



IERAL

Fundación
Mediterránea

Monitor Fiscal

Año 13 - Edición Nº 33 – 17 de Julio de 2020

Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?

Marcelo Capello

mcapello@ieral.org

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Resumen

En Argentina, los reclamos provinciales al poder central por mayor autonomía suelen provenir generalmente por las siguientes razones: 1) Provincias que cuestionan los montos que reciben de **coparticipación federal de impuestos**, con relación a los recursos que aportan sus habitantes en concepto de impuestos nacionales; 2) Provincias que se sienten discriminadas por la asignación de las **transferencias fiscales discrecionales** que decide el poder central; 3) Provincias que desean contar con **mayor autonomía para sus decisiones** de endeudamiento, realización de obras públicas, etc., es decir, temas relacionados con las funciones que les son permitidas desarrollar en el marco de una federación.

Con relación a la distribución secundaria de la coparticipación y otras transferencias automáticas, la Ley 23.548 no explicita los criterios con los cuales se han construido los coeficientes de distribución a cada provincia, que por cierto resultan en un reparto en algunos casos de dudosa objetividad. En primer lugar, debe advertirse que sí existe redistribución en el sistema de transferencias, y resulta notoria: por caso, en la primera mitad de 2020 la provincia de Buenos Aires recibió un 22,4% de las transferencias automáticas a provincias, cuando cuenta con 38,7% de la población y 35,1% del PIB nacional. En el otro extremo, Tierra del Fuego tiene una participación en las transferencias que resulta un 198% mayor a lo que participa en la población. En el caso de Catamarca, recibe un 167% por arriba de su participación en la población. Si se tiene en cuenta la población, serían 4 jurisdicciones las que cuentan con menor porción de transferencias que de población: BA, CABA, Mendoza y Córdoba. Queda claro, en esta presentación de los datos, que el sistema de transferencias en Argentina beneficia especialmente a las provincias de baja densidad poblacional, sean ricas o pobres.

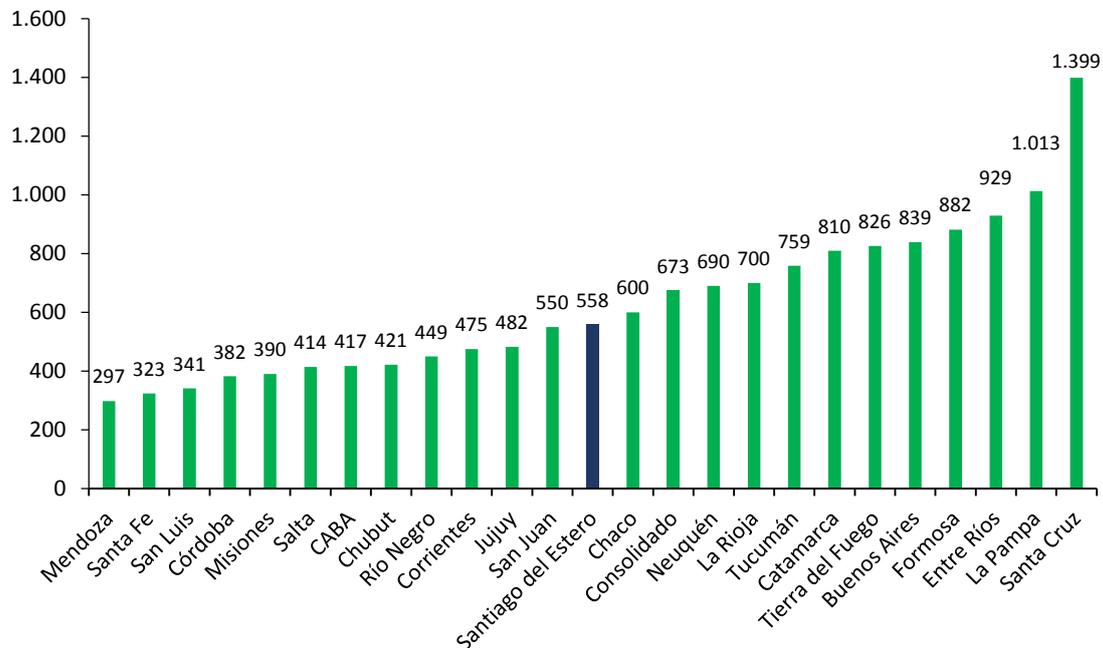
Si la comparación se realiza en función del aporte a la producción total del país, las que participan menos en las transferencias que el PIB, serían CABA, Neuquén, Buenos Aires, Chubut, Santa Fe, Mendoza y Córdoba. En el otro extremo, Formosa recibe transferencias un 627% por arriba de lo que aporta al PIB, un 289% ocurre con Chaco y 276% en Santiago del Estero.

La segunda razón para los reclamos de algunas provincias, deriva de la distribución de las transferencias nacionales discrecionales a las provincias, es decir, las que deciden funcionarios del poder central, y no están regladas por una ley nacional que expone criterios objetivos para la distribución. Existen transferencias discrecionales corrientes y de capital.

Por caso, en el primer semestre de 2020, Santa Cruz recibió transferencias corrientes mensuales (promedio) por \$1.399 per cápita, mientras en el otro extremo se ubica Mendoza con \$297. Buenos Aires está posicionada en quinto lugar entre las que más recibieron: \$839 por habitante, como mínimo el doble de lo recibido por CABA, Córdoba y Santa Fe, y casi 3 veces lo recibido por Mendoza.

Transferencias discrecionales corrientes a provincias en 1er Sem 2020

(promedio mensual 2020 - per cápita)



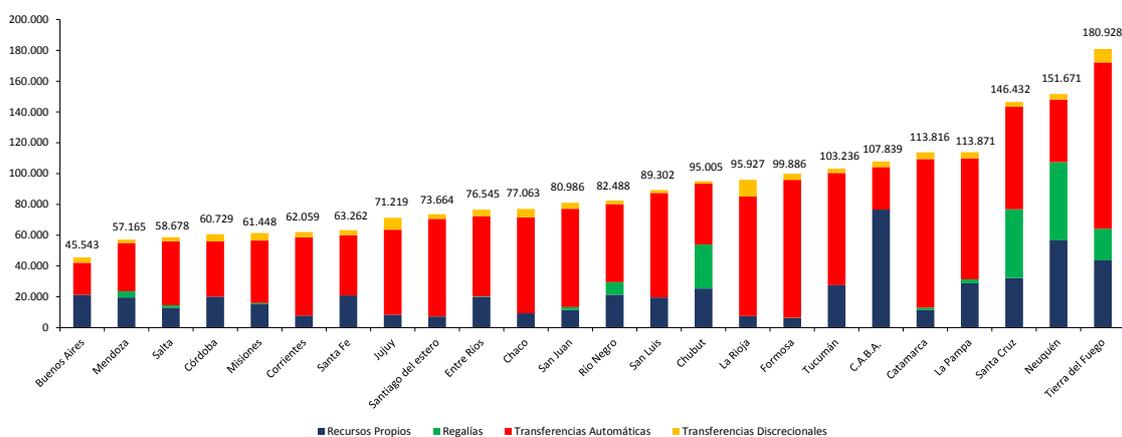
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

¿El sistema de transferencias existente en Argentina sigue implícitamente algún criterio implícito de capacidad o necesidad en provincias? Si bien la Ley de Coparticipación no explicita criterios, ya se comentó que el sistema resulta sumamente redistributivo, aunque no puede decirse que tienda a nivelar capacidad o necesidad fiscal. Por caso, aún después de las transferencias enviadas por Nación a provincias, todavía existen diferencias de 4 veces entre los recursos totales per cápita que cuenta para gastar la jurisdicción con más recursos (Tierra del Fuego), con relación a la que tiene menos (Buenos Aires). Antes del Consenso Federal firmado en 2017, dicha relación entre el máximo y el mínimo era de 5 veces. Inclusive, dentro de una misma región, existen casos de diferencias en los recursos totales de hasta 2,5 veces. En este sentido, la región más homogénea es Cuyo, por cuanto la diferencia de ingresos totales per cápita entre el máximo (San Luis) y el mínimo (Mendoza), es del 60%.

