

## La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película

Walter Agosto

**E**l federalismo fiscal argentino sufre de un elevado desequilibrio vertical, producto de la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gastos entre los diferentes niveles de gobierno. Como consecuencia, los gobiernos provinciales no pueden financiar con recursos propios la proporción del gasto de la que son responsables. Esa brecha intenta ser compensada con un régimen de transferencias cuyo pilar fundamental es la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548. Adicionalmente existen regímenes especiales complementarios -derivados de la propia coparticipación o de determinados impuestos- y otras transferencias presupuestarias de carácter discrecional que el gobierno nacional gira a las provincias bajo diferentes modalidades.

Las relaciones fiscales entre gobiernos transcurren en un complejo sistema de transferencias configurado al calor de las recurrentes crisis fiscales, y procesos de descentralización con financiamiento parcial. El marco de este sistema es la Ley de Coparticipación Federal con sus innumerables alteraciones que, a pe-

sar del mandato constitucional de 1994, no ha podido ser modificada.

El objetivo del trabajo consiste en analizar cómo han evolucionado estas transferencias nacionales, en sus diferentes variantes, remitidas al conjunto de las provincias durante los últimos doce años, no solo desde el punto de vista cuantitativo sino también cualitativo, observando su incidencia tanto en los recursos tributarios nacionales como en el total de recursos provinciales.

Asimismo y en virtud de sus potenciales derivaciones en la distribución de la renta federal, se analiza la situación planteada en torno al reclamo de actualización del Fondo del Conurbano Bonaerense por parte de la provincia de Buenos Aires.

Por último, se describen las principales reglas cuantitativas a las que deberán ceñirse la Nación y las provincias a partir del año próximo, en caso de que el reciente proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal sea aprobado en el Congreso Nacional.

### RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación  
de Políticas Públicas para  
la Equidad y el Crecimiento

## El desequilibrio vertical y el régimen de transferencias

Una de las principales características de nuestro régimen fiscal federal es el elevado desequilibrio vertical, que surge de la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gastos entre los diferentes niveles de gobierno. Por razones de eficiencia, economías de escala y subsidiariedad, las fuentes tributarias más importantes se recaudan y administran desde el nivel superior de gobierno, mientras que existe un mayor grado de descentralización en materia de erogaciones.

Ante la falta de correspondencia perfecta entre impuestos y funciones de gasto, se origina una posición “excedentaria” en el gobierno central y un “faltante” de recursos en los gobiernos provinciales, aun cuando se registrara equilibrio al considerar el sector público consolidado. Por este motivo es usual la existencia de un régimen de transferencias intergubernamental.

En el caso de nuestro país, y tomando como referencia el año 2015, este marcado desbalance se refleja en el hecho de que el Gobierno Nacional recauda el 76,5% del total de los recursos totales y ejecuta el 57,8% del gasto, mientras que las provincias y municipios cobran tributos que representan el 23,5% de los recursos y realizan el 42,2% de las erogaciones. Esto deviene en que la mayoría de las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional, alcanzando dicha proporción el 90% en casos extremos.

La asimetría entre percepción de recursos y ejecución de gastos intenta ser compensada con un régimen de transferencias desde el Gobierno central a los gobiernos provinciales, que descansa fundamentalmente en la Ley de Coparticipación Federal 23.548. Existen, además, regímenes especiales complementarios derivados de la afectación de la propia coparticipación o de impuestos específicos y otras transferencias presupuestarias que también implican remisión de fondos a las provincias<sup>1</sup>.

La Constitución Nacional establece en el artículo 75 inciso 2 que la Nación puede imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, y contribuciones directas -exclusivas de las provincias- por tiempo determinado cuando la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan. Estas contribuciones son coparticipables, para lo cual se establece un régimen de coparticipación garantizándose la automaticidad en la remisión de los fondos.

La Ley 23.548 sancionada en 1988 constituye el Régimen General de Distribución de Recursos,

disponiendo que son coparticipables los impuestos nacionales, a excepción de aquellos relacionados con el comercio exterior, los incluidos en otros regímenes de distribución preexistentes o con afectación específica. A la fecha, y a pesar del mandato constitucional, no se ha podido sancionar un nuevo régimen de coparticipación.

Sin embargo, desde la vigencia de la ley actual y en virtud de la recurrencia de crisis fiscales, se sucedieron pactos fiscales, acuerdos y compromisos federales que introdujeron “pre-coparticipaciones” y afectaciones específicas de impuestos, definiendo una compleja trama en las relaciones financieras intergubernamentales con modificaciones sustanciales en la distribución primaria. La creación de nuevos impuestos no coparticipados contribuyó en igual sentido.

Las leyes especiales, por su parte, definen regímenes de distribución de fondos paralelos al régimen general y tienen una vigencia acotada en el tiempo o se encuentran sujetas a la sanción de una nueva ley de coparticipación. Su distribución se realiza con los coeficientes del régimen general o bien con otros diferentes definidos ad hoc<sup>2</sup>.

Un caso de asignación específica de recursos que se encuentra actualmente en pleno debate es el denominado Fondo del Conurbano para la provincia de Buenos Aires, surgido en 1992, de la afectación del 10% del Impuesto a las Ganancias y limitado a la suma de \$ 650 millones a partir de 1996, monto congelado hasta la actualidad.

