

Federalismo Fiscal

Rodrigo Pena

Septiembre 2009



Marco General

EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS, SE AMPLIARON ENORMEMENTE LAS ASIMETRÍAS EN LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS. TRES MOTIVOS DETERMINANTES QUE SUMAN \$ 51.900 M:

1) DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS Y DE SALUD SIN LA CORRESPONDIENTE TRANSFERENCIA DE RECURSOS.

✓ HOY LAS PROVINCIAS GASTAN 2 PUNTOS MÁS DEL PBI EN SALUD Y EDUCACIÓN QUE ANTES DE LA TRANSFERENCIA. EQUIVALE A \$ 20.000 M ANUALES QUE SE SOLVENTAN CON RECURSOS PROPIOS

2) DESVÍO DE FONDOS PROVINCIALES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA ANSES

✓ EN 2008, LAS PROVINCIAS CONTRIBUYERON A LA ANSES CON \$ 23.900 M

3) LA CREACIÓN DE IMPUESTOS QUE SE COPARTICIPAN POCO (IMPUESTO AL CHEQUE) O NADA (RETENCIONES).

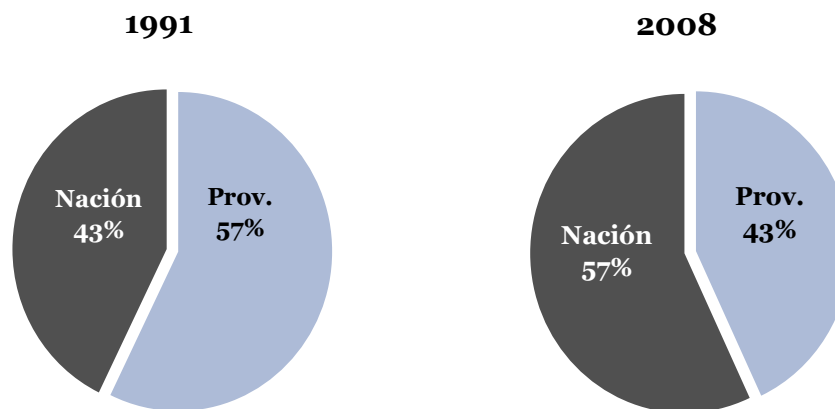
✓ SÓLO POR IMPUESTO AL CHEQUE, LAS PROVINCIAS PIERDEN \$ 8.000 M ANUALES

Menos recursos para más gastos

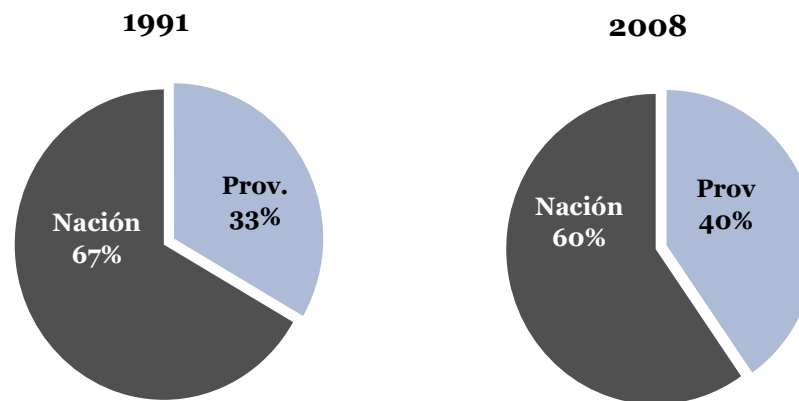
COMBINACIÓN EXPLOSIVA:

- ✓ LAS PROVINCIAS PERDIERON RECURSOS: CAYERON DEL 57% AL 43% DEL TOTAL (INCLUYE RECAUDACIÓN DE AFIP Y RENTAS PROVINCIALES),
- ✓ LAS PROVINCIAS AUMENTARON SU PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DEL 33% AL 40% DEL TOTAL

RECURSOS TRIBUTARIOS
(AFIP + Provinciales)



GASTO PRIMARIO CONSOLIDADO





La asimetría de recursos...

- ✓ **LA LEY Nº 23.548 ESTABLECE QUE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES DEBE DISTRIBUIRSE (AÑO 1988):**
 - **PROVINCIAS: 57%**
 - **NACIÓN: 43%**