También se presentan diferencias difíciles de explicar dentro de una misma región. Por ejemplo, en Patagonia, mientras Tierra del Fuego contó en 2019 con recursos totales per cápita de \$181 mil pesos, en Río Negro fueron \$82 mil pesos. En NOA, Catamarca tuvo recursos en 2019 equivalentes a \$114 mil per cápita, contra \$59 mil en Salta. Finalmente, en NEA, mientras Formosa contó con \$100 mil por habitante, Misiones y Corrientes estuvieron en torno a \$62 mil.

Recursos provinciales según origen

(Año 2019 – per cápita)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Algunas provincias aportan más recursos netos que otras al sistema federal, y en algunas oportunidades hacen sentir sus reclamos. De acuerdo a las distintas estimaciones, queda claro que resultan aportantes netas las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En algunas estimaciones aparecen también Mendoza, Neuquén y Chubut entre las aportantes netas.

La posición de CABA en el ranking depende si se aplica el criterio del “gasto” o del “beneficio” para estimar el Residuo Fiscal Neto. En los trabajos en que se aplicó el primer criterio, CABA queda ubicada como provincia “receptora” o “en equilibrio”. En el trabajo que aplica el segundo criterio, CABA aparece como la mayor “aportante” neta al sistema.

Puede afirmarse que en las últimas tres décadas el sistema de transferencias fiscales existente en Argentina no ha jugado precisamente a favor de la provincia de Buenos Aires, en especial entre 2003 y 2017, cuando resultaba restrictivo el techo al Fondo del Conurbano. No obstante, es conocido que dicha provincia, en especial en el conurbano bonaerense (así como CABA), ha sido claramente beneficiada por la asignación jurisdiccional de subsidios económicos en los últimos 15 años, es decir, los que se utilizan para mantener las tarifas de los servicios de utilidad general por debajo de sus costos (agua, electricidad, gas, transporte, etc.).

Esto es, el sistema de los últimos años ha deteriorado la calidad de los bienes y servicios que provee el gobierno de la provincia de Buenos Aires (infraestructura, educación, salud, etc.), pero ha abaratado el precio de los servicios públicos para los habitantes de CABA y el conurbano bonaerense, subsidios que son administrados por el gobierno nacional. Así, podría decirse, que los habitantes de Buenos Aires, especialmente en el conurbano, pagan tarifas subsidiadas por los servicios mencionados, pero reciben una educación o infraestructura de menor calidad que en otras jurisdicciones. Las razones para tal asimetría posiblemente haya que buscarlas en el terreno político y no en el económico. Se trata de problemas irresueltos en

décadas, en un país que necesita desconcentrar su población, y disminuir el peso del AMBA en el total nacional.

Posibles soluciones para los problemas enumerados debería derivar de alguna o varias de las siguientes iniciativas:

- **Redistribuir potestades tributarias entre Nación y Provincias**, de modo que éstas pasen a aplicar algún o algunos impuestos nacionales, reduciendo paralelamente la cuantía de las transferencias fiscales de Nación a Provincias. Al aumentar la autonomía fiscal de las provincias, ayudaría a contener la cuantía del gasto público provincial, y a mejorar su eficiencia, por el mayor control que habría de parte de sus habitantes. La cuantía y calidad del gasto provincial podrán optimizarse en la medida que aumentar el gasto local implique subir la presión tributaria local, en lugar de hacerlo con transferencias que provienen del gobierno nacional. No obstante, esta posible solución debe ser evaluada con cuidado, para no asignar a provincias el cobro de impuestos que no se aconsejan para ese nivel de gobierno (los que gravan factores de mayor movilidad).
- **Minimizar la porción de las transferencias a provincias que se deciden en forma discrecional**, automatizándolas con criterios objetivos. Por ejemplo, las transferencias que realiza ANSES a los sistemas provinciales de jubilaciones.
- **Mejorar los criterios de distribución en las transferencias automáticas a provincias**, que deberían ser explícitos y objetivos (no ocurre con la actual ley de coparticipación), y seguir objetivos claros de nivelación fiscal (capacidad o necesidad fiscal). Además, debería quedar claro qué provincias subsidian y cuales son subsidiadas, y como mínimo en el caso de estas últimas, aplicar reglas y convenios por los cuales deban utilizar los recursos recibidos que constituyen “subsidio”, en ciertos fines (educación, salud, infraestructura, etc.), y rendir cuenta de ellos.
- **Separar los sistemas de transferencias en dos objetivos:** i) **Nivelación fiscal** entre provincias (equiparar capacidad de ingresos y/o compensar por necesidades objetivas de gasto corriente); ii) **Desarrollo Regional** (programas dirigidos al crecimiento económico y la convergencia regional, financiando educación, salud, infraestructura, ciencia y técnica, innovación, etc.).

Además, podría avanzarse en armonización tributaria. Por ejemplo, se podría evaluar el reemplazo de Ingresos Brutos (IIBB) por una alícuota adicional en las ventas a consumidor final en el IVA nacional, con administración tributaria de AFIP¹, fijación de alícuotas adicionales por parte de cada provincia, que recibirían su recaudación correspondiente a esas transacciones, sin la posibilidad de que las provincias distorsionen con retenciones y percepciones excesivas, como ocurre ahora con IIBB. También debería coordinarse por las tasas municipales, en especial la que resulta similar a IIBB, y otras que implican una pérdida de competitividad para

¹ Una experiencia interesante de armonización tributaria se ha dado en Córdoba, en que el gobierno provincial y muchos de sus municipios han vinculado sus regímenes para pequeños contribuyentes con el Monotributo Nacional, de modo que existen importantes ahorros en materia de administración tributaria consolidada, y de costos de cumplimiento para los contribuyentes.

sus jurisdicciones y el país en su conjunto (tasas que gravan el uso de energía, la introducción de alimentos, etc.).

No obstante, para lograr una mayor autonomía financiera en provincias, que aumente su responsabilidad fiscal por un control ciudadano más cercano, y puedan funcionar como contrapeso político del poder central (con la posibilidad real de sostener diferencias de criterio respecto a las decisiones nacionales), se requiere también:

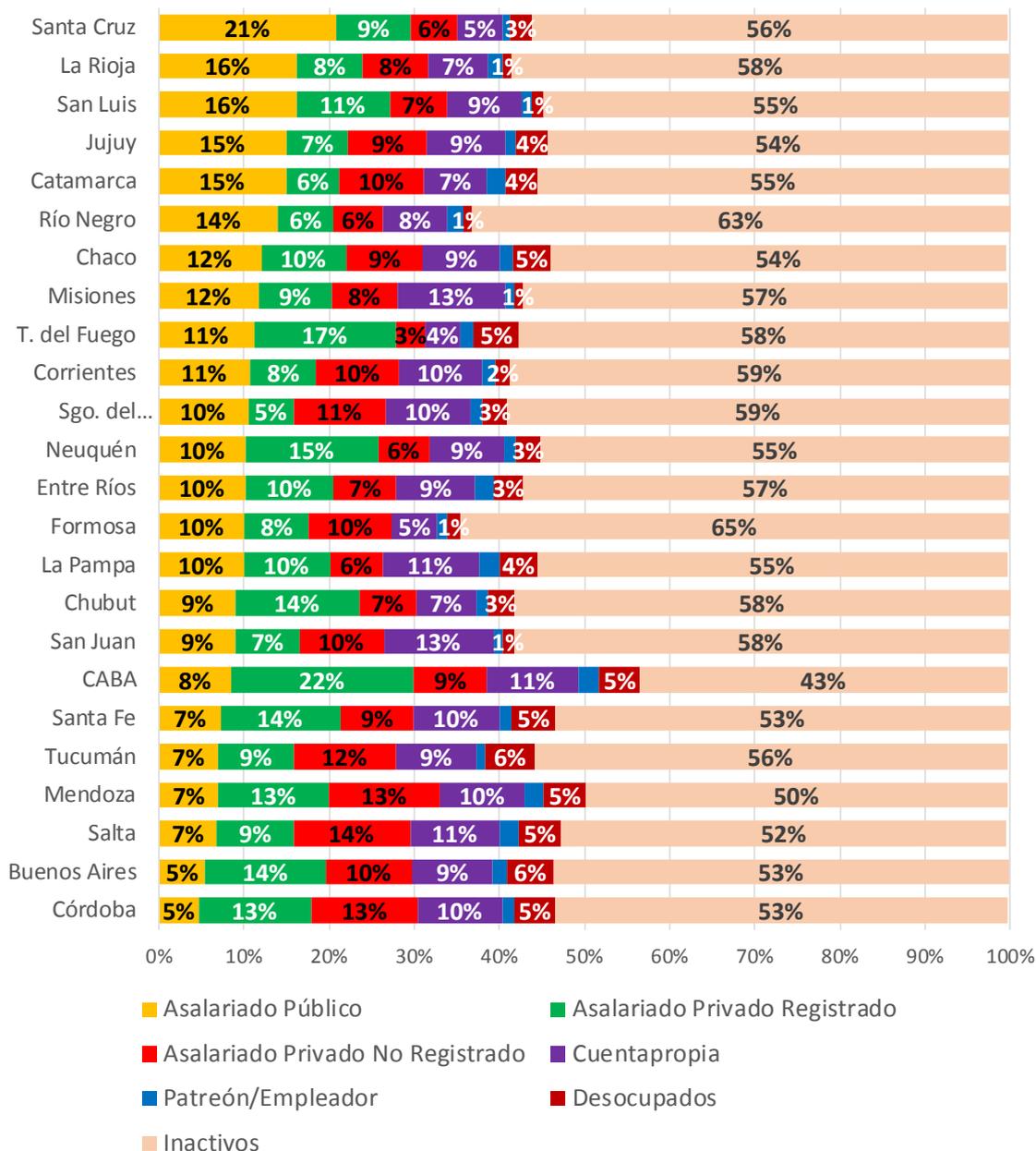
- **Orden fiscal en las provincias (sustentabilidad fiscal)**, con la existencia de buenas reglas fiscales y la presencia de Fondos de Ahorro (anticíclicos), de manera que su salud financiera no dependa de las ayudas discrecionales del poder central;
- **Economías privadas pujantes**, que genere empleo formal y productivo, y no deje al sector público como único o central actor de sus sociedades. Este es también un requisito para un mejor funcionamiento republicano, pues una economía privada fuerte genera mayor control sobre el gobierno, mayores posibilidades de libertad de expresión y prensa, etc.

Respecto al segundo requisito, debe advertirse que una economía privada pujante implica contar con un mercado laboral con preponderancia del empleo privado formal, y no del empleo público. Para maximizar la innovación y la inversión productiva, debe existir una población atenta a las nuevas oportunidades que surgen para satisfacer la demanda interna y externa, y contar con las oportunidades de llevar a cabo sus proyectos, ya sea con una educación de alto nivel, como la existencia de financiamiento y seguridad jurídica que permitan concretar inversiones (entre otros requisitos).

No parece ser la situación en muchas de las provincias argentinas en que el empleo público supera al privado formal, como ocurre en la mitad de ellas. Se tiene, por ejemplo, el caso de Santa Cruz, con 21% de la población con un empleo público, mientras sólo 9% cuentan un empleo privado formal. O La Rioja, en que las relaciones son 16% y 8%, respectivamente. En el otro extremo, en provincias como Córdoba y Buenos Aires, los guarismos son 5% y 14%, respectivamente.

Composición de la población provincial en el mercado laboral

En % de la población total – I trimestre 2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a EPH- INDEC

No debe esperarse que un sistema de coparticipación federal de impuestos, al menos como está diseñado en Argentina, resulte suficiente para lograr convergencia económica entre provincias, es decir, que las provincias más pobres crezcan más que las ricas, y tiendan a igualarse los niveles de ingreso per cápita a largo plazo. Dicha afirmación no tiene que ver con el hecho que dicho sistema no sea redistributivo en Argentina, porque ya se ha demostrado que sí lo es, sino por los otros motivos, como los siguientes:

- La redistribución regional del sistema no resulta del todo clara, no sólo porque no se explicitan los criterios, sino porque, además, existe un tratamiento muy diferente para provincias similares (como ya se mostró más arriba);
- El sistema de transferencias se pensó inicialmente para armonizar tributariamente el país (lo cual en las últimas décadas no se logró), luego también para generar redistribución regional (en los hechos de una forma peculiar), pero no constituye un buen sistema para inducir desarrollo económico, pues para eso se requerirían transferencias específicas destinadas a mejorar la educación, la innovación, la infraestructura económica y social, etc., en las provincias;
- Las transferencias de coparticipación son de libre disponibilidad, y la realidad muestra que se han utilizado principalmente para generar empleo público. Esta situación podría estar generando un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en algunas provincias argentinas, pues las jurisdicciones más beneficiadas con las transferencias son las que cuentan con mayor nivel de empleo público, y esto podría llevar a aumentar el salario de equilibrio en dichas provincias, lo cual desalienta las inversiones privadas en bienes transables.

Se tiene, por ejemplo, que mientras Córdoba cuenta con 35 empleados públicos cada 1000 habitantes, en el otro extremo Tierra del Fuego requiere 120 agentes públicos, Neuquén 105, La Rioja y Catamarca 104 y Santa Cruz 102. Por regiones, el mayor empleo público está en la Patagonia (91 empleados cada 1000 habitantes), seguido por NOA (68). En el otro extremo se halla la región Pampeana, con 51 empleados públicos cada 1000 habitantes.

La configuración de las transferencias automáticas a provincias en Argentina se ha demostrado que ha estado ligada a la participación que tienen las provincias en el Congreso de la Nación. En este sentido, se trata de uno de los países federales con mayor “sobre-representación” de algunas provincias, no sólo por el hecho que en el Senado de la Nación cada jurisdicción tiene igual cantidad de representantes, más allá del tamaño de su población, sino también porque en la Cámara de Diputados existe una cantidad mínima de legisladores por provincia, lo que aumenta la representación relativa de las provincias menos pobladas.

Así, se tiene que en el Senado de la Nación, las 13 provincias menos pobladas del país, que pueden reunir una mayoría de votos (54%) en dicha cámara y filtrar así la aprobación de leyes, suman sólo un 16% de la población. Además, esas provincias suman un 17% de las exportaciones totales del país, pero un 24% del gasto consolidado de las provincias y un 25% del empleo público provincial.

Dada esta configuración, se podría esperar que en un país en que el sistema de coparticipación federal de impuestos induce mayor gasto y empleo público, y las provincias más beneficiadas por dicho sistema son las menos pobladas (sean ricas o pobres), éstas podrían a través de su sobre-representación política (especialmente en el Senado), bloquear las reformas que apunten a bajar el peso del gasto público y los impuestos, y/o generar un modelo económico competitivo – exportador, porque ambas reformas no las beneficiarían inicialmente. Podrían impedir reformas como las mencionadas con su poder de “veto” en el Senado, pues en sus jurisdicciones pesa más el gasto y el empleo público.

