8,3%						
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	-0,1%	4,198	4,433	4,854	15,6%	9,5%						
RIO NEGRO	2,5%	2,4%	2,4%	-4,1%	0,8%	5,860	6,061	6,402	9,2%	5,6%						
SALTA	3,9%	3,8%	4,0%	2,3%	6,1%	9,100	9,452	10,604	16,5%	12,2%						
SAN JUAN	3,3%	3,1%	3,0%	-9,6%	-2,9%	7,668	7,881	7,896	3,0%	0,2%						
SAN LUIS	2,3%	2,0%	2,0%	-10,1%	2,0%	5,257	5,314	5,382	2,4%	1,3%						
SANTA CRUZ	1,6%	1,7%	1,6%	-2,0%	-9,5%	3,739	4,032	4,173	11,6%	3,5%						
SANTA FE	8,9%	8,4%	8,5%	-4,0%	1,3%	20,699	21,383	22,634	9,4%	5,9%						
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,0%	3,9%	-6,0%	-3,4%	9,571	9,967	10,246	7,1%	2,8%						
TUCUMÁN	4,7%	4,9%	4,5%	-4,6%	-8,5%	11,030	11,745	11,984	8,7%	2,0%						
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	0,4%	2,877	2,963	3,089	7,4%	4,2%						
C.A.B.A.	2,0%	1,9%	1,9%	-0,9%	-0,4%	4,549	4,772	5,136	12,9%	7,6%						
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	233,017	244,790	265,339	13,9%	8,4%						

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2.3. Caso C: Reparto de las transferencias discrecionales en caso base según promedio 5 años

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años

	Copa		FFS					TD no siguen					Total 1-5	Total 1-3y5	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11				
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	8.215	3.259	44.737	56.211	47.996							
CATAMARCA	4.737	1.197	256	207	82	6.190	6.479	6.272							
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	2.157	856	20.430	23.442	21.285							
CORRIENTES	6.403	2.099	346	471	187	8.848	9.506	9.035							
CHACO	8.574	2.558	463	1.976	784	11.595	14.355	12.379							
CHUBUT	2.732	946	148	334	133	3.825	4.292	3.958							
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.390	551	11.269	13.210	11.820							
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.075	426	8.370	9.871	8.796							
JUJUY	4.897	1.452	264	1.378	547	6.614	8.538	7.160							
LA PAMPA	3.234	875	175	415	165	4.284	4.864	4.449							
LA RIOJA	3.565	958	193	1.044	414	4.715	6.174	5.130							
MENDOZA	7.201	2.072	389	894	355	9.662	10.911	10.017							
MISIONES	5.689	1.936	307	1.242	493	7.933	9.667	8.425							
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	464	184	4.198	4.846	4.382							
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	504	200	5.860	6.564	6.060							
SALTA	6.602	2.142	357	734	291	9.100	10.126	9.391							
SAN JUAN	5.817	1.537	314	652	259	7.668	8.579	7.927							
SAN LUIS	3.926	1.118	212	138	55	5.257	5.449	5.311							
SANTA CRUZ	2.716	876	147	1.781	707	3.739	6.226	4.445							
SANTA FE	15.436	4.429	834	1.344	533	20.699	22.575	21.232							
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.067	423	9.571	11.062	9.994							
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.594	632	11.030	13.256	11.662							
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	218	86	2.877	3.182	2.964							
C.A.B.A.	4.254	65	230	384	152	4.549	5.085	4.701							
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790							

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años**

	Copa 6	LE 7	FIS 8	FIT 9	FA y ATN 10	Total 6-10
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cambios en la Distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años**