- ✓ **SIN EMBARGO, EN 2008, LA RECAUDACIÓN TOTAL SE DISTRIBUYÓ:**
 - **PROVINCIAS: 25%**
 - **NACIÓN: 75%**

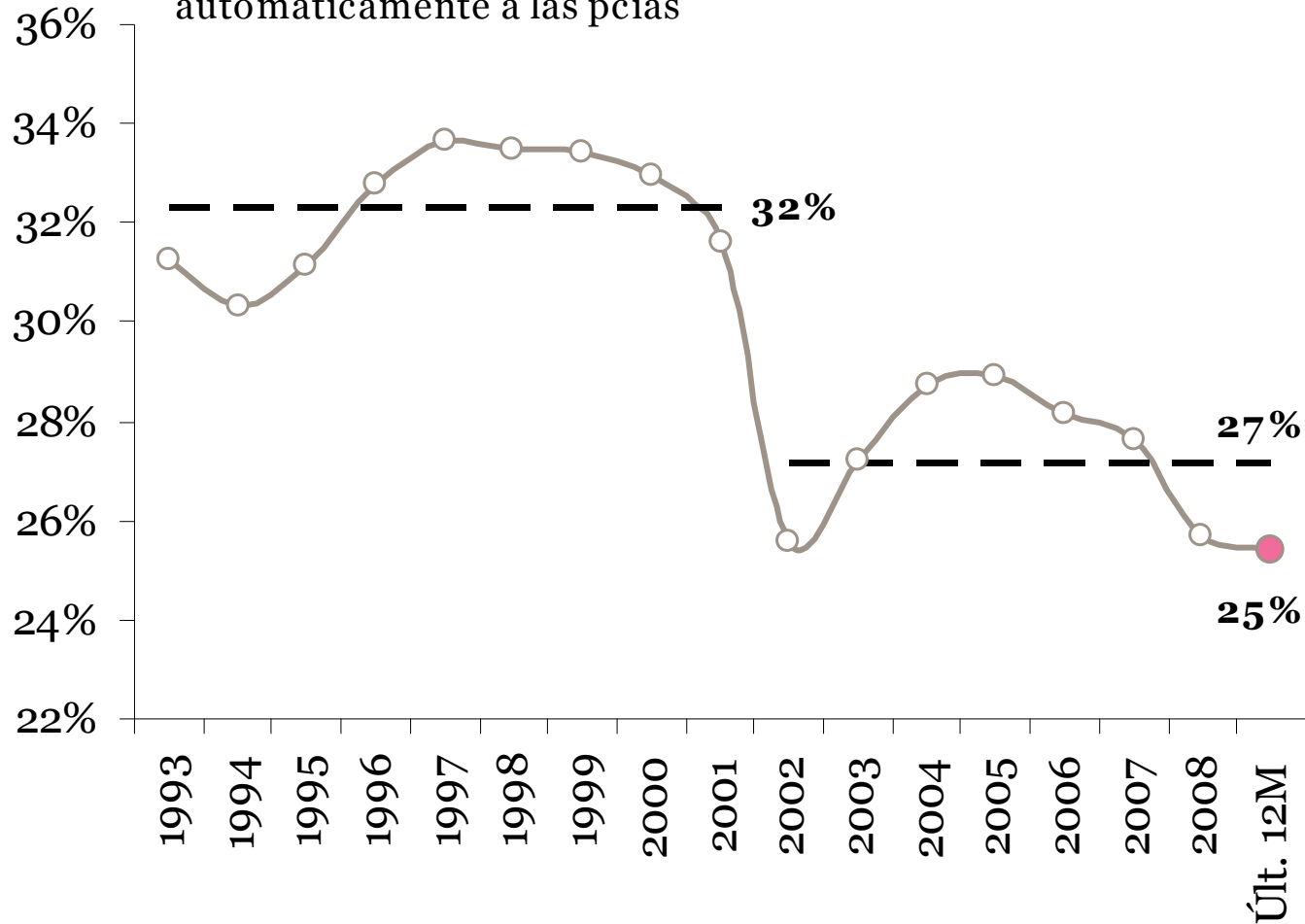
- ✓ **AÚN EXCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL Y COMERCIO EXTERIOR DE LOS FONDOS A REPARTIR, EL RESTO DE LA RECAUDACIÓN SE DISTRIBUYÓ:**
 - **PROVINCIAS: 37%**
 - **NACIÓN: 63%**

} En relación a Ley 23.548, implica \$ 36.000 M anuales menos para Provincias

... se acentuó enormemente en los últimos años

Transferencias automáticas a Provincias

% de la recaudación total AFIP transferida automáticamente a las pcias



Pérdida de recursos

RECURSOS PROVINCIALES APROPIADOS POR NACIÓN

En millones de \$ - Año 2008

1. ANSES	23.289
.Masa coparticipable - 15%	9.649
.IVA - 10,3%	3.679
.Ganancias 20% + \$120M fijos	5.175
.Combustibles -21% nafta y 100% otros	3.925
. Monotributo - 70%	544
.Adicional cigarrillos - 100%	318
2 - Imp. al cheque	7.828
TOTAL (1 + 2)	31.117
<i>% Recaudación Nación</i>	<i>12%</i>

- ✓ **Sólo por ANSES e Impuesto al Cheque, la Nación se apropió de \$ 31.000 M de las Provincias en 2008 (12% de la recaudación nacional).**
- ✓ **Cada Provincia pierde de acuerdo a la participación que tiene en la distribución secundaria de la Ley de Coparticipación.**

PÉRDIDA DE RECURSOS APROPIADOS POR LA NACIÓN

Distribución por provincia

En millones de \$ - Año 2008

Provincia	ANSES	Imp. al cheque	TOTAL
Buenos Aires	5.060	1.701	6.760
Catamarca	635	213	848
Córdoba	2.046	688	2.733
Corrientes	856	288	1.144
Chaco	1.149	386	1.536
Chubut	364	122	487
Entre Ríos	1.125	378	1.503
Formosa	839	282	1.121
Jujuy	655	220	875
La Pampa	433	145	578
La Rioja	477	160	637
Mendoza	961	323	1.284
Misiones	761	256	1.017
Neuquén	400	134	534
Rio Negro	581	195	777
Salta	883	297	1.180
San Juan	779	262	1.041
San Luis	526	177	703
Santa Cruz	364	122	487
Santa Fe	2.059	692	2.751
S. del Estero	952	320	1.272
T. del fuego	289	97	386
Tucumán	1.096	368	1.465
TOTAL	23.289	7.828	31.117

Pérdida de recursos por ANSES

- ✓ Mientras la ANSES tiene superávit (\$ 28.000 M acumulados), y cada vez más abultados, las Provincias le siguen cediendo recursos.
- ✓ En los '90, las Provincias contribuyeron a la ANSES para financiar el desequilibrio del sistema previsional (la ANSES debía continuar pagando las prestaciones pero dejaba de cobrar los aportes que iban a las AFJPs).
- ✓ Pero ahora la ANSES recuperó todos los aportes acumulados y futuros, y nada devolvió a las Provincias!
- ✓ Con recursos de Provincias, la ANSES genera superávit que le presta al Tesoro Nacional. Y el Tesoro a su vez le termina prestando (con interés y discrecionalidad) a las Provincias vía el Programa de Asistencia Financiera (PAF).