Como queda claro desde hace muchas décadas, una de las principales razones por las que Argentina no crece a largo plazo está ligada al pobre desempeño de las exportaciones, de modo que cuando se intenta crecer sólo a través del mercado interno, crecen las importaciones y ante la menor velocidad de las exportaciones, al cabo de unos años comienzan a escasear las reservas en el BCRA.

Pero dicho fracaso está ligado al modelo que Argentina mayoritariamente viene aplicando en las últimas décadas, que apuesta sólo al consumo (público y privado), y no a la inversión y las exportaciones, entre otros motivos por condiciones institucionales que no garantizan la seguridad jurídica de las inversiones, y porque repetidamente se insiste con políticas que derivan en un fuerte sesgo anti-exportador.

En este trabajo se plantea la posibilidad que una de las causas para tal diseño (y fracaso) de la política económica argentina derive de los incentivos fiscales implícitos en la organización federal de Argentina, y en los efectos de la sobre-representación parlamentaria de algunas provincias, cuyas economías dependen, mayoritariamente del gasto y empleo público. Esas jurisdicciones, a través de sus representantes, no tendrán demasiados incentivos para aprobar reformas que impliquen contener el gasto público ni bajar la presión tributaria, e inclusive tampoco tendrán demasiado interés en aprobar reformas que conduzcan a una mayor competitividad y a aumentar las exportaciones de Argentina.

Por supuesto, no se pretende concluir que se deba cambiar la representación política de las provincias en el Congreso de la Nación, sino que debe modificarse el sistema de financiamiento de las provincias, para que cuenten con mayor autonomía (y responsabilidad fiscal), y de modo que los regímenes de transferencias fiscales subsistentes no induzcan incentivos perversos, como aumentar el empleo público cuando no se justifica, sino que apunten principalmente al desarrollo productivo y de las exportaciones de cada región.

Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?

Marcelo Capello

Las declaraciones de un diputado nacional por Mendoza, respecto a la posibilidad de independencia por parte de esa provincia, ante el freno a la obra Portezuelo del Viento y la distribución discrecional de fondos nacionales a provincias, generó un debate sobre el grado de autonomía que deberían tener las provincias, dentro de un marco federal, o sobre las posibilidades de separación por parte de una o más de ellas, respecto de una federación.

Fueron declaraciones sorprendidas porque tradicionalmente no han existido en Argentina disputas con provincias que quisieran separarse del resto del país, aunque es muy probable que tales opiniones hayan apuntado especialmente a generar un debate sobre el grado de autonomía que deberían tener las provincias para tomar decisiones, en el marco de un país federal, más que a la idea misma de la independencia política de una provincia.

Existen países en los cuales algunas provincias o estados cuentan con mayor autonomía que el resto de jurisdicciones, ya sea por tener una población de diferente origen que el resto del país, o con profundas diferencias culturales o religiosas, o directamente por tratarse de regiones que se consideran naciones en sí mismo, y en algún momento pugnaron inclusive por su independencia. Por ejemplo, se tiene el caso de un país federal, como Canadá, en que el estado de Quebec, con una población mayoritariamente francófona, que en materia fiscal aplica un IVA estadual que coexiste con un IVA nacional, lo cual no ocurre en el resto de estados canadienses.

También se puede mencionar el caso de España, que constitucionalmente no es un país federal, pero que sin embargo ha descentralizado muchos servicios a sus Comunidades Autónomas (CCAA), y además ha otorgado mayor autonomía financiera a las comunidades vascas (Navarra y País Vasco), a través de un régimen foral, por el cual los impuestos son recaudados por las diputaciones forales, y luego ambas comunidades pagan un cupo o aportación al Estado Central para sufragar competencias de la Administración Central del país. En cambio, en el resto de CCAA, con régimen común, la Administración Central recauda la mayor parte de los tributos y luego transfiere una porción de la recaudación a las comunidades. En el caso de Cataluña, no forma parte del régimen foral, sino que recibe un trato similar al resto de las CCAA, aunque son conocidos sus reclamos y acciones para lograr mayor autonomía o directamente su independencia de España.

De manera que los reclamos por mayor autonomía o independencia por parte de regiones de algunos países (federales o no) se deben principalmente a factores históricos y culturales, y en algunos casos les ha servido para obtener concesiones, como una mayor autonomía fiscal dentro de sus respectivos territorios. Después de todo, el sistema federal de gobierno, con

cierta autonomía para los gobiernos locales, es el que permite que territorios extensos, con poblaciones en alguna medida heterogéneas, permanezcan bajo un lazo político común.

En Argentina, desde que se terminaron las disputas internas tras la batalla de Pavón, y se consolidó la unión nacional a partir de 1862, no se han dado casos de reclamos por independencia por parte de provincias o regiones en particular, originados en razones históricas o culturales, aunque sí se han planteado situaciones en que algunas provincias, en los hechos, intentaron manejarse con mayor autonomía ante el poder central, como ha sido el caso, por ejemplo, de Córdoba y San Luis en diferentes momentos de las últimas décadas.

Los reclamos provinciales al poder central por mayor autonomía, suelen provenir generalmente por las siguientes razones:

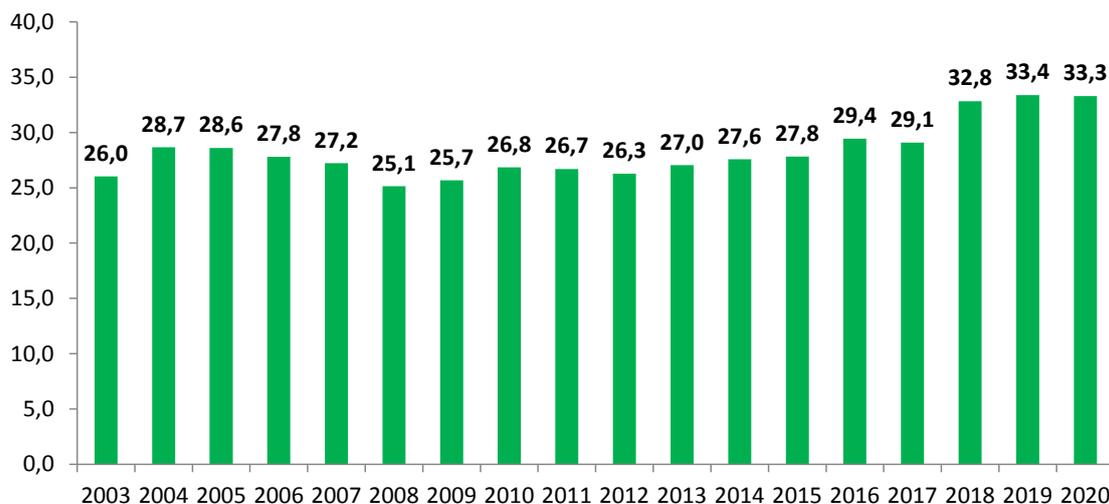
- 1) Provincias que cuestionan los montos que reciben de **coparticipación federal de impuestos**, con relación a los recursos que aportan sus habitantes en concepto de impuestos nacionales;
- 2) Provincias que se sienten discriminadas por la asignación de las **transferencias fiscales discrecionales** que decide el poder central;
- 3) Provincias que desean contar con **mayor autonomía para sus decisiones** de endeudamiento, realización de obras públicas, etc., es decir, temas relacionados con las funciones que les son permitidas desarrollar en el marco de una federación.