	Coeficientes Secundarios Totales					Cambio en relativos					Montos Transferidos Totales									
	Actual		Nueva			Total 1-3		Total 1-5			Actual		Nueva			Total 1-3		Total 1-5		
	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-5	
BUENOS AIRES	19,2%	20,5%	22,8%	22,8%	18,7%	11,2%	11,2%	44.737	47.996	60.449	35,1%	25,9%								
CATAMARCA	2,7%	2,4%	2,3%	2,3%	-11,8%	-0,7%	6.190	6.272	6.217	0,4%	-0,9%									
CÓRDOBA	8,8%	8,5%	8,5%	8,5%	-3,6%	-1,0%	20.430	21.285	22.437	9,8%	5,4%									
CORRIENTES	3,8%	3,5%	3,7%	3,7%	-3,2%	6,1%	8.848	9.035	9.752	10,2%	7,9%									
CHACO	5,0%	5,2%	4,7%	4,7%	-4,7%	-9,4%	11.595	12.379	12.578	8,5%	1,6%									
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	3,4%	8,6%	3.825	3.958	4.505	17,8%	13,8%									
ENTRE RÍOS	4,8%	4,8%	4,5%	4,5%	-7,9%	-7,4%	11.269	11.820	11.824	4,9%	0,0%									
FORMOSA	3,6%	3,6%	3,3%	3,3%	-8,3%	-8,4%	8.370	8.796	8.741	4,4%	-0,6%									
JUJUY	2,8%	3,1%	2,7%	2,7%	-5,1%	-13,5%	6.614	7.160	7.144	8,0%	-0,2%									
LA PAMPA	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	-10,0%	-6,6%	4.284	4.449	4.392	2,5%	-1,3%									
LA RIOJA	2,0%	2,2%	1,8%	1,8%	-8,6%	-17,8%	4.715	5.130	4.906	4,0%	-4,4%									
MENDOZA	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	-2,3%	1,9%	9.662	10.017	10.751	11,3%	7,3%									
MISIONES	3,4%	3,5%	3,5%	3,5%	2,3%	-1,1%	7.933	8.425	9.243	16,5%	9,7%									
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	3,6%	4.198	4.382	4.854	15,6%	10,8%									
RÍO NEGRO	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	-4,1%	0,9%	5.860	6.060	6.402	9,2%	5,6%									
SALTA	3,9%	3,7%	4,0%	4,0%	2,3%	8,3%	9.100	9.391	10.604	16,5%	12,9%									
SAN JUAN	3,3%	3,1%	3,0%	3,0%	-9,6%	-4,8%	7.668	7.927	7.896	3,0%	-0,4%									
SAN LUIS	2,3%	2,0%	2,0%	2,0%	-10,1%	2,2%	5.257	5.311	5.382	2,4%	1,3%									
SANTA CRUZ	1,6%	2,3%	1,6%	1,6%	-2,0%	-30,7%	3.739	4.445	4.173	11,6%	-6,1%									
SANTA FE	8,9%	8,2%	8,5%	8,5%	-4,0%	3,7%	20.699	21.232	22.634	9,4%	6,6%									
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,0%	3,9%	3,9%	-6,0%	-4,2%	9.571	9.994	10.246	7,1%	2,5%									
TUCUMÁN	4,7%	4,8%	4,5%	4,5%	-4,6%	-6,5%	11.030	11.662	11.984	8,7%	2,8%									
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	0,4%	2.877	2.964	3.089	7,4%	4,2%									
C.A.B.A	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	-0,9%	4,5%	4.549	4.701	5.136	12,9%	9,2%									
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	233.017	244.790	265.339	13,9%	8,4%									

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.3.Efectos per cápita de la reforma en el reparto entre provincias

En este punto se evalúa el efecto de la reforma sobre las transferencias automáticas per cápita que percibe cada provincia. Como ya se ha explicado en este trabajo, un problema que debe atender una reforma es la elevada disparidad que presentan las transferencias actuales (presentan valores muy heterogéneos cuando se consideran provincias similares). A continuación se muestran los efectos de la reforma propuesta, tomado como base de comparación la situación inicial y según dos agrupamientos posibles de provincias (IERAL y Núñez Miñana/Porto)

3.3.3.1. Clasificación según situación inicial

Si se ordenan las provincias según su situación inicial se advierte que las que más crecen son las que menos transferencias automáticas reciben bajo los criterios actuales de distribución. Observando el gráfico se advierte que la provincia de Buenos Aires es la que menos recibe originalmente (excluyendo a CABA que constituye un caso especial) y la que más crece con la nueva situación, lo que se explica en gran medida por la eliminación del problema del Fondo del Conurbano (aun cuando dicha provincia participa parcialmente en el FIT). También se advierte que el resto de provincias grandes (Córdoba, Santa Fe y Mendoza) son las que le siguen (menor ingreso, mayor aumento), pero situándose un poco por debajo de la tendencia del resto de las provincias. Dada su elevada capacidad de generar recursos propios en términos relativos esta situación es razonable. Un caso particular es el de Santa Cruz, que si bien crece por encima de la tendencia hay que considerar que bajo un esquema más transparente de transferencias discrecionales (o un cambio de Gobierno) muy probablemente recibirían mucho menos dinero por este concepto (no reflejado en algunos de estos cálculos), compensando total o parcialmente el aumento señalado, como puede observarse cuando se utiliza la información sobre transferencias discrecionales de los últimos 5 años.