Existen, además, otras transferencias presupuestarias, tanto corrientes como de capital, que el gobierno nacional gira a las provincias ejerciendo un mayor grado de discrecionalidad. Las primeras están vinculadas fundamentalmente con el financiamiento de programas que ejecutan las provincias en materia alimentaria y de gestión educativa, el financiamiento de los déficits previsionales provinciales y los ATN (Aportes del Tesoro Nacional). En 2009 se creó el Fondo Federal Solidario (FFS) con parte de las retenciones a las exportaciones de soja y derivados, cuya distribución entre las provincias se efectúa con los mismos coeficientes de la Ley de Coparticipación, debiendo afectarse estos recursos a la ejecución de obras de infraestructura básica social<sup>3</sup>.

## Evolución de las transferencias a provincias

Pasamos a analizar cómo han evolucionado estas transferencias nacionales a las jurisdicciones pro-

### Asimetría entre recursos y gastos

<sup>1</sup> Las transferencias tienen como objetivo compensar no solo el desequilibrio vertical, sino también el horizontal, que se da entre los gobiernos provinciales. Al existir regiones ricas y pobres con capacidades fiscales diferentes surge la necesidad de transferencias que permitan nivelar la provisión de bienes públicos en todo el territorio.

<sup>2</sup> Existen 17 regímenes de distribuciones de fondos adicionales al régimen de coparticipación de la Ley 23.548.

<sup>3</sup> El DNU 206/2009 crea el FFS que se integra con el 30% de los recursos percibidos en concepto de derechos de exportación de soja y derivados. Los recursos se distribuyen entre las provincias con idénticos coeficientes a los de la Ley 23.548.

vinciales durante los últimos años, no solo desde el punto de vista cuantitativo sino cualitativo, examinando su incidencia tanto en los recursos nacionales como en los provinciales.

En línea con este objetivo, se clasifican las transferencias en automáticas y no automáticas. Dentro del primer grupo se incluyen los recursos devenidos de la coparticipación federal, los regímenes asociados a leyes especiales y el FFS. En el segundo, las transferencias corrientes y de capital, estas últimas netas de los recursos del FFS.

A efectos de considerar un período de tiempo que no se encuentre signado por episodios de crisis y teniendo en cuenta que 2016 ha sido un año de numerosas modificaciones en materia impositiva y de relación financiera Nación-provincias, se analiza cómo han evolucionado estas transferencias para el período transcurrido entre 2005 y 2016.

Históricamente las relaciones financieras entre la Nación y las provincias han transitado etapas caracterizadas por tensiones y controversias políticas. Inclusive, ha formado parte de esta discusión el cumplimiento de la garantía de coparticipación que establece la propia Ley 23.548 en su artículo 7, muchas veces reclamado por los mandatarios provinciales<sup>4</sup>.

Las transferencias a provincias han registrado períodos de muy baja participación en el total de los recursos nacionales. Los más destacados han sido 1993-1995 y 2001-2002, donde esa participación sólo alcanzó 30,1% y 31,6%, respectivamente.

En el primer caso, la contracción de los flujos a las provincias se debió al establecimiento de detracciones a la masa coparticipable -efectuadas antes de la distribución primaria- con destino al financiamiento de ANSES, en el marco de la re-

forma previsional de las AFJP, como así también la creación de fondos con afectación específica que recaían sobre impuestos coparticipados. En el segundo caso, la redistribución de recursos en detrimento de las provincias provino fundamentalmente de la creación de tributos nacionales no coparticipables inicialmente, como el impuesto a los créditos y débitos bancarios y derechos de exportación, que fueron parcialmente coparticipados con el transcurso del tiempo<sup>5</sup>.

Entre 2005 y 2016 si bien las transferencias a provincias aumentaron en relación al producto, nunca recuperaron el nivel de participación en el total de recursos nacionales que exhibían antes de la crisis de 2001-2002. Puede decirse que las relaciones financieras intergubernamentales estuvieron hasta 2015 virtualmente congeladas, limitándose principalmente a la refinanciación de los pasivos provinciales en el marco del Programa Federal de Desendeudamiento (-decreto 660/2010)- y la creación del FFS<sup>6</sup>.

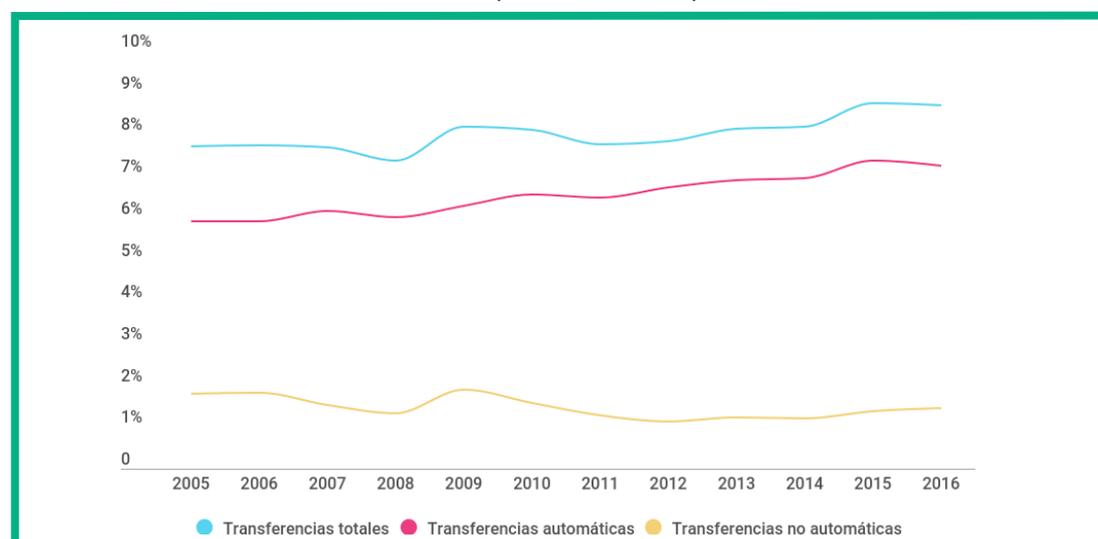
Desde fines de 2015 se sucedieron un conjunto de medidas vinculadas a las finanzas provinciales, cuyo impacto no sólo se limitó al régimen de transferencias. Se produjeron modificaciones en la distribución de los recursos de origen nacional a través de la restitución de fondos coparticipables, pero también en la modalidad de acceso a nuevo financiamiento, ya sea proveniente del gobierno nacional o de los mercados de deuda, domésticos e internacionales. En este marco,