Superávit ANSES vs Recursos Provinciales apropiados por Nación
En millones de pesos

Año	Aporte Provincias	Superávit ANSES
2003	7.499	670
2004	10.495	279
2005	12.697	3.627
2006	15.237	6.022
2007	19.242	10.014
2008	23.343	7.133
Acumulado	88.512	27.745



La “solución” discrecional

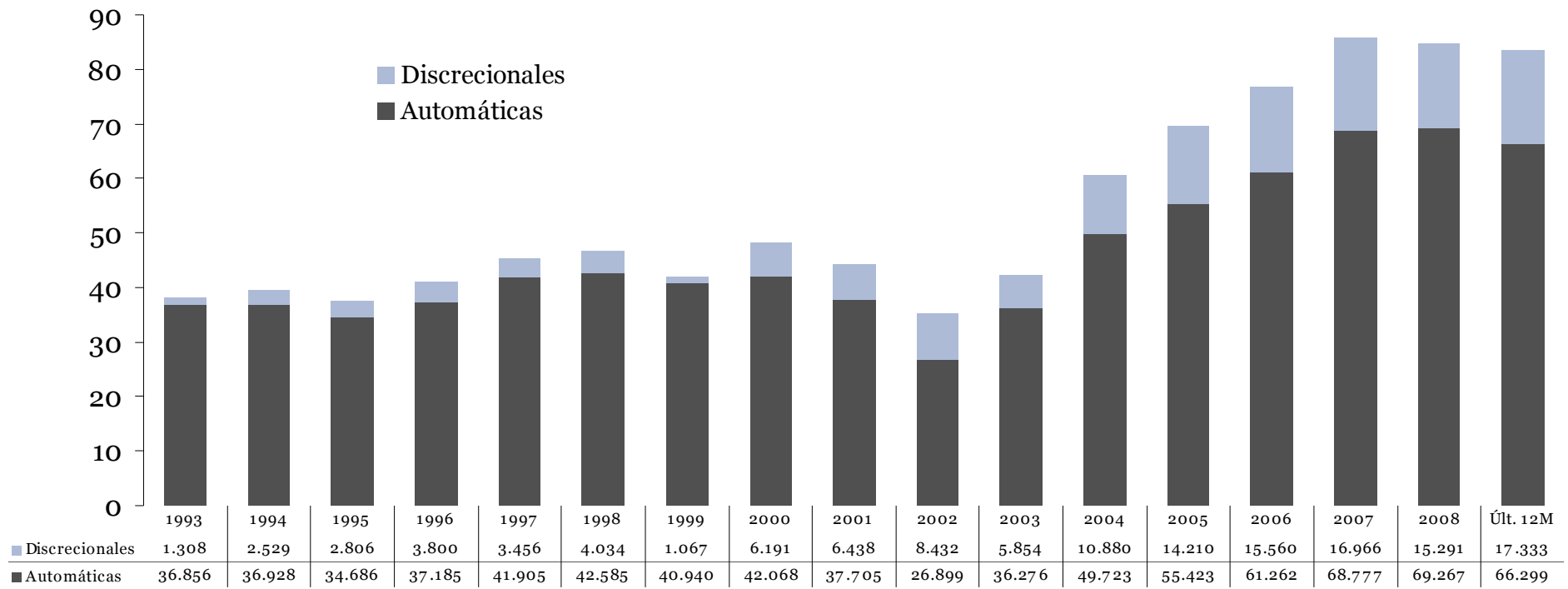
- ✓ **EL ARGUMENTO OFICIAL ES QUE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES COMPENSAN LA PÉRDIDA DE TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS.**
- ✓ **LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES SON FONDOS QUE LA NACIÓN ENVÍA A LAS PROVINCIAS PARA QUE ÉSTAS EJECUTEN CON UN FIN ESPECÍFICO (LA EJECUCIÓN ES PROVINCIAL).**
- ✓ **ES DISCRECIONAL LA DISTRIBUCIÓN ENTRE PROVINCIAS Y EL *TIMING* PARA DESEMBOLSAR LOS FONDOS COMPROMETIDOS.**
- ✓ **Transferencias Corrientes Discrecionales (\$ 7.000 M en 2008). Principales programas:**
 - Fondo de Incentivo Docente (Min. Educación)
 - Asistencia Financiera a Provincias (Obligaciones a cargo del Tesoro)
 - Transferencia Cajas Previsionales (ANSES)
 - Asistencia Alimentaria (Min. Desarrollo Social)
 - Atención a la Madre y el Niño (Min. Salud)
- ✓ **Transferencias de Capital Discrecionales (\$ 8.000 M en 2008). Principales programas:**
 - Desarrollo Habitacional “Techo Digno” - ex Plan Federal de Vivienda (Min. Plan.)
 - Fortalecimiento Comunitario del Hábitat (Min. Plan.)
 - Urbanización de Asentamiento Precarios (Min. Plan.)
 - Construcciones de Rutas (Vialidad)
 - Más Escuelas, Mejor Educación (Min. Plan.)
 - Obras Hídricas de Saneamiento (Min. Plan.)
 - Mejoramiento de Barrios (Min. Plan.)
 - Central Hidroeléctrica Los Caracoles (Min. Plan.)