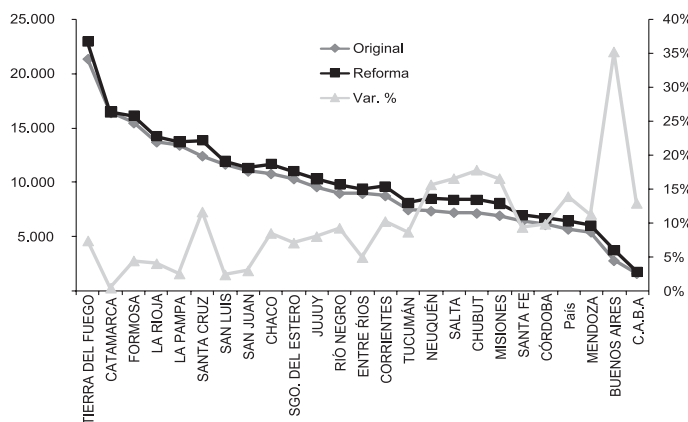
Transferencias automáticas per cápita - Efectos de la Reforma

	Original	Reforma	Var. %
TIERRA DEL FUEGO	21.345	22.919	7,4%
CATAMARCA	16.385	16.458	0,4%
FORMOSA	15.451	16.137	4,4%
LA RIOJA	13.693	14.245	4,0%
LA PAMPA	13.395	13.733	2,5%
SANTA CRUZ	12.411	13.853	11,6%
SAN LUIS	11.649	11.927	2,4%
SAN JUAN	11.003	11.331	3,0%
CHACO	10.776	11.690	8,5%
SGO. DEL ESTERO	10.302	11.029	7,1%
JUJUY	9.576	10.344	8,0%
RÍO NEGRO	8.971	9.800	9,2%
ENTRE RÍOS	8.949	9.390	4,9%
CORRIENTES	8.746	9.640	10,2%
TUCUMÁN	7.454	8.099	8,7%
NEUQUÉN	7.347	8.494	15,6%
SALTA	7.212	8.403	16,5%
CHUBUT	7.141	8.410	17,8%
MISIONES	6.932	8.077	16,5%
SANTA FE	6.399	6.997	9,4%
CÓRDOBA	6.086	6.684	9,8%
País	5.668	6.454	13,9%
MENDOZA	5.406	6.015	11,3%
BUENOS AIRES	2.779	3.756	35,1%
C.A.B.A	1.592	1.797	12,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Queda claro en la tabla anterior y gráfico que sigue que las provincias que actualmente reciben las menores transferencias per cápita son las que más se recuperan con la reforma, y que provincias de bajo desarrollo relativo, como Salta, Misiones, Corrientes, antes postergadas en la distribución per cápita, ahora tienen un importante avance.

Transferencias automáticas per cápita - Efectos de la Reforma



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.3.2. Clasificación según nivel de ingresos y densidad (IERAL)

Una clasificación posible consiste en agrupar a las provincias según niveles de ingresos (reflejando menor necesidad de transferencias niveladoras) y de densidad poblacional (reflejando mayores costos de proveer bienes públicos). El cuadro siguiente muestra la elevada disparidad existente en la situación original. El cuadro que le sigue muestra que la reforma permite reducir este problema (se reduce la desviación estándar y el ratio entre el mayor y el menor valor dentro de cada grupo).

Transferencias automáticas per cápita - Efectos de la Reforma

	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	5.167	5.863	13,5%
Bs As	2.779	3.756	35,1%
Córdoba	6.086	6.684	9,8%
Mendoza	5.406	6.015	11,3%
Santa Fe	6.399	6.997	9,4%
Grupo (AY; BD)	11.751	12.734	8,4%
Chubut	7.141	8.410	17,8%
La Pampa	13.395	13.733	2,5%
Neuquén	7.347	8.494	15,6%
Río Negro	8.971	9.800	9,2%
Santa Cruz	12.411	13.853	11,6%
San Luis	11.649	11.927	2,4%
T. del Fuego	21.345	22.919	7,4%
Grupo (BY; AD)	8.739	9.540	9,2%
Chaco	10.776	11.690	8,5%
Corrientes	8.746	9.640	10,2%
Entre Ríos	8.949	9.390	4,9%
Jujuy	9.576	10.344	8,0%
Misiones	6.932	8.077	16,5%
Tucumán	7.454	8.099	8,7%
Grupo (BY; BD)	12.341	12.934	4,8%
Catamarca	16.385	16.458	0,4%
Formosa	15.451	16.137	4,4%
La Rioja	13.693	14.245	4,0%
Salta	7.212	8.403	16,5%
San Juan	11.003	11.331	3,0%
Santiago del Estero	10.302	11.029	7,1%
Total	5.668	6.454	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma sobre la dispersión por grupos
Desviación estándar y relación entre extremos