5 El impuesto a los débitos y créditos bancarios fue creado en 2001 por la Ley 25.413, como recurso no coparticipado. En 2002 se dispuso que el 30% de la recaudación del impuesto se destinara a la masa coparticipable -70% al Tesoro Nacional- que luego se distribuiría entre Nación y provincias. Esto implicó que el porcentaje efectivo que percibieran las provincias fuera de aproximadamente 15%. Los derechos de exportación entraron en vigencia en 2001, y en 2009 fue creado el FFS que dispuso la coparticipación a provincias del 30% de las retenciones a la exportación de soja.

6 Podría mencionarse también la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, que implicó una afectación de fondos de la coparticipación a provincias para ser redistribuidos con parámetros diferentes a los del régimen general (matrícula, incidencia de la ruralidad y participación de la población no escolarizada), generando indirectamente un cambio en los coeficientes provinciales.

4 El artículo 7 de la Ley 23.548 establece que el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley. La aplicación práctica de esta norma ha sido motivo de diferentes interpretaciones por parte de la Contaduría General de la Nación y las provincias.

**Gráfico 1.**  
**Transferencias a Provincias 2005-2016 (como % del PIB)**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación.

## Deuda externa de las provincias

se dispusieron anticipos de coparticipación que constituyeron un importante instrumento para paliar urgencias financieras de distintas jurisdicciones y los préstamos provenientes de ANSES con tasas subsidiadas por parte del Tesoro, para complementar la restitución gradual del 15%. La fuente de financiamiento más relevante para las provincias estuvo constituida por la masiva emisión de deuda externa (denominada en U\$S), que ascendió a U\$S 7.960 millones en 2016 y acumula U\$S 3.970 millones en el primer semestre del corriente año<sup>7</sup>.

En el caso específico de las transferencias totales a provincias, se observa una tendencia creciente entre 2005 y 2016, pasando de representar el 7,7% al 8,7 % del PBI. Las transferencias de carácter automático -coparticipación, leyes especiales y FFS- aumentaron de 5,9% a 7,2%, mientras que las no automáticas cayeron de 1,8% a 1,5 % del PBI.

<sup>7</sup> Las provincias emitieron, además, deuda en el mercado local por \$59.862 millones en 2016 y \$51.875 millones en el primer semestre de 2017.