Crecimiento “discrecional”

Se multiplicó x 9
 Prom. 2005-2008: \$ 12.127 M
 Prom. 1993-2001: \$ 1.351 M

Transferencias a Provincias

Miles de millones de \$ constantes de 2008



Distribución de las transferencias discrecionales

En millones de pesos - Año 2008

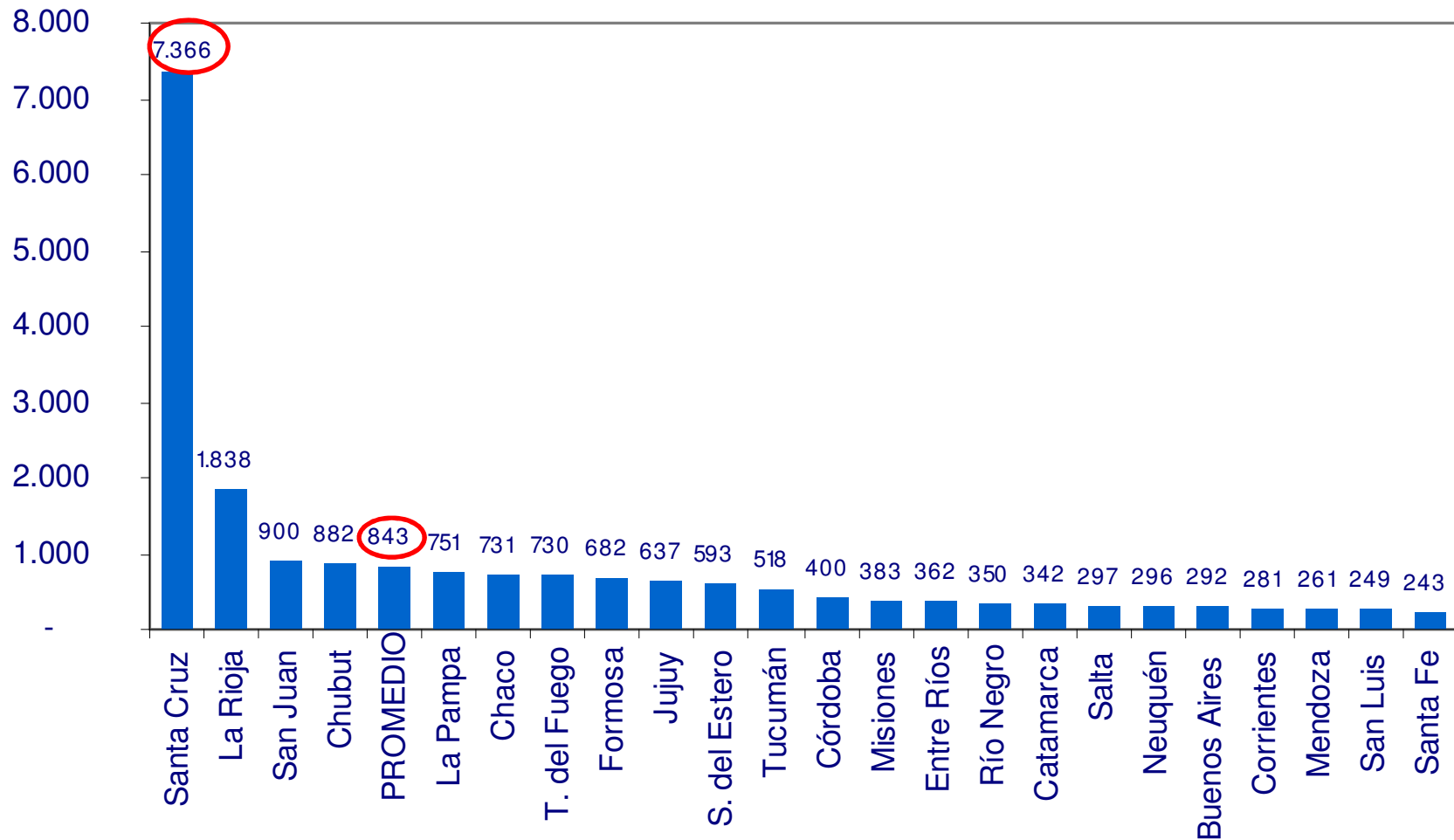
Provincia	Transf. corrientes	Transf. de Capital	Total
Buenos Aires	2.530	1.794	4.324
Catamarca	47	76	123
Córdoba	929	385	1.315
Corrientes	157	123	280
Chaco	409	363	772
Chubut	47	343	391
Entre Ríos	306	144	450
Formosa	150	206	356
Jujuy	154	264	418
La Pampa	82	159	241
La Rioja	379	192	571
Mendoza	182	260	442
Misiones	189	207	396
Neuquén	60	90	151
Río Negro	62	146	208
Salta	154	190	344
San Juan	95	503	598
San Luis	81	17	98
Santa Cruz	283	1.273	1.556
Santa Fe	525	256	781
Santiago del Estero	216	295	512
Tucumán	181	562	743
Tierra del Fuego	30	49	79
TOTAL	7.247	7.899	15.146

