



FOCO FISCAL

AÑO N° 5 – EDICIÓN N° 7

**Evolución de las Transferencias de Capital a Provincias en
período 2003 – 2010**

Marcelo Capello

Néstor Grión

Gustavo Diarte

Alejandra Nazareno

8 de Agosto de 2011

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 – N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° 912956. ISSN N° 1851-1171. Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Dirección General: Marcelo L. Capello. Viamonte 610 2° piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba., Argentina. Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org ieralcordoba@ieral.org

Destino de las Transferencias de Capital a Provincias

El federalismo argentino se ha configurado con el correr de las últimas dos décadas de un modo absolutamente complejo, con recursos impositivos que son desviados de la masa de coparticipación a través de múltiples regímenes especiales que carcomen los recursos provinciales. En contrapartida, durante los últimos años el gobierno nacional ha ido ampliando el uso de transferencias a provincias con carácter discrecional, dirigidas a financiar gastos corrientes, erogaciones de capital, subsidios a los sistemas previsionales provinciales (transferencias a las Cajas de Jubilación no transferidas, y absorción del déficit de las Cajas transferidas a la Nación), el reparto de una porción de las retenciones sobre el complejo sojero en virtud del Fondo Federal Solidario (FFS) además de brindar asistencia financiera.

De este modo, las provincias reciben fondos de la Nación esencialmente por 5 vías: 1) Coparticipación Federal de Impuestos; 2) Otras transferencias en base a leyes especiales; 3) Transferencias Corrientes a Provincias; 4) Transferencias de Capital; 5) Asistencia Financiera. Los envíos tipo 1 y 2 son definidos por leyes de modo que el reparto es automático, por ende no existe discrecionalidad respecto a cuánto, cuándo y a quién enviar los recursos (dichos elementos están previstos en la normativa). De todos modos, pueden tratarse de envíos redistributivos, en el sentido que a algunas provincias retornan más recursos que los que éstas aportan a la recaudación de los impuestos nacionales, y viceversa con otras.

Los envíos tipo 3 y 4 por lo general son discrecionales, quiere decir que las decisiones respecto a “cuánto, cuando y a quien transferir” no está previsto específicamente en ninguna normativa, sino que se deciden en cada momento del tiempo en función de criterios del Ejecutivo. Dentro de las de naturaleza corriente se encuentran los envíos nacionales para cubrir los déficit de las Cajas de Jubilaciones provinciales, subsidios para contener tarifas de energía y transporte, etc. Dentro de las de capital se ubican los envíos nacionales para la construcción de viviendas, rutas y otras obras de infraestructura, además de la inversión financiera.¹ En cuanto a su naturaleza discrecional existen excepciones, como la del Fondo Federal Solidario, que se distribuye con cierta automaticidad, y otros fondos de menor importancia, como FEDEL.

En este informe se analiza la distribución de las Transferencias de Capital que realizó el gobierno nacional entre provincias entre 2003 y 2010, así como la evolución del FFS en el tiempo y su distribución entre provincias.

¹ Recientemente el IERAL publicó el Monitor Fiscal N° 19, en que se da cuenta de la distribución de fondos para vivienda entre provincias.

Transferencias de Capital a Provincias en 2003–2010

Las transferencias de capital a provincias², destinadas mayormente a la ejecución de obra pública provincial, muestran en los últimos años una amplia varianza con relación a su asignación entre gobiernos subnacionales, tanto si se lo mide en términos absolutos como en su versión per cápita. En el cuadro que sigue se muestran las cifras acumuladas entre 2003 y 2010, en que se observan como extremos los montos recibidos por la Provincia de Buenos Aires (\$10.050 millones) y por San Luis (\$290 millones).