Respecto a la primera razón, está claro que el sistema de coparticipación federal de impuestos vigente en Argentina desde 1989 (Ley 23.548), además de las innumerables modificaciones que recibió (el “laberinto de la coparticipación”), no soluciona en buena forma el desequilibrio fiscal vertical ni horizontal que muestra Argentina, por la sencilla razón que nunca explicitó los criterios para la distribución primaria (entre Nación y Provincias), ni para la distribución secundaria (entre provincias). La primera debería guiarse por la distribución objetiva de funciones de gasto y recaudación entre ambos niveles de gobierno, y la segunda por las diferencias objetivas en la capacidad y/o necesidad fiscal de cada provincia, aspectos ambos que no se discuten seriamente a nivel político desde hace décadas.

Así, respecto a la distribución primaria, ha evolucionado al calor de las urgencias de corto plazo del gobierno nacional. En las últimas dos décadas, la menor participación de las transferencias automáticas a provincias en los recursos tributarios nacionales se dio en el año 2008², con un 25,1%, y la mayor en 2019, con un 33,4%. Con el Consenso Federal, desde 2018 se observa una notoria suba en la participación provincial en los recursos que recauda (y en parte distribuye) la Nación, que ahora resulta 8 puntos porcentuales del PIB superior al año 2008.

² En realidad, se trataría de la menor participación provincial en los recursos nacionales en por lo menos las últimas 3 décadas.

Transferencias automáticas a provincias (enero-junio de cada año. En % de la recaudación nacional)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el Ministerio de Economía.

Nota: Recursos tributarios nacionales incluye impuestos, derechos de comercio exterior y aportes y contribuciones a la seguridad social

Con relación a la distribución secundaria de la coparticipación y otras transferencias automáticas, la Ley 23.548 no explicita los criterios con los cuales se han construido los coeficientes de distribución a cada provincia, que por cierto resultan en un reparto en algunos casos de dudosa objetividad. En primer lugar, debe advertirse que sí existe redistribución en el sistema de transferencias, y resulta notoria: por caso, en la primera mitad de 2020 la provincia de Buenos Aires recibió un 22,4% de las transferencias automáticas a provincias, cuando cuenta con 38,7% de la población y 35,1% del PIB nacional. En el otro extremo, Tierra del Fuego tiene una participación en las transferencias que resulta un 198% mayor a lo que participa en la población. En el caso de Catamarca, recibe un 167% por arriba de su participación en la población. Si se tiene en cuenta la población, serían 4 jurisdicciones las que cuentan con menor porción de transferencias que de población: BA, CABA, Mendoza y Córdoba. Queda claro, en esta presentación de los datos, que el sistema de transferencias en Argentina beneficia especialmente a las provincias de baja densidad poblacional, sean ricas o pobres.

Provincias: participación en población, PBI y transferencias fiscales

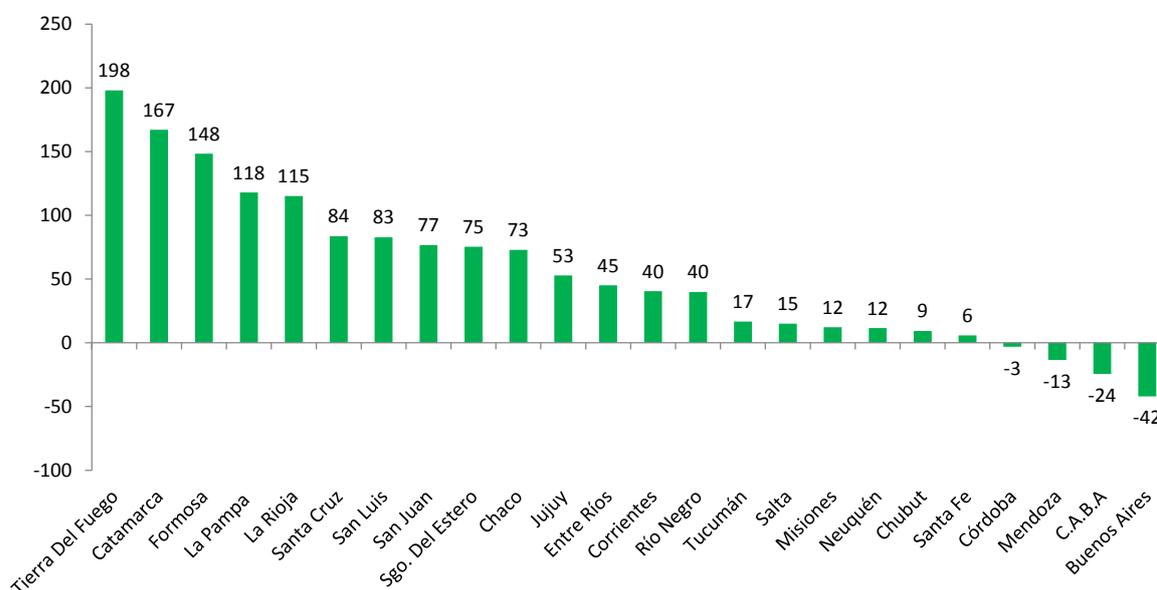
(enero-junio de 2020)

Provincia	Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)	Otras transferencias automáticas	Total transferencias (CFI + Otras transf.)	% de población	% del PIB	Total transferencias automáticas per cápita
Buenos Aires	18,5	35,7	22,4	38,7	35,1	12.404
CABA	5,8	2,9	5,2	6,8	18,6	16.154
Santa Fe	8,8	6,5	8,3	7,8	9,8	22.635
Córdoba	8,4	6,8	8,0	8,3	8,3	20.747
Mendoza	3,8	3,9	3,8	4,4	4,0	18.529
Neuquén	1,6	1,7	1,6	1,5	2,7	23.873
Entre Ríos	4,8	3,3	4,4	3,1	2,5	31.023
Chubut	1,5	1,6	1,5	1,4	2,1	23.387
Tucumán	4,5	3,9	4,3	3,7	1,7	24.941
Salta	3,5	3,8	3,6	3,1	1,6	24.593
San Luis	2,2	1,4	2,0	1,1	1,4	39.106
Santa Cruz	1,6	1,0	1,5	0,8	1,4	39.278
Río Negro	2,4	1,8	2,3	1,6	1,2	29.907
Chaco	4,8	3,9	4,6	2,7	1,2	36.982
Misiones	3,0	3,7	3,1	2,8	1,2	23.988
Sgo del Estero	3,9	3,3	3,8	2,2	1,0	37.521
San Juan	3,3	2,3	3,0	1,7	1,0	37.789
Corrientes	3,5	3,4	3,5	2,5	1,0	30.044
Tierra Del Fuego	1,3	0,6	1,1	0,4	0,8	63.746
La Pampa	1,9	1,2	1,7	0,8	0,8	46.602
Jujuy	2,7	2,1	2,6	1,7	0,8	32.688
Catamarca	2,7	1,6	2,4	0,9	0,7	57.140
La Rioja	2,0	1,3	1,9	0,9	0,7	46.036
Formosa	3,6	2,4	3,3	1,3	0,5	53.124
Consolidado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	21.392

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el INDEC

*PIB 2004

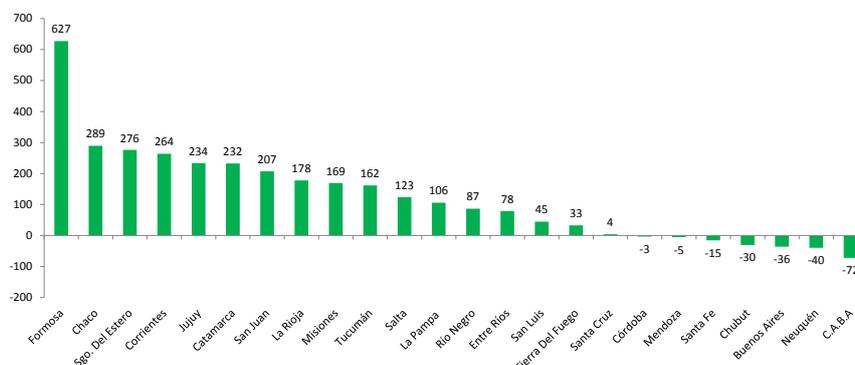
Provincias: Diferencia porcentual entre participación en población y en transferencias automáticas (enero-junio de 2020 - en %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el INDEC

Si la comparación se realiza en función del aporte a la producción total del país, las que participan menos en las transferencias que el PIB, serían CABA, Neuquén, Buenos Aires, Chubut, Santa Fe, Mendoza y Córdoba. En el otro extremo, Formosa recibe transferencias un 627% por arriba de lo que aporta al PIB, un 289% ocurre con Chaco y 276% en Santiago del Estero.