Pesos per cápita

Provincia	Transf. corrientes	Transf. de Capital	Total
Buenos Aires	121	171	292
Catamarca	211	132	342
Córdoba	117	283	400
Corrientes	123	158	281
Chaco	344	387	731
Chubut	774	107	882
Entre Ríos	116	246	362
Formosa	395	287	682
Jujuy	402	235	637
La Pampa	497	254	751
La Rioja	619	1.219	1.838
Mendoza	153	108	261
Misiones	200	182	383
Neuquén	178	118	296
Río Negro	246	104	350
Salta	164	133	297
San Juan	757	142	900
San Luis	44	205	249
Santa Cruz	6.027	1.339	7.366
Santa Fe	80	163	243
Santiago del Estero	343	251	593
Tucumán	392	126	518
Tierra del Fuego	452	278	730
PROMEDIO	555	288	843

Distribución de las transferencias discrecionales

En pesos por habitante - Año 2008



Los programas más importantes

Programa de Vivienda "Techo Digno" (Transf. de Capital)

Año 2008

Provincia	En millones de pesos	En pesos per cápita
Santa Cruz	56	266
La Rioja	72	232
San Juan	134	202
Santiago del Estero	154	179
Chaco	179	170
La Pampa	50	156
Chubut	54	123
Tucumán	157	109
Jujuy	48	73
Río Negro	43	72
Formosa	35	68
Neuquén	34	67
Salta	77	66
Mendoza	94	56
Tierra del Fuego	6	55
Buenos Aires	645	44
Corrientes	43	43
Misiones	44	43
Catamarca	11	30
Santa Fe	79	25
Entre Ríos	8	6
Córdoba	20	6
San Luis	-	-
TOTAL / PROMEDIO	2.045	91

Fondo de Incentivo Docente (Transf. Corriente)

Año 2008

Provincia	En millones de pesos	En pesos per cápita
La Rioja	39	126
Formosa	57	109
Jujuy	71	108
Entre Ríos	124	100
Chaco	101	96
San Juan	60	90
Misiones	93	90
Santiago del Estero	71	82
Tierra del Fuego	9	81
Salta	93	81
Buenos Aires	1.160	78
Corrientes	78	78
Tucumán	107	75
Santa Cruz	15	72
Neuquén	32	63
Catamarca	20	57
Río Negro	29	48
La Pampa	15	45
Chubut	20	45
San Luis	15	39
Mendoza	60	35
Santa Fe	111	34
Córdoba	103	31
TOTAL / PROMEDIO	2.482	72

Pero, además de discrecional, la devolución es insuficiente

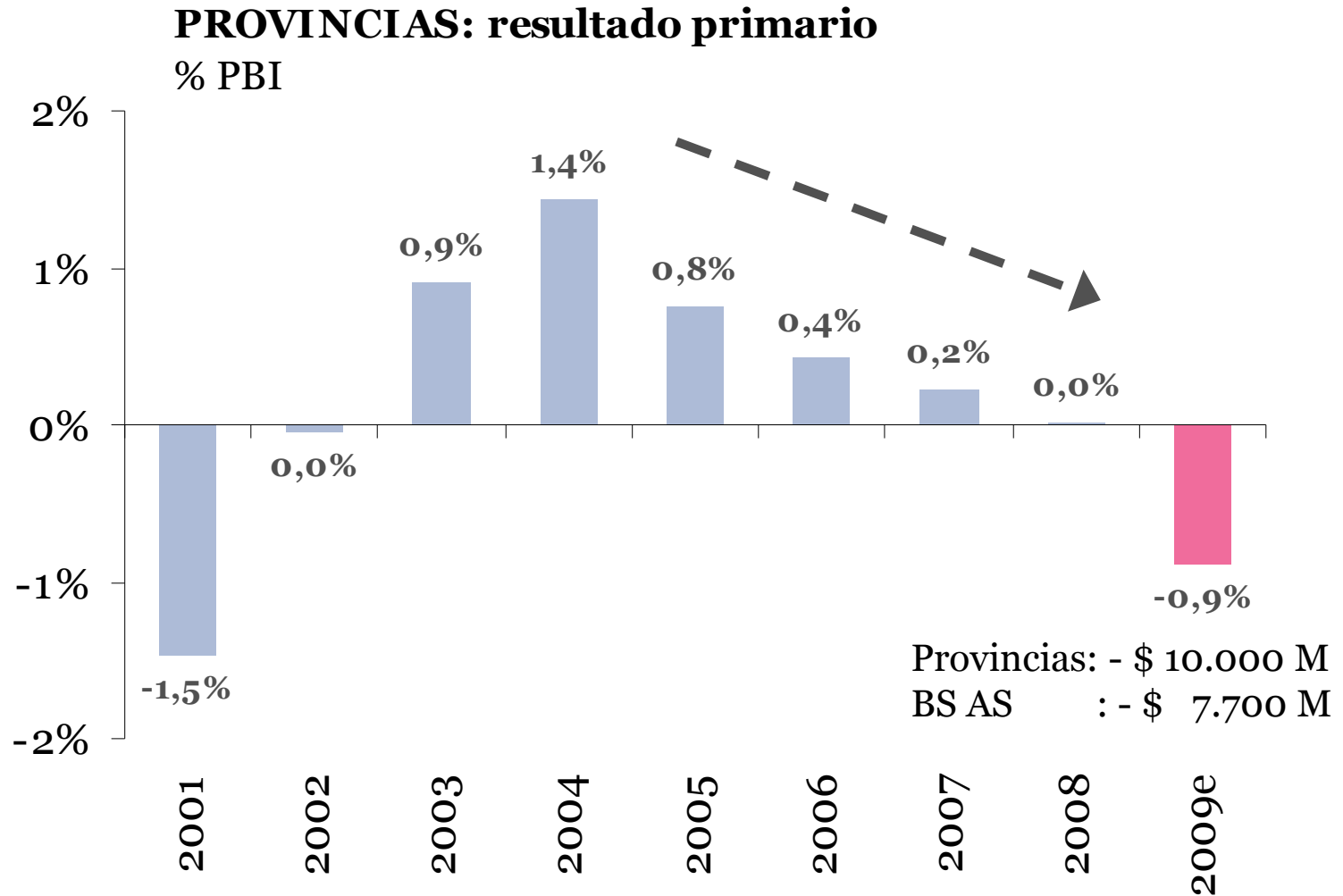
- ✓ Las transferencias discrecionales apenas llegan a cubrir el 50% de los recursos que pierden las Provincias (\$ 15.000 M vs \$ 31.000 M).
- ✓ El efecto neto es muy distinto por Provincia y depende de su suerte en el reparto discrecional.
- ✓ En el neto, la única provincia que gana es Santa Cruz.