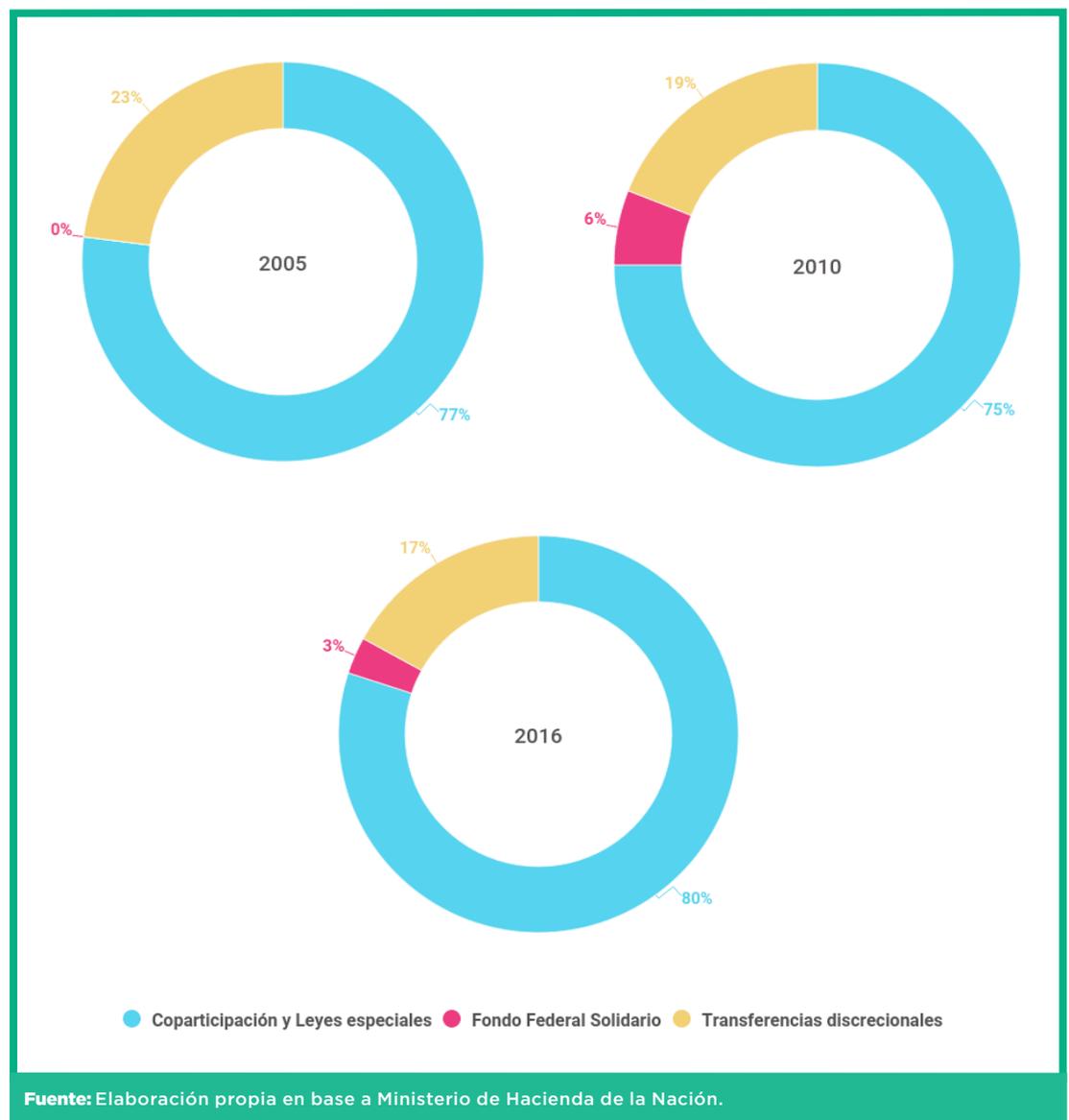
## Composición

Si bien la masa total de recursos transferidos a las provincias presenta un incremento, resulta apropiado observar la composición de cada uno de sus componentes a efectos de verificar si con el transcurso del tiempo existieron cambios en su estructura.

En 2005 los recursos automáticos representaban el 77% del total transferido, participación que, considerando el FFS implementado en 2009, se incrementó a 81% en 2010. En 2016 la incidencia de las transferencias automáticas alcanzaron 83% del total, con un cambio en su composición, observándose una mayor participación de los recursos coparticipados y una disminución de la importancia relativa del fondo soja. Consecuentemente, los recursos de carácter no automático redujeron su participación de 23% a 19% y 17% del total en los años considerados.

### Gráfico 2.

Composición de transferencias a las provincias en 2005-2016 como % del PIB



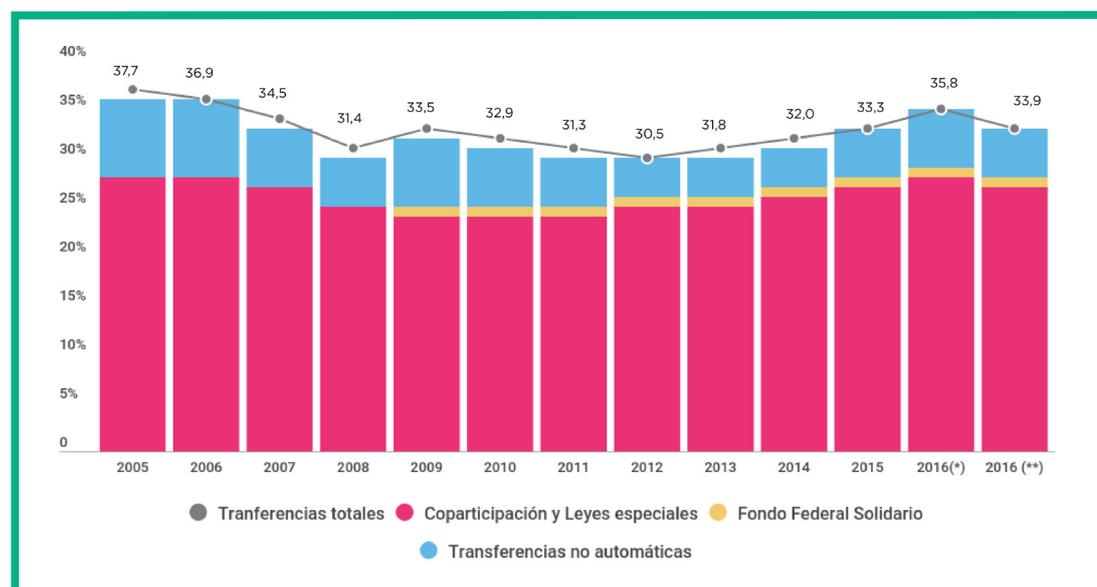
En 2016 el monto de transferencias totales ascendió a \$696.755 millones -8,6% del PBI-. Las transferencias por coparticipación, leyes especiales y FFS –que son las consideradas de carácter automático- sumaron \$ 579.417 millones -7,2% del producto-, en tanto que las transferencias discrecionales -corrientes y de capital- totalizaron \$73.589 -0,9%- y \$43.748 -0,5%- millones respectivamente.

Si se analiza la evolución de las transferencias a provincias con relación al total de los recursos tributarios nacionales, se observa que las mismas pasan de representar el 37,7% en

2005 a 33,9% en 2016. No obstante, si se excluye el producto fiscal del blanqueo de capitales de 2016 -de carácter extraordinario y no coparticipado- esa participación ascendería a 35,8%. Las transferencias automáticas pasaron de 28,9% a 28,2% del total de recursos nacionales, computando 1% en concepto de FFS en este último caso. Es decir, aun considerando los recursos provenientes de este fondo, la participación de las transferencias automáticas se encuentra en niveles similares a los de once años atrás. Por su parte, las discrecionales cayeron de 8,8 % a 5,7 % en igual periodo.

### Gráfico 3.

**Transferencias a provincias (% de la recaudación de tributos nacionales)**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda la Nación.

(\*) No toma en cuenta los recursos de la Ley de Sinceramiento Fiscal y Reparación Histórica a los Jubilados N° 27.260.