Transferencias de Capital Efectivas vs Transferencias de Capital en caso hipotético de distribución según coeficientes de coparticipación federal En millones de pesos, a precios de 2010

	Acumulado 2003-2010		Diferencia
	Transferencias de Capital Efectivas	Transferencias de Capital por Coeficientes de Copa	
Buenos Aires	10.049,6	12.902,0	-2.852,5
CABA	961,5	1.449,2	-487,7
Catamarca	1.061,6	1.618,2	-556,6
Chaco	3.724,3	2.930,9	793,4
Chubut	1.713,2	929,2	784,0
Cordoba	2.961,6	5.216,8	-2.255,2
Corrientes	1.310,3	2.184,1	-873,8
Entre Rios	2.206,4	2.868,7	-662,3
Formosa	2.322,6	2.138,8	183,8
Jujuy	2.351,5	1.669,2	682,3
La Pampa	1.851,8	1.103,3	748,4
La Rioja	2.083,6	1.216,5	867,1
Mendoza	1.843,0	2.450,0	-607,0
Misiones	2.472,8	1.940,8	532,0
Neuquén	800,1	1.019,7	-219,6
Río Negro	1.389,9	1.482,4	-92,5
Salta	2.000,2	2.252,0	-251,7
San Juan	3.178,3	1.986,0	1.192,3
San Luis	289,6	1.341,0	-1.051,4
Santa Cruz	5.694,0	929,2	4.764,8
Santa Fé	2.845,7	5.250,8	-2.405,1
Santiago del Estero	3.012,3	2.427,4	584,9
Tucumán	3.985,9	2.795,1	1.190,8
Tierra del Fuego	716,1	724,6	-8,5

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

² Cabe aclarar que los datos fueron tomados de las ejecuciones provinciales presentadas por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP). En sus notas metodológicas, se consigna que las Transferencias de Capital son los “ingresos transferidos por el Gobierno Nacional, sin contraprestación de bienes o servicios, con el fin de lograr que el beneficiario de los recursos los destine a la formación de capital o para aumentar su capital financiero”.

Resulta interesante también realizar la siguiente comparación: Cuánto hubiese recibido cada provincia (en más o menos) si el monto de dinero repartido por la Nación como Transferencias de Capital entre 2003 y 2010 (decidido en gran medida discrecionalmente), se hubiese distribuido en cambio de acuerdo a los coeficientes de coparticipación federal. En este caso, provincias como Santa Fe y Córdoba hubiesen recibido alrededor de \$2.300 millones adicionales en ese período, respecto a lo efectivamente receptado, frente al caso extremo de Santa Cruz, adonde llegaron \$4.765 millones por arriba de lo que hubiese correspondido por el sistema de coparticipación en base a coeficientes fijos. Es más, lo recibido en exceso por esta última provincia resulta prácticamente igual a lo que recibieron en defecto conjuntamente provincias como Santa Fe y Córdoba. Debe advertirse que jurisdicciones como Catamarca, Corrientes o Salta, provincias relativamente rezagadas, recibieron menos recursos en el reparto discrecional que en una vía alternativa automática.

Si la comparación se efectúa por habitante, puede observarse, por ejemplo, que Santa Cruz recibió casi \$20.900 por habitante, mientras que a provincias como San Luis llegaron \$290 per cápita. Santa Fe y Córdoba recibieron montos en torno a los \$900 por habitante cada una. Resulta destacable advertir que entre las provincias que menos recursos per capita recibieron, en términos netos (por debajo de lo que hubiese correspondido por coeficientes de coparticipación), se encuentran San Luis, Catamarca y Corrientes.

Transferencias de Capital Efectivas vs Transferencias de Capital en caso hipotético de distribución según coeficientes de coparticipación federal