Pérdida de recursos provinciales por apropiación de Nación vs "devolución" en transferencias discrecionales

En millones de \$ - Año 2008

Provincia	Pérdida por apropiación	Ganancias por discrecionales	NETO
Santa Cruz	-487	1.556	1.069
La Rioja	-637	571	-66
Chubut	-487	391	-96
T. del fuego	-386	79	-307
La Pampa	-578	241	-337
Neuquén	-534	151	-383
San Juan	-1.041	598	-443
Jujuy	-875	418	-457
Rio Negro	-777	208	-569
San Luis	-703	98	-605
Misiones	-1.017	396	-621
Tucumán	-1.465	743	-722
Catamarca	-848	123	-725
S. del Estero	-1.272	512	-760
Chaco	-1.536	772	-764
Formosa	-1.121	356	-765
Salta	-1.180	344	-836
Mendoza	-1.284	442	-842
Corrientes	-1.144	280	-864
Entre Ríos	-1.503	450	-1.053
Córdoba	-2.733	1.315	-1.418
Santa Fe	-2.751	781	-1.970
Buenos Aires	-6.760	4.324	-2.436
TOTAL	-31.117	15.146	-15.971

El problema se manifiesta por deterioro de cuentas provinciales





Caso particular: la inviabilidad fiscal de la PBA

- Las dificultades fiscales de la Provincia de Buenos Aires obedecen a problemas estructurales (y no coyunturales):
 - Asimetrías en la **distribución primaria**: por la transferencia de recursos de las provincias a la Nación (ANSES + impuesto al cheque) y la absorción de los gastos de salud y educación.
 - Perjuicio relativo en la **distribución secundaria** de recursos: Buenos Aires sólo recibe el 20% (*) de las transferencias automáticas que la Nación le envía a las provincias (vía coparticipación y otras leyes especiales).
 - Falta de actualización del **Fondo del Conurbano Bonaerense**.
- Y la única manera que tiene hoy de sostener sus cuentas fiscales es con el apoyo financiero de la Nación.

(*) El coeficiente en base a la Coparticipación Federal (23.548) es de 21,7%.

El inicio del perjuicio a la PBA

Coefficientes de la distribución secundaria

	1973 (Ley 20.221)	1988 (Ley 23.548) ⁽¹⁾	Dif. Abs.
Buenos Aires	27,99%	22,00%	-6,0%
Catamarca	1,93%	2,76%	0,8%
Córdoba	8,90%	8,89%	0,0%
Corrientes	3,79%	3,72%	-0,1%
Chaco	4,13%	5,00%	0,9%
Chubut	1,86%	1,58%	-0,3%
Entre Ríos	4,56%	4,89%	0,3%
Formosa	2,29%	3,65%	1,4%
Jujuy	2,21%	2,85%	0,6%
La Pampa	1,80%	1,88%	0,1%
La Rioja	1,72%	2,07%	0,4%
Mendoza	4,73%	4,18%	-0,6%
Misiones	2,96%	3,31%	0,3%
Neuquén	1,72%	1,74%	0,0%
Rio Negro	2,29%	2,53%	0,2%
Salta	3,75%	3,84%	0,1%
San Juan	2,55%	3,39%	0,8%
San Luis	1,75%	2,29%	0,5%
Santa Cruz	1,44%	1,58%	0,1%
Santa Fe	9,06%	8,95%	-0,1%
Sgo. del Estero	4,02%	4,14%	0,1%
Tucumán	4,55%	4,77%	0,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	0,0%



Un premio que se convirtió en un castigo...