Provincias: Diferencia porcentual entre participación en el PIB y en transferencias automáticas (enero-junio de 2020 - en %)

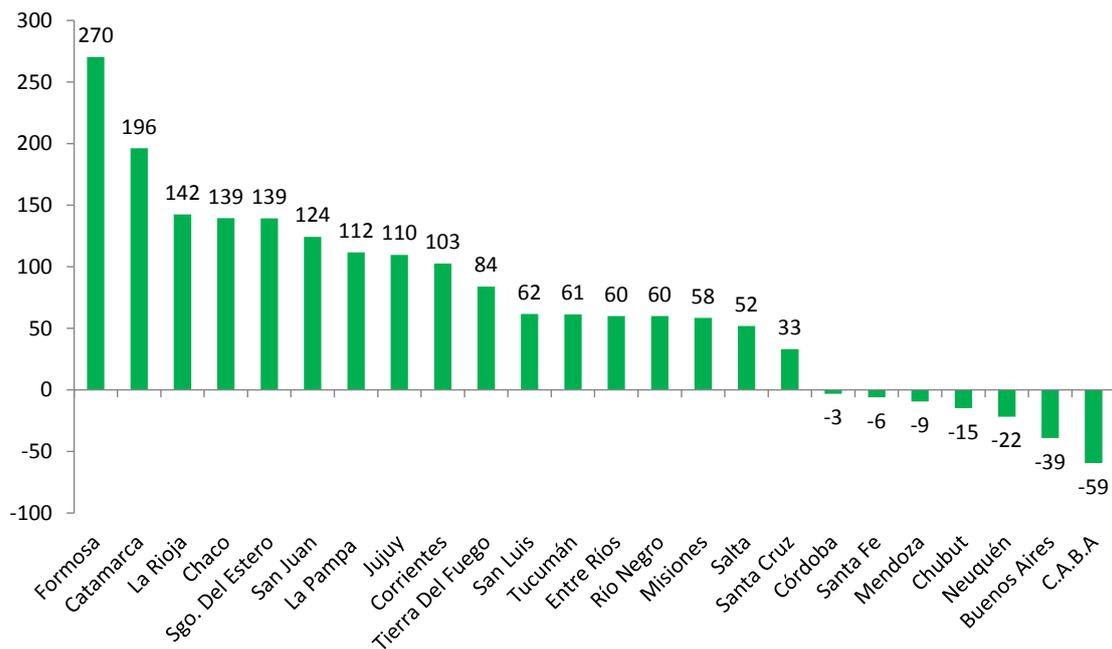


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el INDEC

En cambio, si se compara la participación de cada provincia en las transferencias automáticas con lo que participan en un promedio entre PIB y Población, las provincias “castigadas” serían CABA, Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Mendoza, Santa Fe y Córdoba.

Provincias: Diferencia porcentual entre participación en promedio de población-PIB y en transferencias automáticas

(enero-junio de 2020 – en %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el INDEC

La segunda razón para los reclamos de algunas provincias, deriva de la distribución de las transferencias nacionales discrecionales a las provincias, es decir, las que deciden funcionarios del poder central, y no están regladas por una ley nacional que expone criterios objetivos para la distribución. Existen transferencias discrecionales corrientes y de capital. Las primeras se utilizan para cubrir baches financieros en provincias, realizar envíos a las Cajas de Jubilaciones locales y otros destinos corrientes, mientras que las segundas se dirigen a financiar obras públicas en las jurisdicciones provinciales. La distribución de ambos tipos de transferencias suele contener un componente político importante.

Transferencias discrecionales corrientes a provincias

(promedio mensual en pesos de 2020 - per cápita)*

Provincias	2011	2015	2019	2020	Total
Mendoza	141	104	161	297	159
San Luis	279	137	85	341	192
Santa Fe	216	117	216	323	203
Chubut	195	135	204	421	213
Córdoba	134	83	346	382	215
Río Negro	190	136	260	449	232
Salta	306	248	203	414	275
Buenos Aires	106	150	295	839	277
CABA	224	234	403	417	306
San Juan	333	266	257	550	323
Corrientes	331	246	320	475	324
Misiones	465	329	220	390	345
Santiago del Estero	456	215	287	558	353
Catamarca	307	246	402	810	388
Neuquén	241	214	632	690	409
Jujuy	427	487	322	482	422
Chaco	615	255	308	600	422
Tucumán	561	259	311	759	431
Tierra del Fuego	354	250	551	826	448
Entre Ríos	546	168	442	929	463
Formosa	464	362	504	882	506
La Pampa	444	279	606	1.013	524
La Rioja	1.712	959	350	700	963
Santa Cruz	4.563	468	655	1.399	1.825
Consolidado	266	193	326	673	320

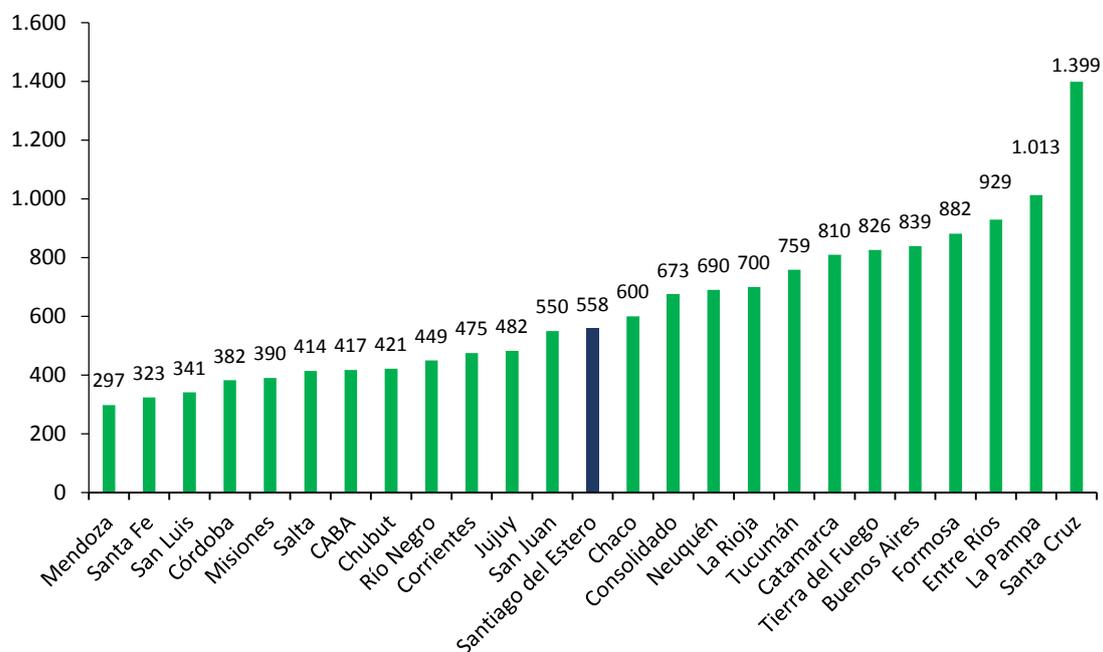
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

(*) En 2020 se trata de período enero - junio

Por caso, en el primer semestre de 2020 Santa Cruz recibió transferencias corrientes mensuales (promedio) por \$1.399 per cápita, mientras en el otro extremo se ubica Mendoza con \$297. Buenos Aires está posicionada en quinto lugar entre las que más recibieron: \$839 por habitante, como mínimo el doble de lo recibido por CABA, Córdoba y Santa Fe, y casi 3 veces lo recibido por Mendoza.