DS	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	1.645	1.463	-11,0%
Grupo (AY; BD)	4.892	5.032	2,9%
Grupo (BY; AD)	1.401	1.380	-1,5%
Grupo (BY; BD)	3.467	3.198	-7,8%
max/min	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	2,3	1,9	-19,1%
Grupo (AY; BD)	3,0	2,7	-8,8%
Grupo (BY; AD)	1,6	1,4	-6,9%
Grupo (BY; BD)	2,3	2,0	-13,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.3.3 Clasificación Núñez Miñana y Porto

Otra clasificación posible surge de agrupar a las provincias con un desarrollo social y económico similar, según la metodología desarrollada por Núñez Miñana (1972). El grupo de jurisdicciones Avanzadas incluye a la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El grupo de jurisdicciones Intermedias incluye Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán. El grupo de jurisdicciones de Baja Densidad incluye Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por último, el grupo de jurisdicciones Rezagadas incluye Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero. Los resultados de la reforma propuesta son similares a los expuestos en la clasificación previa (reducción de la disparidad total y dentro de cada grupo).

**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma**

	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	5.167	5.863	13,5%
Bs As	2.779	3.756	35,1%
Córdoba	6.086	6.684	9,8%
Mendoza	5.406	6.015	11,3%
Santa Fe	6.399	6.997	9,4%
Intermedias	9.254	9.830	6,2%
Entre Ríos	8.949	9.390	4,9%
Salta	7.212	8.403	16,5%
San Juan	11.003	11.331	3,0%
San Luis	11.649	11.927	2,4%
Tucumán	7.454	8.099	8,7%
Baja Densidad	11.768	12.868	9,3%
Chubut	7.141	8.410	17,8%
La Pampa	13.395	13.733	2,5%
Neuquén	7.347	8.494	15,6%
Río Negro	8.971	9.800	9,2%
Santa Cruz	12.411	13.853	11,6%
T. del Fuego	21.345	22.919	7,4%
Rezagadas	11.482	12.202	6,3%
Catamarca	16.385	16.458	0,4%
Chaco	10.776	11.690	8,5%
Corrientes	8.746	9.640	10,2%
Formosa	15.451	16.137	4,4%
Jujuy	9.576	10.344	8,0%
La Rioja	13.693	14.245	4,0%
Misiones	6.932	8.077	16,5%
Santiago del Estero	10.302	11.029	7,1%
Total	5.668	6.454	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma sobre la dispersión por grupos

DS	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	1.645	1.463	-11,0%
Intermedias	2.018	1.723	-14,6%
Baja Densidad	5.358	5.498	2,6%
Rezagadas	3.347	3.081	-7,9%
max/min	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	2,3	1,9	-19,1%
Intermedias	1,6	1,5	-8,8%
Baja Densidad	3,0	2,7	-8,8%
Rezagadas	2,4	2,0	-13,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURU, P., GALLO, A., SARGHINI, J., “Instituciones y reforma fiscal federal en Argentina”, *Cuadernos de Economía* No. 57, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 2001. 74 páginas.

ASENSIO, M., “Un enfoque económico-institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino”, *Económica*, Vol. XLV, No. 4, La Plata, 1999.

ÁVILA, J., “Nuevo federalismo fiscal”, artículo está basado en el libro *Propuesta de Federalismo Fiscal*, 2002.

BALÁN, P., “Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas”, presentado en la XLVII Reunión Anual de Asociación Argentina de Economía Política, 2012.

BERTELLO, N., UÑA, G., “Propuestas para mejorar el federalismo fiscal en Argentina: un nuevo esquema para la distribución del impuesto a las Ganancias”, *Publicación No. 8*, pp. 01-36, Fundación Siena, 2009.

CAO, H., CHIAPPE, J., KUKULAS, J., FERNÁNDEZ LANDONI, M., MARTINOVICH, G., MUÑOZ, J., RUBINS, R., “Los aspectos centrales de la coparticipación federal de impuestos”, publicado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2002.