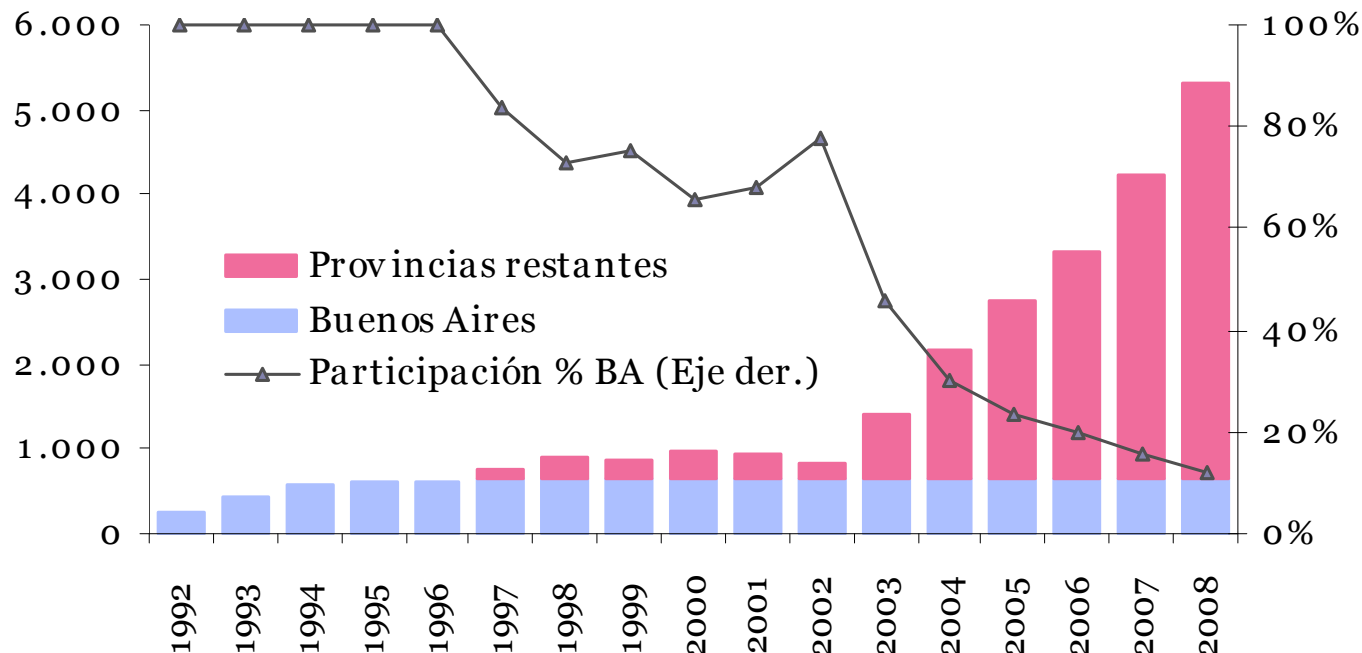
- En 1992 se creó el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense:
 - A la PBA se destinó el 10% de Ganancias (unos 250 M de pesos/dólares en 1992).
 - Y como compensación al resto de las provincias el 4% (distribuido en función de las NBI).
- El crecimiento económico y una menor evasión hicieron que el FCB creciera rápidamente:
 - En 1995 el FCB era de \$630 M (2,5 veces más que en 1992).
- A finales de 1995 se estableció un tope de \$ 650 M para el monto anual a transferir a la PBA.
- La diferencia entre el 10% de Ganancias y el tope fijo de \$650 M se denominó “Excedente FCB” y pasó a repartirse entre el resto de las provincias (de acuerdo a los coeficientes de la distribución secundaria de la Ley de Coparticipación).
- Pero el “Excedente FCB” creció exponencialmente desde 2003 (por más crecimiento, inflación y menor evasión), tornando cada vez más insignificante los \$ 650 M del original FCB.

Y sólo “reparó” al resto de las provincias

- Hoy, el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias (la “reparación” original) ascendería a \$ 5.600 M, pero a la PBA solo le quedan \$ 650 M (apenas el 12%) quedándole la diferencia al resto de las Provincias.

¿Cómo se reparte el Fondo del "Conurbano Bonaerense"?

Millones de \$



Menú de reivindicaciones

- **Impuesto al Cheque**
 - Vence 31/12/09 y debe tratarse en el Congreso
- **Impuesto a las Ganancias**
 - Vence 31/12/09 y debe tratarse en el Congreso
 - Particular interés de PBA (por el Fondo del Conurbano)
- **15% de la Masa Coparticipable que va a la ANSES**
 - Complejo porque requiere modificar el Pacto Fiscal de 1992
- **11% del IVA que va a la ANSES**
 - No hay obligación de tratar la distribución del IVA
- **Retenciones**
 - No hay obligación del PEN de coparticipar retenciones
 - Un primer paso podría ser ratificar por Ley el Fondo Federal Solidario de la soja

TODO INDICA QUE LA DISCUSIÓN PASARÁ POR LA DISTRIBUCIÓN DE:

A) IMPUESTO AL CHEQUE; Y B) IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Impuesto al Cheque

- Hoy sólo va a la masa coparticipable el 30% de su recaudación (apenas el 15% llega a las Provincias)
- El impuesto tiene una insólita e inconstitucional asignación específica al Tesoro Nacional
- Coparticipando el 50% del impuesto, las Provincias ganarían \$ 2.300 M, con el 75% ganaría \$ 5.300 M y con el 100% ganarían \$ 8.200 M
- La ganancia de cada una de las Provincias es proporcional al coeficiente de la distribución secundaria de la Ley N° 23.548.

Distribución Impuesto al Cheque

En millones de pesos - Año 2009

% a Masa Copa	Copa 50%	Copa 75%	Copa 100%
A Provincias	5.855	8.783	11.711
Provincias vs Hoy*	2.342	5.270	8.197