Transferencias discrecionales corrientes a provincias en 1er Sem 2020

(promedio mensual 2020 - per cápita)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Respecto a las transferencias de capital, en el promedio mensual de 2020 se ubica en primer lugar La Rioja, con \$1.057 por habitante. En el otro extremo se halla San Luis, que prácticamente no recibió transferencias de capital en 2020.

Transferencias discrecionales de capital a provincias

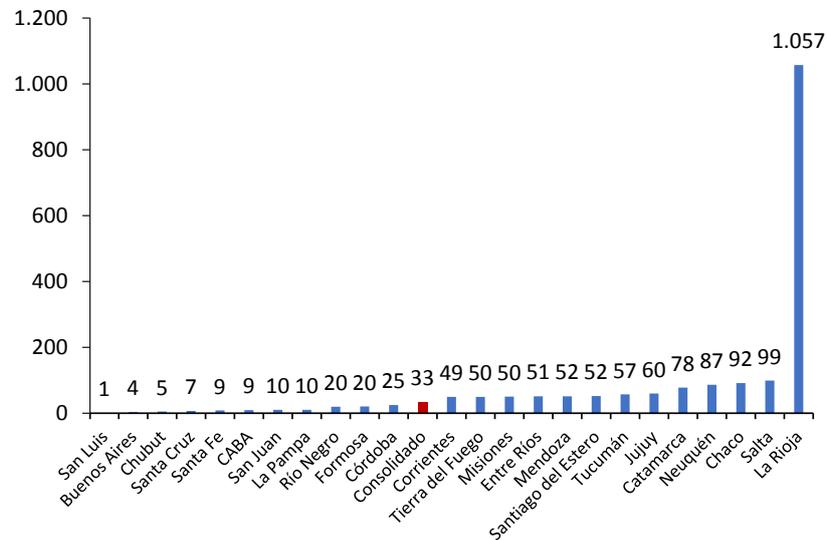
(promedio mensual en pesos de 2020 - per cápita)*

Provincias	2011	2015	2019	2020	Total
CABA	99	107	70	9	80
Buenos Aires	146	147	14	4	88
Santa Fe	261	200	23	9	140
Córdoba	289	162	73	25	153
Mendoza	295	345	115	52	223
Chubut	321	519	40	5	252
San Luis	483	466	12	1	275
Salta	332	399	196	99	279
Corrientes	445	409	152	49	294
Río Negro	593	486	87	20	336
Neuquén	369	679	238	87	380
La Pampa	960	445	51	10	417
Entre Ríos	767	653	70	51	433
Misiones	537	848	136	50	442
San Juan	784	916	247	10	558
Jujuy	900	1.159	128	60	633
Catamarca	742	1.342	299	78	692
Tucumán	1.287	1.065	89	57	706
Santiago del Estero	1.107	1.375	182	52	769
Chaco	1.254	1.702	171	92	907
Tierra del Fuego	1.332	2.022	214	50	1.026
Formosa	2.637	2.046	96	20	1.368
La Rioja	2.229	1.941	1.084	1.057	1.652
Santa Cruz	3.901	2.340	35	7	1.794
Consolidado	425	428	77	33	270

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Transferencias discrecionales de capital a provincias en 1er Sem 2020

(promedio mensual 2020 - per cápita)

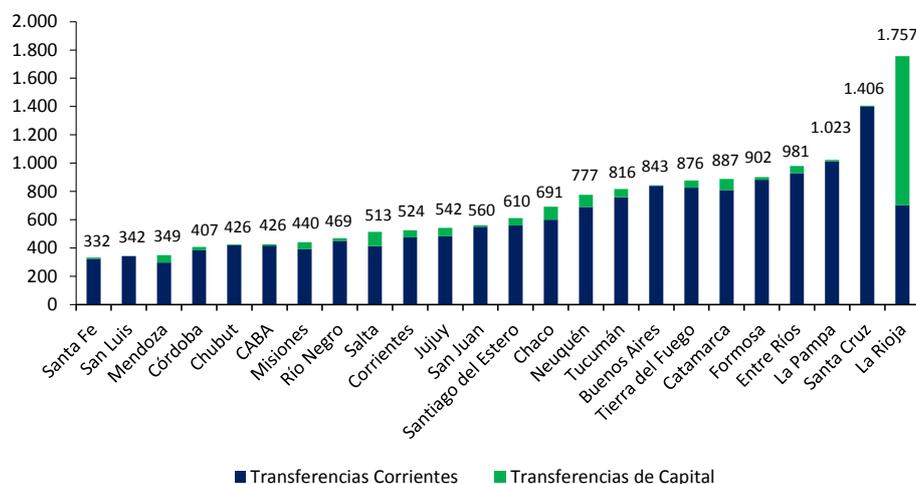


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Si se consideran conjuntamente transferencias corrientes y de capital a provincias en 2020, en el promedio mensual del primer semestre, quienes más recibieron recursos per cápita fueron La Rioja (\$1.757), Santa Cruz (\$1.406) y La Pampa (\$1.023). Entre las que menor recibieron, se ubican Santa Fe (\$332), San Luis (\$342) y Mendoza (\$349). En el caso de Buenos Aires, serían \$843 per cápita.

Transferencias corrientes y de capital a provincias en 1er Sem 2020

(promedio mensual en pesos de 2020 - per cápita)



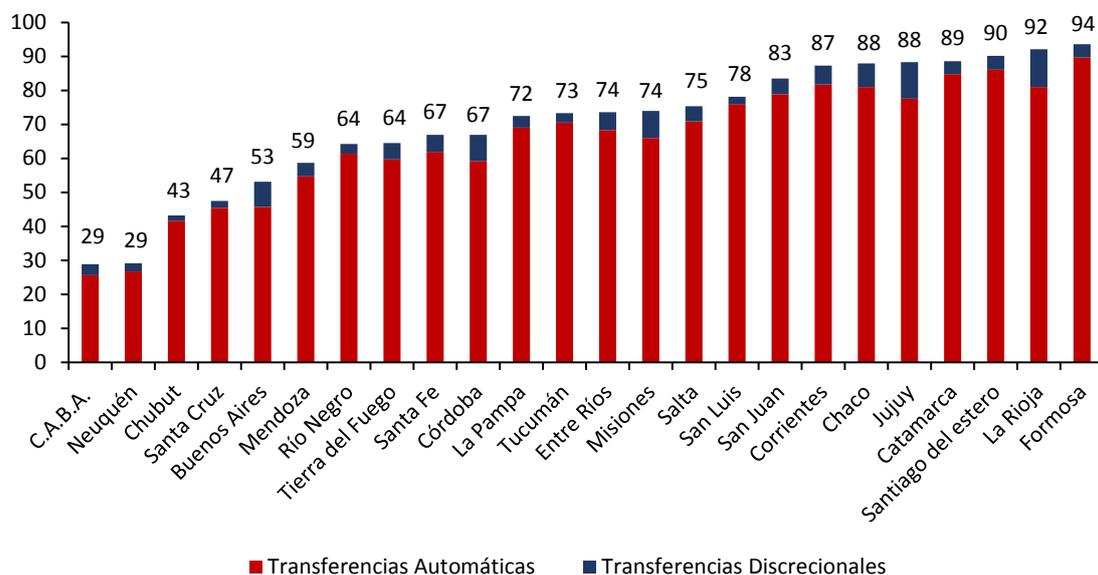
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Dado que existe un marcado desbalance entre las potestades tributarias asignadas a las provincias y las responsabilidades por funciones asumidas, prima una marcada dependencia provincial respecto de las transferencias nacionales. Existen provincias en que los recursos recibidos desde Nación superan el 90% de sus recursos totales, como es el caso de Formosa (94%), La Rioja (92%) y Santiago del Estero (90%). En el otro extremo, las jurisdicciones con mayor autonomía financiera serían CABA, que depende sólo en 29% de las transferencias, Neuquén (29%), Chubut (43%) y Santa Cruz (47%). Esto es, las provincias con mayor nivel de autofinanciamiento en Argentina son las que tienen una importante producción de gas y/o petróleo (cobran regalías), o CABA, por el alto nivel de ingresos de su población, que permite una elevada recaudación propia. Otras provincias donde resulta importante la producción agropecuaria e industrial, como Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Córdoba, las transferencias representan entre 53% y 67% de sus ingresos totales.