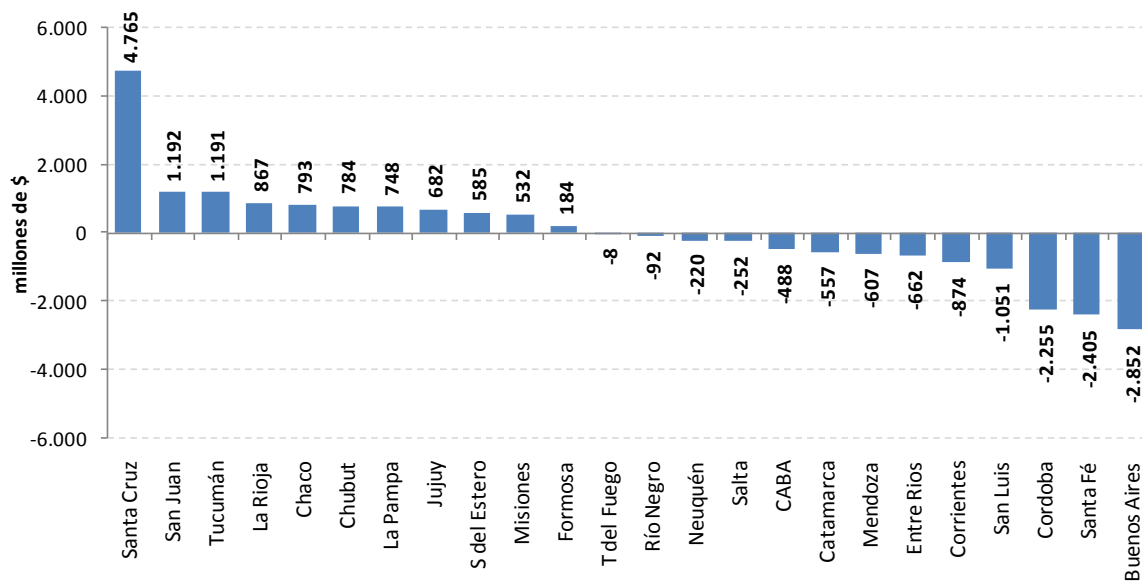
En pesos per cápita, a precios de 2010

	Acumulado 2003-2010		Diferencia
	Transferencias de Capital Efectivas	Transferencias de Capital por Coeficientes de Copa	
Buenos Aires	644,4	827,3	-182,9
CABA	332,6	501,3	-168,7
Catamarca	2.886,2	4.399,5	-1.513,3
Chaco	3.535,3	2.782,2	753,1
Chubut	3.381,3	1.833,9	1.547,4
Cordoba	896,1	1.578,6	-682,4
Corrientes	1.319,1	2.198,7	-879,6
Entre Rios	1.784,7	2.320,4	-535,7
Formosa	4.399,8	4.051,5	348,2
Jujuy	3.497,9	2.482,9	1.015,0
La Pampa	5.842,7	3.481,2	2.361,4
La Rioja	6.278,7	3.665,9	2.612,8
Mendoza	1.058,2	1.406,7	-348,5
Misiones	2.252,4	1.767,8	484,6
Neuquén	1.453,8	1.852,8	-399,0
Río Negro	2.194,5	2.340,5	-146,0
Salta	1.646,0	1.853,1	-207,2
San Juan	4.671,1	2.918,8	1.752,3
San Luis	670,9	3.107,1	-2.436,2
Santa Cruz	20.893,6	3.409,5	17.484,1
Santa Fé	889,1	1.640,5	-751,4
Santiago del Estero	3.360,2	2.707,7	652,5
Tucumán	2.752,3	1.930,1	822,3
Tierra del Fuego	5.674,9	5.742,2	-67,3

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

Transferencias de Capital Efectivas vs Transferencias de Capital distribuidas por coeficientes de coparticipación