* Hoy: \$ 3.513 M

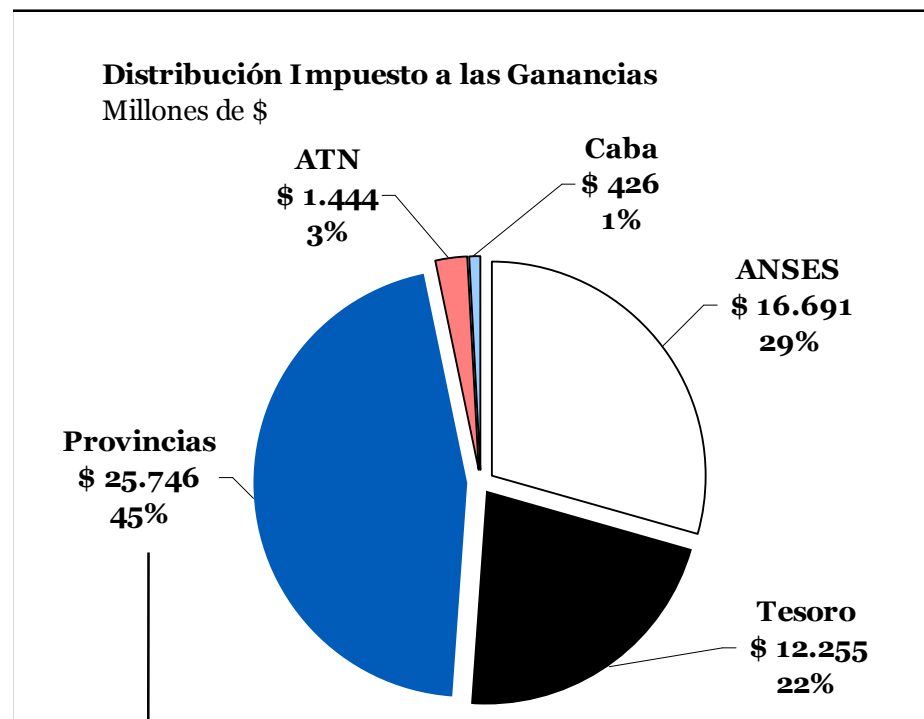
Ganancia de acuerdo a distribución alternativa

En millones de pesos - Año 2009

	Copa 50%	Copa 75%	Copa 100%
Buenos Aires	509	1.145	1.781
Catamarca	64	144	223
Cordoba	206	463	720
Corrientes	86	194	301
Chaco	116	260	405
Chubut	37	82	128
Entre Rios	113	255	396
Formosa	84	190	295
Jujuy	66	148	230
La Pampa	44	98	152
La Rioja	48	108	168
Mendoza	97	217	338
Misiones	77	172	268
Neuquén	40	90	141
Rio Negro	58	132	205
Salta	89	200	311
San Juan	78	176	274
San Luis	53	119	185
Santa Cruz	37	82	128
Santa Fe	207	466	725
S. del Estero	96	215	335
Tucumán	110	248	386
T. del Fuego	29	65	102
TOTAL	2.342	5.270	8.197

Impuesto a las Ganancias

Distribución Impuesto a las Ganancias 2009	
Millones de \$	
IMP. A LAS GANANCIAS	56.563
<i>Detracciones previas</i>	
1.1 Suma Fija Ley 24.699	580
.Provincias	440
.ANSES	120
.ATN	20
Subtotal neto de suma fija	55.983
1.2 Provincias (14%)	7.838
.FCB y excedente (10%)	5.598
..Buenos Aires	650
..Resto	4.948
.NBI (4%)	2.239
1.3 ANSES (20%)	11.197
1.4 ATN (2%)	1.120
1. TOTAL PRECOPARTICPABLE	20.734
2. TOTAL COPARTICPABLE	35.829
2.1 ANSES (15%)	5.374
Neto	30.454
2.2 PROVINCIAS (57,36%)	17.469
2.3 TESORO NACIONAL (40,24%)	12.255
2.4 CABA (1,4%)	426
2.5 ATN (1%)	305



La Provincia de Buenos Aires, por la desactualización del Fondo del Conurbano, se lleva sólo el 15% de los \$ 25.746 M (vs 22% de la distribución secundaria)

Cualquier actualización que se realice del Fondo del Conurbano Bonaerense requiere la modificación de la Ley de Ganancias



Fondo de ATN

- Diferente es el caso del Fondo de ATN, que acumula \$ 8.500 M
- El Fondo de ATN se nutre de: a) el 1% de la masa coparticipable; b) el 1% de bienes personales; c) el 2% de Ganancias; y d) \$ 20 M fijos de Ganancias
- La Nación fue subejecutando ese Fondo, sin distribuirlo a las Provincias.
- Lo que se iba acumulando se le prestaba al Tesoro Nacional.
- La propuesta consiste en tomar esos \$ 8.500 M como crédito de las Provincias para compensar sus obligaciones financieras con la Nación (la deuda de las Provincias con la Nación ronda los \$ 70.000 M.
- Esos \$ 8.500 M se asignan a cada una de las Provincias de acuerdo a los coeficientes de la distribución secundaria de la Ley de Coparticipación.
- No implica una erogación de fondos inmediato para la Nación, ya que lo que resignaría son ingresos futuros (que en realidad, no percibirá sino que refinanciará eternamente...)
- Para las Provincias representa un alivio financiero importante.
- Así, sin costo fiscal, se reduce uno de los principales instrumentos de dominación económica y política en las relaciones federales



Conclusiones

- Las Provincias tienen un desequilibrio fiscal estructural
- La Nación tiene un desequilibrio fiscal autogenerado, con presión tributaria y gasto público récord (principalmente en subsidios y obra pública)
- El peso del ajuste fiscal (en ausencia de fuentes externas de financiamiento) debe recaer en la Nación, que reducirá subsidios, obra pública de ejecución propia y transferencias discrecionales a Provincias.
- La reducción en las transferencias discrecionales debe estar más que compensada con un incremento de las transferencias automáticas (probablemente vía más coparticipación de impuesto al cheque, y quizás Ganancias)
- La verdadera transformación institucional consiste en convertir transferencias discrecionales por transferencias automáticas.

Federalismo Fiscal

Rodrigo Pena

Septiembre 2009