(\*\*) Incluye los recursos de la Ley de Sinceramiento Fiscal y Reparación Histórica a los Jubilados N° 27.260 en la masa de recursos nacionales.

Desde fines de 2015 las transferencias automáticas estuvieron afectadas por decisiones de política fiscal que incidieron en sentido opuesto. Por un lado, aumentando estos recursos, vía el proceso de restitución a provincias de fondos coparticipables que hasta 2015 se destinaban a financiar el sistema de seguridad social nacional<sup>8</sup>, el aumento del coeficiente de distribución de la CABA de 1,4 % a 3,75%<sup>9</sup> y la reducción del aporte que efectuaban las provincias al financiamiento de AFIP<sup>10</sup>.

Este recupero de recursos se ha dado en un marco de mayor institucionalidad, lo que ha permitido a las provincias contar con mayor automaticidad en la asignación de los fondos. Sin embargo, estas modificaciones configuraron un

escenario de realidades dispares en las jurisdicciones provinciales. La CABA, debido al aumento de su coeficiente de coparticipación, registró en 2016 un incremento en los fondos coparticipados del 252%, Córdoba, Santa Fe y San Luis -en virtud del fallo de la CSJN- 43%, mientras que en las 20 jurisdicciones restantes -solo percibieron la restitución de 3p.p- la suba alcanzó solo 28%.

En sentido contrario, reduciendo la masa coparticipable, incidieron las modificaciones de política tributaria impulsadas por el gobierno que implicaron la eliminación y/o reducción de impuestos coparticipados, tales como Impuesto a las Ganancias, IVA y Derechos de Exportación que, aunque no son parte del Régimen de Coparticipación propiamente dicho alimentan, el FFS por las exportaciones de soja<sup>11</sup>. Con respecto al Impuesto a las Ganancias, las modificaciones consistieron en el aumento del mínimo no imponible y la actualización de los parámetros del tributo. En el caso del IVA, la

## Disparidades entre provincias

8 Por fallo de la CSJN se dispuso la devolución total del 15% para Santa Fe, Córdoba y San Luis y una devolución gradual para el resto de las jurisdicciones de 3p.p. por año a partir de 2016.

9 Por decreto 194/16 el PEN dispuso el aumento del coeficiente de coparticipación, fundamentado en el traspaso de la Policía Federal al ámbito de la ciudad.

10 Desde 2000 las provincias aportaban recursos al financiamiento de AFIP -actualmente 1,9%- y se descontaba de la cuenta recaudadora de IVA. Ante demandas judiciales interpuestas, la CSJN dispuso la inconstitucionalidad del descuento para San Luis y Santa Fe. A partir de dicho fallo, Nación y provincias acordaron que el 1,9% sea calculado por línea de impuestos.

11 Referido al FFS, se destaca la reducción de 5p.p en el caso de los derechos de exportación de soja y sus derivados.

## Incremento de las transferencias automáticas

devolución del impuesto sobre los productos de la canasta básica para sectores vulnerables: perceptores de la AUH y jubilados o pensionados que cobran el haber mínimo.

Como resultado de los cambios señalados y de la dinámica de los precios y el nivel de actividad, los recursos coparticipables de carácter automático con destino a las provincias reflejaron un incremento de 36% en 2016. En la comparación con los recursos tributarios nacionales, dicho incremento se neutraliza por el significativo impacto recaudatorio del sinceramiento fiscal -\$93.000 millones- no coparticipable en virtud de la Ley 27.260<sup>12</sup>. Si no se consideran estos fondos en los recursos tributarios nacionales, dichas transferencias aumentan 2pp, pasando de 27% a 28,7% de los recursos nacionales, o bien de 28% a 29,7% en caso de considerarse el FFS.

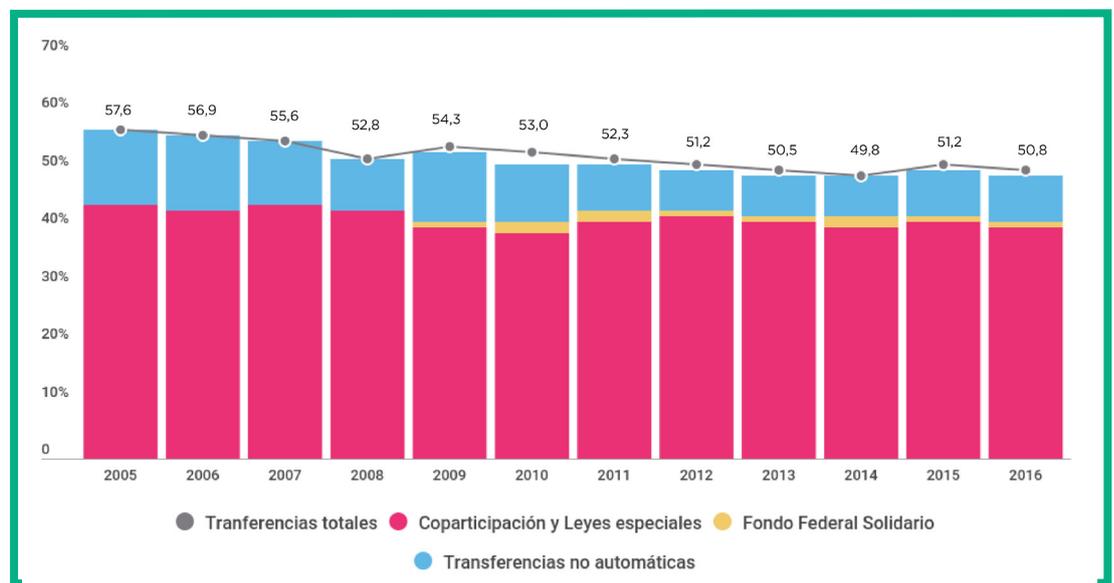
<sup>12</sup> El artículo 51 de la Ley establece que los fondos recaudados en concepto del impuesto especial se destinarán a ANSES para atender el Programa de Reparación Histórica a jubilados y pensionados.