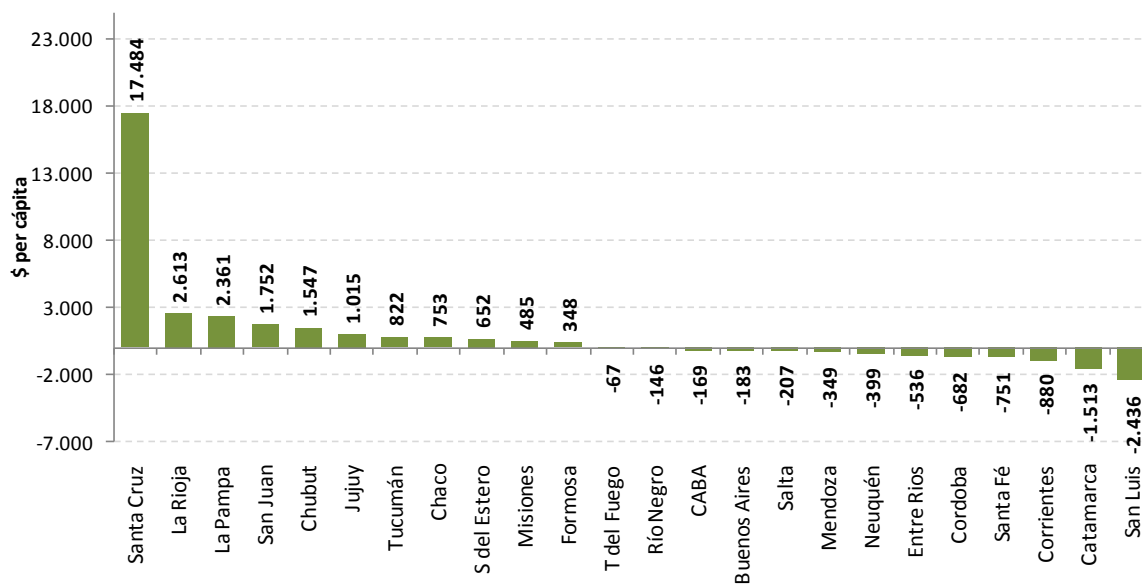
Diferencias en millones de \$



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

Transferencias de Capital Efectivas vs Transferencias de Capital distribuidas por coeficientes de coparticipación

Diferencias en \$ per cápita



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

Distribución del Fondo Federal Solidario a Provincias

Desde 2009 el gobierno nacional destina un 30% del producido por los derechos a la exportación de soja y derivados a la conformación de un Fondo Federal Solidario (FFS), cuyo destino es financiar obras de infraestructura en provincias y municipios.³ El Fondo se distribuye entre las provincias en función de los coeficientes de coparticipación de la Ley 23.548. A su vez, las provincias deben destinar un mínimo del 30% de los recursos recibidos por el FFS a sus municipios.

A continuación se analiza la evolución desde la constitución del FFS en 2009 hasta la fecha, señalando algunos tópicos referidos a la redistribución geográfica que implica.

Evolución del Fondo Federal Solidario (FFS)

El siguiente cuadro muestra lo que ha recibido cada provincia en concepto de transferencias del FFS desde su creación hasta la fecha, y su participación en el total distribuido cada año.

Evolución del Fondo Federal Solidario
En millones de Pesos y participación en el total

PROVINCIAS	2009	2010	2011	2009	2010	2011
	abr-dic	ene-dic	ene-jul	abr-dic	ene-dic	ene-jul
BUENOS AIRES	600,5	1.581,9	926,3	20,42%	21,21%	21,21%
CATAMARCA	79,0	198,4	116,2	2,69%	2,66%	2,66%
CÓRDOBA	254,9	639,7	374,6	8,67%	8,58%	8,58%
CORRIENTES	106,7	267,8	156,8	3,63%	3,59%	3,59%
CHACO	143,2	359,4	210,4	4,87%	4,82%	4,82%
CHUBUT	45,3	114,0	66,7	1,54%	1,53%	1,53%
ENTRE RÍOS	140,1	351,7	205,9	4,76%	4,72%	4,72%
FORMOSA	104,5	262,2	153,5	3,55%	3,52%	3,52%
JUJUY	81,5	204,6	119,8	2,77%	2,74%	2,74%
LA PAMPA	53,9	135,3	79,2	1,83%	1,81%	1,81%
LA RIOJA	59,4	149,2	87,3	2,02%	2,00%	2,00%
MENDOZA	119,7	300,4	175,9	4,07%	4,03%	4,03%
MISIONES	94,8	238,0	139,3	3,22%	3,19%	3,19%
NEUQUÉN	49,8	125,0	73,2	1,69%	1,68%	1,68%
RÍO NEGRO	72,2	181,7	106,4	2,45%	2,44%	2,44%
SALTA	110,0	276,1	161,7	3,74%	3,70%	3,70%
SAN JUAN	97,0	243,5	142,6	3,30%	3,27%	3,27%
SAN LUIS	65,5	164,4	96,3	2,23%	2,20%	2,20%
SANTA CRUZ	45,4	114,0	66,7	1,54%	1,53%	1,53%
SANTA FE	256,5	643,8	377,0	8,72%	8,63%	8,63%
SGO. DEL ESTERO	118,6	297,6	174,3	4,03%	3,99%	3,99%
TUCUMÁN	136,6	342,7	200,7	4,64%	4,60%	4,60%
TIERRA DEL FUEGO	35,4	88,8	52,0	1,20%	1,19%	1,19%
C.A.B.A.	70,6	177,7	104,1	2,40%	2,38%	2,38%
TOTAL	2.941,3	7.457,8	4.367,0	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

³ Decreto Nacional 206/2009.