CAO, H., DUARTE, F., MARTINOVICH, G., KUKULAS, J., LANDONI, M., MORALES, P., CHIAPPE, J., RUBINS, R., MUÑOZ, J., DE ANTONI, C., “Federalismo Fiscal”, publicado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2005.

CAPELLO, M., FIGUERAS, A., GRIÓN, N., MONCARZ, P., “Los posibles efectos perversos de las transferencias fiscales a gobiernos subnacionales”, *Anales de la XLIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, 30 páginas. Con referato, 2005.

CAPELLO, M., GALASSI, G., “Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino” *Studia Politicae* N° 17, Revista científica editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC); Córdoba, 2009. 28 páginas.

CAPELLO, M., FIGUERAS, A., FREILLE, S., MONCARZ, P., “Fiscal transfers, public sector wage premium and the effects on private wages”, *Revista de Economía y Estadística de la FCE-UNC*. Volumen XLVII N° 2. Pp 41-66. Córdoba, 2009. 26 páginas. Con referato.

CAPELLO, M., GRIÓN, N., GALASSI, G. “Pérdidas de coparticipación nacional en provincias tras dos décadas de Ley 23.548”. *Monitor Fiscal*, Año 4 - Edición N° 12, IERAL. Córdoba, 2009.

CAPELLO, M., GRIÓN, N., GALASSI, G., “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. Córdoba, 2010.

CAPELLO, M., “Relación entre los recursos que las Provincias ceden en la coparticipación y los que reciben en forma discrecional desde la Nación”. *Foco Fiscal*, Año N° 4 - Edición N° 5. Córdoba, 2010.

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, 2010. Participación con 80 páginas.

CAPELLO, M., FIGUERAS, A., FREILLE, S. y MONCARZ, P., “The role of federal transfers in regional convergence in human development indicators in Argentina”. *Anales de la XLVI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, Mar del Plata 2010. 25 páginas. Con referato.

CAPELLO, M, MONCARZ, P., FREILLE, S., FIGUERAS, A., “Transferencias fiscales verticales y la distribución geográfica de la actividad productiva”, en Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino, Alberto Porto y Carlos Gervasoni (ed.), Edición de *Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 2013. Participación con 32 páginas.

DÍAZ FRERS, L. y E. CASADEI, “Diagnóstico del sistema fiscal argentino y propuestas de reforma”. CIPPEC, Programa de Política Fiscal. Buenos Aires, 2010.

HERNÁNDEZ, Antonio; *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, Advocatus, 2008. 365 páginas.

IARYCZOWER, M., SANGUINETTI, J., TOMMASI, M., “Nueva institucionalidad fiscal federal. Una propuesta de reforma”, Documento de trabajo No. 43, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. 2000.

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). Córdoba, 2002.

IERAL, “Proyecto de Asistencia Técnica para la determinación de competencias y alcances de la Comisión Fiscal Federal”. Proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Córdoba 2003.

NÚÑEZ MIÑANA, H., “Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares”, Documento Interno N° 10 del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Publicado en Porto, A. (ed). Finanzas Públicas y Economía Espacial. Universidad Nacional de La Plata (1995), 11-24. 1972.

PIFFANO, H., “Comentarios sobre el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal”, Documento escrito en razón del informe base del Seminario sobre “Propuesta de Distribución de la Recaudación Fiscal Nacional”, organizado por la Asociación

Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública y el auspicio de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Buenos Aires, 24 de abril de 2003). 2003.

PIFFANO, H., “Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2004.

PIFFANO, H., “¿Es posible un acuerdo fiscal general sustentable sin una reforma del sistema tributario federal?”, Documento de trabajo No. 78, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2010.

PORTO, Alberto, *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la Universidad de La Plata. La Plata, 2004.

PORTO, A., “El funcionamiento del federalismo fiscal argentino”, Documento de trabajo No. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2008.

PORTO, A., “Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la tasa de abasto”, Documento de trabajo No. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, 2008.

SABSAY, A., “Consideraciones en torno del federalismo argentino”, *Revista Jurídica*, No. 13, pp. 244-263. 2009.

TEJERO, M., “El federalismo fiscal”, Disertación en sesión privada del Instituto de Ética y Política Económica. 2009.

ZÚÑIGA, J., CAPELLO, M., BUTLER, I., GRIÓN, N., “A Cycle-Adjusted Fiscal Rule for Sustainable and More Equitable Growth in Argentina”, *IDB Working Paper Series* No. IDB-WP-439, BID. 2013. 89 páginas.