## Incidencia de las transferencias nacionales en los recursos de las provincias

Desde otra perspectiva, es posible analizar la evolución de las transferencias nacionales a provincias con relación al total de los recursos provinciales. Los gobiernos provinciales financian sus erogaciones a través de tres fuentes de ingresos: recursos propios y recursos de origen nacional, que conforman la masa total de recursos, por un lado, y las fuentes financieras que provienen del uso del crédito por otro. En lo que respecta a la mezcla de recursos totales, se observa que a lo largo del periodo analizado las transferencias nacionales han perdido participación. De representar 57,6% en 2005, alcanzan 50,8% de los recursos totales provinciales en 2016, con una caída de 6,8p.p. Similar tendencia se verifica tanto en las transferencias por coparticipación como en las discrecionales. En el primer caso, reducen su participación de 44,2% a 40,8%, mientras que en el segundo lo hacen de 13,4% a 8,5%. Por su parte, el Fondo Federal Solidario oscila entre 1,5% y 3% de los recursos totales provinciales.

**Gráfico 4.**

**Transferencias a provincias (% de los recursos totales provinciales)**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda la Nación.

El bienio 2009-2010 constituye un piso para la participación de las transferencias automáticas en los recursos provinciales (40%), en línea con la participación mínima de esas mismas transferencias en los recursos tributarios nacionales en dichos años (25%). En 2009 la centralización de recursos en la órbita nacional

alcanzó su máxima expresión dando lugar a la creación del FFS a través de un DNU. Sin embargo, aun incluyendo este fondo, la participación de las transferencias automáticas nunca recuperó los valores de 2005.

A partir de 2010, las transferencias nacionales verificaron un período de pérdida persistente de

su participación en los recursos de las provincias.

Incidieron en este fenómeno la profundización de las restricciones presupuestarias del sector público nacional, generando un recorte de los fondos remitidos discrecionalmente a las jurisdicciones. Mientras en 2005-2009 las transferencias discrecionales representaron en promedio 12%, en el periodo 2010-2016 cayeron a 6,8%. En segundo lugar, las provincias también apremiadas fiscalmente y alentadas por el propio Gobierno Nacional, iniciaron una etapa de aumento sostenido de la presión tributaria local que permitió recomponer sus ingresos<sup>13</sup>.

## El Fondo del Conurbano y su excedente: un conflicto de difícil resolución

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, conocido como Fondo del Conurbano, fue creado por la Ley 24.073 de 1992, que modificó la Ley de Impuesto a las Ganancias. Mediante esta norma se establecía que el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se destinaría a la Provincia de Buenos Aires, constituyendo un fondo para la realización de obras de infraestructura en territorio del conurbano cuya administración correspondería al gobierno provincial.

El argumento esgrimido para la creación del fondo era la pérdida de participación relativa que la provincia había registrado en la discusión previa a la sanción de la Ley de Coparticipación 23.548 en 1988. No obstante, el fondo tal como fue instrumentado funcionó solo durante cuatro años, puesto que en 1996 se le impuso un tope máximo de \$650 millones, estableciendo que la diferencia entre el 10% dispuesto inicialmente y los \$650 millones -denominado Excedente del Fondo del Conurbano- se distribuyera entre el resto de las provincias, excepto Buenos Aires y CABA, de acuerdo a los coeficientes de la Ley de Coparticipación.

Con el transcurso del tiempo, el crecimiento de la economía y el proceso inflacionario implicaron una fuerte desactualización del tope nominal. Sin embargo, el excedente aumentaba y con ello, lo que percibía el resto de las provincias.

Es así que el Fondo del Conurbano fue perdiendo importancia para las finanzas bonaerenses. Mientras en 1996 la provincia de Buenos Aires recibía el 9,6% de lo recaudado por Impuesto

a las Ganancias por vía de este Fondo, 22 años después percibiría, de acuerdo con lo previsto en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2018, el equivalente a sólo el 0,1% de la recaudación total del impuesto. Con los números recientes del Proyecto de Presupuesto, el 10% del Impuesto a las Ganancias ascendería a \$64.226 millones el año próximo. Bajo la ley actual, la provincia de Buenos Aires percibirá solo \$ 650 millones, mientras que el excedente (\$63.576 millones) se distribuiría entre el resto de las provincias, excluida la ciudad de Buenos Aires.

Actualmente, la existencia del Fondo del Conurbano, lejos de beneficiar a la provincia de Buenos Aires, la perjudica. Por caso, si se eliminara la afectación del 10% del Impuesto a las Ganancias para este fin y esos recursos pasaran a la masa coparticipable, Buenos Aires percibiría en 2018 \$6.798 millones, disminuyendo en idéntica cuantía lo que perciben las demás jurisdicciones.

Por otra parte, el Gobierno nacional debe asistir anualmente a la provincia a través de transferencias discrecionales para cubrir, aunque sea parcialmente, este desfasaje. En 2016 las transferencias corrientes a la provincia ascendieron a \$39.000 millones.

La revisión del tope luce razonable, entre otras cosas, para evitar la alta exposición de la provincia a las cuantiosas transferencias discrecionales que muchas veces el gobierno de turno envía de acuerdo con su humor político.