El siguiente cuadro muestra la distribución en términos per cápita durante 2010. Entre las que más recursos recibieron se encuentran Tierra del Fuego (\$703,9), Catamarca (\$539,2) y Formosa (\$496,7), mientras las que menos receptaron son CABA (\$61,5), Buenos Aires (\$101,4), Mendoza (\$172,5), Córdoba (\$193,6) y Santa Fe (\$201,1).

Distribución del Fondo Federal Solidario

En Pesos per cápita

	2010
BUENOS AIRES	101,4
CATAMARCA	539,3
CÓRDOBA	193,6
CORRIENTES	269,6
CHACO	341,1
CHUBUT	224,9
ENTRE RÍOS	284,5
FORMOSA	496,7
JUJUY	304,4
LA PAMPA	426,8
LA RIOJA	449,5
MENDOZA	172,5
MISIONES	216,8
NEUQUÉN	227,1
RÍO NEGRO	286,9
SALTA	227,2
SAN JUAN	357,9
SAN LUIS	381,0
SANTA CRUZ	418,1
SANTA FE	201,1
SGO. DEL ESTERO	332,0
TUCUMÁN	236,6
TIERRA DEL FUEGO	703,9
C.A.B.A.	61,5
TOTAL	186,0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

Redistribución Geográfica del FFS

Que el reparto del FFS sea automático no significa que no sea redistributivo. El esquema genera *ex ante* provincias aportantes netas y provincias beneficiarias netas en función de que los coeficientes usados para su distribución no contemplan el aporte de cada provincia a la constitución del FFS, sino que responden a los criterios vigentes cuando se definió el régimen general de distribución secundaria. Este esquema de distribución claramente no es favorable a provincias con alta producción del complejo sojero (Córdoba, Santa Fe) y lo contrario acontece

en provincias donde esta actividad prácticamente no existe (patagónicas, algunas del NEA y NOA sin producción ni transformación sojera).

Adicionalmente, el hecho de que un 30% como mínimo de los recursos del FFS deban ser girados a municipios puede acarrear otro tipo de redistribución regional, en este caso entre zonas rurales y urbanas, al estilo de lo que sucede con las provincias productoras y no productoras. De hecho, los municipios del Gran Buenos Aires donde no se produce soja (Partidos del Gran Buenos Aires) recibieron aproximadamente \$242 millones en 2010 por FFS, equivalente a un 54% de lo que recibieron provincias “sojeras” como Córdoba o Santa Fe (neto de los recursos del FFS que éstas derivan a sus municipios).

**Distribución entre provincias y municipios en
jurisdicciones seleccionadas – Año 2010
– La importancia del Gran Buenos Aires –**

	Mill. de \$	s/Total	Reparto
Buenos Aires	1,581.9	21.2%	
a Provincia	1,107.3	14.8%	70.00%
a Municipios	474.6	6.4%	30.00%
Partidos del Gran Buenos Aires	241.7	3.2%	50.94%
Resto Buenos Aires	232.8	3.1%	49.06%
Córdoba	639.7	8.6%	
a Provincia	447.8	6.0%	70.00%
a Municipios	191.9	2.6%	30.00%
Santa Fe	643.8	8.6%	
a Provincia	450.6	6.0%	70.00%
a Municipios	193.1	2.6%	30.00%
Total País	7,457.8	100.0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

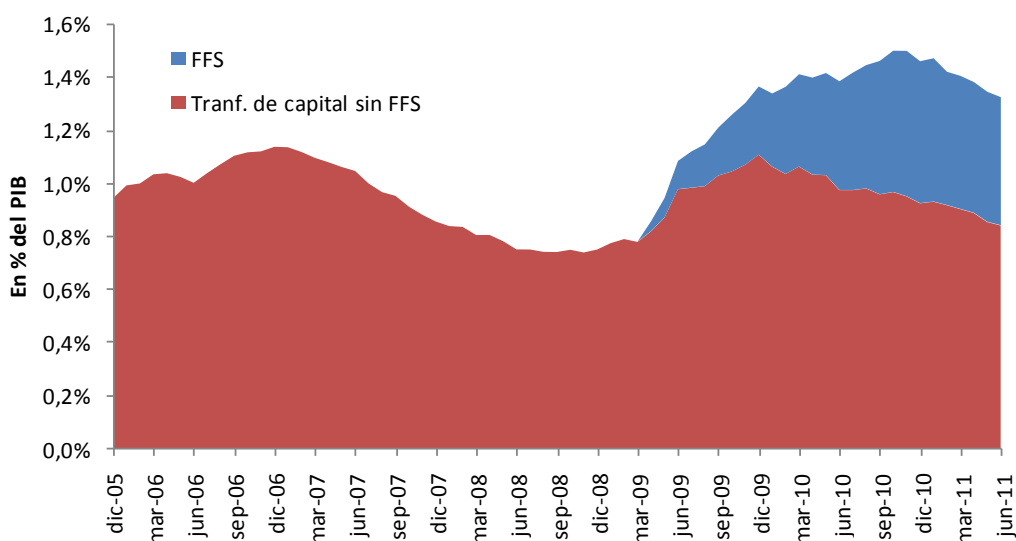
Relación entre el FFS y otras Transferencias de Capital

Si bien la distribución del FFS no puede ser alterada por la Nación (reparto automático, con coeficientes predeterminados), aún queda margen para la discrecionalidad del gobierno central si usa estas transferencias para sustituir otras transferencias de capital más discrecionales. La evolución de ambos tipos de envíos se muestra en el gráfico que sigue. El FFS inicialmente adicionó recursos al resto de las transferencias de capital, pasando de un mínimo de 0,74% del PIB (acumulado 12 meses) en noviembre de 2008 hasta alcanzar un máximo del 1,50% del PIB en octubre de 2010, momento a partir del cual el conjunto de transferencias de capital (incluyendo FFS) comienza a descender, hasta el 1,19% actual. Se advierte que el resto de transferencias de capital (sin FFS) descienden desde diciembre de 2009, reflejando desde

entonces y en términos del PIB, un desplazamiento de transferencias de capital más discrecionales por recursos del FFS, menos discrecionales. Si bien es auspicioso este cambio de “composición” entre envíos automáticos y no automáticos que significó el FFS, no debe pasarse por alto que a medida que transcurre el tiempo el FFS más que adicionar recursos a los que ya transfería la Nación a provincias, en realidad los va sustituyendo (medición en términos del PIB).

Evolución de las Transferencias de Capital: FFS y resto

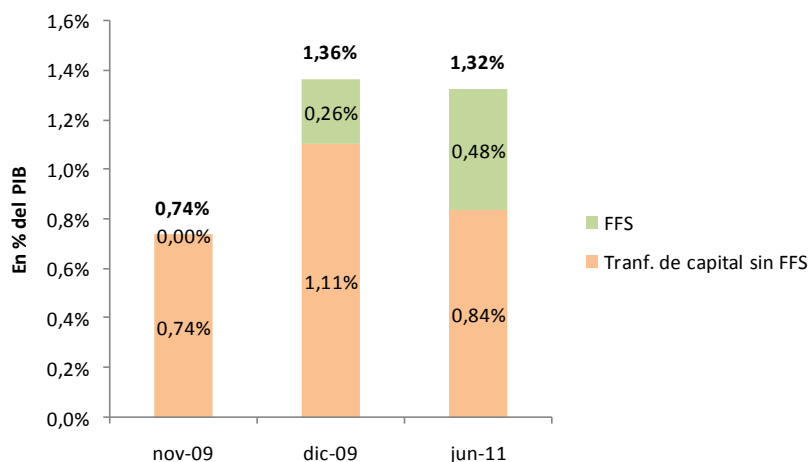
En % del PIB, acumulado 12 meses



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.

Evolución de las Transferencias de Capital

En % del PIB, acumulado 12 meses



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base de MECON.