Entre la alternativa de máxima que implicaría la eliminación del tope (\$6.798 millones) y el límite actual de \$650 millones, existen numerosas alternativas intermedias en las que la pérdida de recursos del resto de las provincias no resultaría tan gravosa. Sin embargo, parecería que ninguna está dispuesta a resignar fondos que durante muchos años han fluido automáticamente a sus arcas y han contribuido a financiar una estructura de gasto creciente y sumamente rígida<sup>14</sup>. La solución entre pares -provincias- no parece viable, por lo que el rol del Gobierno nacional resultaría inevitable. No obstante, en un contexto de desequilibrio fiscal como el actual no podría esperarse que los recursos para la solución del problema sean aportados exclusivamente por la Nación. En cambio, el Gobierno nacional sí podría convertir las transferencias discrecionales que remite a la provincia en transferencias automáticas, dotando al sistema de mayor transparencia e institucionalidad, sin asumir un costo fiscal demasiado elevado.

Se trata de un problema complejo en un contexto donde Nación y el consolidado de provincias registran déficit fiscal, por lo que su resolución solo será posible en un marco de diálogo y consensos abstraídos de la puja electoral y las especulaciones de corto plazo.

<sup>13</sup> El aumento de la presión tributaria en las provincias se encuentra asociada fundamentalmente al Impuesto a los Ingresos Brutos. En principio se volvieron a gravar sectores productores de bienes transables que no pagaban el impuesto y posteriormente se sucedieron incrementos de alícuotas generalizadas a los diferentes sectores. El aumento de la presión tributaria no sólo provino de la suba de alícuotas sino también de eliminación de exenciones y ampliación de la base imponible. En menor medida, también se incrementaron el resto de los tributos, razón por la cual el impuesto a los ingresos brutos ha ganado participación representando actualmente el 76% de la recaudación propia del consolidado provincial.

<sup>14</sup> En 2016 el excedente del Fondo del Conurbano financió el 4,59% del gasto consolidado de las 22 jurisdicciones beneficiarias.

Costo fiscal de revisar el tope

Entre 2005 y 2016 las transferencias totales a provincias aumentaron de 7,7% a 8,7% en relación al producto bruto interno. Las de carácter automático -coparticipación, leyes especiales y FFS- se incrementaron de 5,9% a 7,2%, mientras que las no automáticas cayeron de 1,8% a 1,5 %. Sin embargo, su participación en el total de los recursos tributarios nacionales se contrajo de 37,7% a 33,9%. Si se excluye el producido fiscal del régimen de sinceramiento fiscal, dicha participación se incrementaría a 35,8% en 2016. Las transferencias de carácter automático, aun computando los recursos del FFS, pasaron de 28,9% a 28,2%, no logrando superar la participación de 2005. Por su parte, las discrecionales cayeron de 8,8% a 5,7% en igual período.

Si el análisis de la evolución de las transferencias a provincias se realiza con relación al total de recursos provinciales, se observa que equivalían a 57,6% en 2005, contrayéndose a 50,8% en 2016 con una caída de 6,8p.p. Similar tendencia se verifica tanto en las transferencias por coparticipación como en las discrecionales. En el primer caso, reducen su participación de 44,2% a 40,8%, mientras que en el segundo lo hacen de 13,4% a 8,5%. Por su parte, la incidencia del Fondo Federal Solidario oscila entre 1,5% y 3% de los recursos totales provinciales.

Entre 2005 y 2012 se observa un proceso de concentración de recursos fiscales en manos del gobierno nacional. Este proceso acontece en paralelo a una mayor discrecionalidad en la distribución de los fondos nacionales, exacerbando las inequidades generadas históricamente por la falta de correspondencia entre recursos centralizados y gastos descentralizados. A partir de 2013 se advierte una mínima recuperación de la participación de transferencias automáticas a provincias en el total de los recursos nacionales, que no alcanza para revertir el proceso.

Si bien la decisión de la CSJN y los acuerdos ulteriores entre Nación y provincias constituyeron un avance al restituir a los gobiernos subnacionales fondos de distribución automática, la cuestión de fondo no ha sido resuelta.

Con relación al Fondo del Conurbano Bonaerense, el mismo viene exhibiendo una reducción sistemática que lo llevaría de representar el 9,6% del impuesto a las ganancias en 1996, a sólo 0,1% el año próximo. Si bien su actualización luce razonable, en el caso de eliminarse el tope actual -alternativa de máxima- Buenos Aires recuperaría \$64.226 millones a costa del resto de las jurisdicciones, lo que torna al problema de difícil resolución. Si bien el Estado Nacional no puede aportar los fondos por su situación de desequilibrio fiscal, una forma de contribuir sería que las transferencias discrecionales que anualmente realiza a la provincia se institucionalizaran y distribuyeran automáticamente. Si bien no serían recursos adicionales, garantizaría a la provincia recursos cuya percepción es actualmente incierta.

Complementando este objetivo de mayor institucionalización del régimen de transferencias y menor discrecionalidad, es necesario un mayor grado de correspondencia fiscal con mayores potestades tributarias para los gobiernos provinciales. No obstante, cualquier iniciativa de esta naturaleza debería ser gradual y en simultáneo con un proceso de fortalecimiento de las capacidades tributarias locales.

La política fiscal del Gobierno nacional y las provincias deberá sortear en 2018 el desafío de cumplir las nuevas reglas fiscales que, en materia de gasto, deuda, empleo público y transparencia establece el Proyecto de Nueva Ley de Responsabilidad Fiscal. **(Ver Anexo 1)**

Sin embargo, ninguna de estas medidas cumple con el gran desafío pendiente de avanzar en una reforma integral del régimen de coparticipación, la que deberá estar estrechamente vinculada a las capacidades, competencias y funciones de los actores involucrados.

El proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado de la Nación modifica la Ley 25.917, sancionada en 2004 y que continúa vigente aunque con las principales limitaciones suspendidas en su aplicación. El nuevo proyecto incluye un conjunto de reglas cuantitativas y cualitativas con el objetivo de brindar un marco integral a la política fiscal a través de normas de transparencia y restricciones al comportamiento del gasto y el endeudamiento.

Las reglas cuantitativas consisten en restricciones permanentes que reducen los grados de discrecionalidad y en este caso refieren a límites en la expansión del gasto público -gasto corriente primario neto- y del endeudamiento. Por su parte, las reglas cualitativas se vinculan al mejoramiento de la transparencia en la difusión de la información fiscal, para lo cual es necesario garantizar el principio de universalidad del presupuesto y homogeneidad en la información.

Con relación a las normas cuantitativas, que constituyen el núcleo central de la normativa, se destacan las siguientes limitaciones:

- El gasto primario corriente neto de la Nación y las provincias, no podrá crecer por encima del aumento de precios al consumidor medido por el Índice de Cobertura Nacional, debiendo cumplirse esta regla tanto a nivel de formulación como de ejecución del presupuesto<sup>1</sup>
- Las provincias que en el ejercicio anterior a la evaluación hayan obtenido resultado financiero positivo -base devengado- podrán deducir los gastos operativos asociados a las obras de infraestructura en educación, salud y seguridad.
- En caso de que Nación y provincias hayan registrado el año anterior déficit primario corriente -base devengado- o que, en el caso de las provincias, no cumplan con el indicador de endeudamiento, la tasa de aumento del gasto total neto -ya no sólo corriente- no podrá superar el aumento de la inflación.
- A partir de 2020 la reglas no serán obligatorias para las jurisdicciones que en el ejercicio previo a la evaluación hayan registrado un resultado financiero equilibrado o superavitario.
- Alcanzado el equilibrio, la tasa de crecimiento nominal del gasto corriente primario no podrá superar la tasa nominal del producto. En caso que la variación del PBI sea negativa, el gas-

to corriente primario a lo sumo podrá crecer en línea con la variación de precios.

- Nación y provincias se comprometen a no incrementar la relación cargos ocupados (permanente, transitorio y contratado) con respecto a la población al 31/12/17. Las jurisdicciones que hayan alcanzado equilibrio o superávit financiero podrán aumentar la planta siempre que se trate de recursos humanos vinculados a nuevas inversiones en educación, salud y seguridad.

- Durante los últimos 2 trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar gastos corrientes de carácter permanente, quedando prohibida en ese periodo la donación o venta de activos fijos e inmuebles. Se entiende por carácter permanente los gastos que se extiendan por más de 6 meses y no deriven de situaciones de emergencia social o desastre natural.

- La Nación y las provincias adoptarán políticas tributarias para armonizar y no aumentar la presión tributaria legal, en la medida que dichas acciones no comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) publicará la presión tributaria por actividad.

- En el caso de las provincias, los servicios de la deuda instrumentada no podrán superar el 15% de los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios, comprometiéndose a no emitir cuasimonedas. Las provincias que superen este límite, no podrán acceder a nuevo endeudamiento excepto cuando se dé en el marco de una mejora de las condiciones pactadas. Para acceder a endeudamiento con organismos que no sean del Sector Público No Financiero, provincias y municipios deberán elevar todos los antecedentes al Gobierno Nacional para su autorización, debiendo éste último reglamentar el procedimiento y plazo para dicha autorización. Las provincias podrán acceder a financiamiento proveniente de organismos internacionales o programas nacionales siempre que el CFRF no informe incumplimientos de la ley.

- El CFRF podrá disponer, en caso de incumplimientos, las siguientes sanciones:

- Divulgación de los incumplimientos
- Restricción del derecho a voto en el CFRF.
- Limitación de avales y garantías por parte del gobierno nacional.
- Limitación de transferencias presupuestaria del gobierno nacional.

- Se invita a las provincias a adherir al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

- Las provincias invitarán a los municipios a adherir a las disposiciones de la ley.

<sup>1</sup> El gasto neto surge de deducir al gasto corriente primario los siguientes conceptos: en el caso de la Nación, los gastos derivados de la aplicación de la Ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones Sociales; mientras que en el caso de las provincias, refiere a gastos financiados por organismos internacionales, transferencias a municipios y comunas, gastos corrientes financiados por Nación con fondos no automáticos que tengan afectación específica y gastos corrientes para el cumplimiento de políticas públicas derivadas de leyes nacionales.

## Acerca del autor

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Walter Agosto:** investigador principal del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC. Magíster en Administración Pública y Contador Público Nacional, Universidad Nacional del Litoral. Posgrado en Financiamiento de Políticas Sociales, Universidad Nacional de General San Martín. Ha sido docente, investigador y Secretario de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe. En la función pública se ha desempeñado como Secretario de Hacienda de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, Secretario de Hacienda de la Provincia de Santa Fe, Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe, Vice Presidente del Consejo Federal de Responsabilidad. Fiscal y Diputado de la Nación. Representante de la provincia de Santa Fe en la Comisión Federal de Impuestos, Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y Consejo Federal de Inversiones.

**Alejo Sorrentino** y **Patricio Larroulet**, pasantes del programa de Desarrollo Económico, colaboraron en la elaboración de este documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org) CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Agosto, W (noviembre de 2017). Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°194**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.