Desde el punto de vista de los incentivos económicos y políticos, resulta claro que una jurisdicción cuyo gasto público es financiado en muy alta proporción desde el nivel central (implícitamente, por los contribuyentes de otras jurisdicciones), no tendrá muchos incentivos para contener su gasto, ni para gastar en forma eficiente.

Participación de transferencias en los recursos totales de las provincias

(% del total de recursos – año 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

En países federales, un criterio objetivo que suele ser utilizado para definir sistemas de transferencias fiscales a gobiernos locales, suele ser nivelar Capacidad Fiscal (por ejemplo, Canadá), o nivel Necesidad Fiscal (por ejemplo, Australia), entre provincias. En el primer caso,

el gobierno federal de Canadá envía transferencias a los estados de modo que cada uno de ellos tenga similar nivel de ingresos per cápita (luego de las transferencias), y así puedan prestar un servicio público de similar calidad en cada estado. Por supuesto, para definir las transferencias consideran los recursos que objetivamente debería recaudar cada estado, y no los recursos que efectivamente recaudan con sus impuestos propios.

En el caso de Australia, además de nivelar Capacidad Fiscal, también lo hace con la Necesidad Fiscal: el gobierno federal envía transferencias a los estados de modo que cada uno de ellos puedan cubrir un nivel de prestación de servicios públicos de similar cobertura y calidad. Por supuesto, la estimación de necesidad se realiza sobre bases teóricas ("lo que debería gastar dada su situación objetiva de población, territorio, etc.) y no sobre el gasto público observado en cada estado.

¿El sistema de transferencias existente en Argentina sigue implícitamente algún criterio implícito de capacidad o necesidad en provincias? Si bien la Ley de Coparticipación no explicita criterios, ya se comentó que el sistema resulta sumamente redistributivo, aunque no puede decirse que tienda a nivelar capacidad o necesidad fiscal. Por caso, aún después de las transferencias enviadas por Nación a provincias, todavía existen diferencias de 4 veces entre los recursos totales per cápita que cuenta para gastar la jurisdicción con más recursos (Tierra del Fuego), con relación a la que tiene menos (Buenos Aires). Antes del Consenso Federal firmado en 2017, dicha relación entre el máximo y el mínimo era de 5 veces. Inclusive, dentro de una misma región, existen casos de diferencias en los recursos totales de hasta 2,5 veces. En este sentido, la región más homogénea es Cuyo, por cuanto la diferencia de ingresos totales per cápita entre el máximo (San Luis) y el mínimo (Mendoza), es del 60%.

También se presentan diferencias difíciles de explicar dentro de una misma región. Por ejemplo, en Patagonia, mientras Tierra del Fuego contó en 2019 con recursos totales per cápita de \$181 mil pesos, en Río Negro fueron \$82 mil pesos. En NOA, Catamarca tuvo recursos en 2019 equivalentes a \$114 mil per cápita, contra \$59 mil en Salta. Finalmente, en NEA, mientras Formosa contó con \$100 mil por habitante, Misiones y Corrientes estuvieron en torno a \$62 mil.

Recursos provinciales según origen

(Año 2019 – per cápita)

Provincias	Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Pampeana	26.923	47	27.816	3.577	58.363
Buenos Aires	21.325	0	20.840	3.379	45.543
C.A.B.A.	76.670	0	27.603	3.567	107.839
Córdoba	20.077	0	35.958	4.694	60.729
Entre Ríos	19.833	363	52.264	4.085	76.545
La Pampa	28.842	2.522	78.588	3.919	113.871
Santa Fe	20.924	0	39.187	3.151	63.262
Cuyo	17.662	2.899	44.708	2.542	67.811
Mendoza	19.610	4.030	31.295	2.231	57.165
San Juan	11.465	1.901	63.836	3.783	80.986
San Luis	19.559	0	67.894	1.849	89.302
NOA	13.441	575	61.648	4.294	79.957
Catamarca	11.384	1.562	96.455	4.414	113.816
Jujuy	8.354	0	55.235	7.630	71.219
La Rioja	7.555	0	77.658	10.714	95.927
Salta	12.948	1.542	41.588	2.600	58.678
Santiago del estero	7.274	7	63.411	2.972	73.664
Tucumán	27.566	0	72.848	2.823	103.236
NEA	10.240	276	56.649	4.490	71.655
Chaco	9.281	0	62.405	5.377	77.063
Corrientes	7.884	17	50.720	3.438	62.059
Formosa	6.244	160	89.588	3.895	99.886
Misiones	15.179	827	40.576	4.866	61.448
Patagonia	34.507	30.118	51.420	3.004	119.048
Chubut	25.416	28.508	39.581	1.500	95.005
Neuquén	56.629	50.858	40.513	3.671	151.671
Río Negro	21.335	8.198	50.614	2.341	82.488
Santa Cruz	32.276	44.640	66.492	3.025	146.432
Tierra del Fuego	43.668	20.570	108.014	8.675	180.928
Consolidado	23.616	2.055	36.862	3.634	66.167

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Recursos provinciales según origen

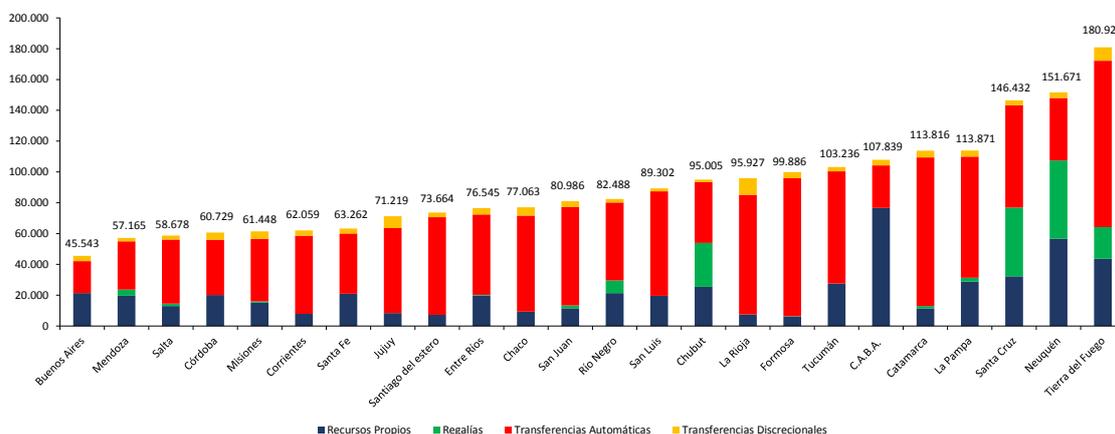
(Año 2015 – per cápita)

Provincias	Recursos Propios	Regalías	Transferencias Automáticas	Transferencias Discrecionales	Total
Pampeana	8.529	26	6.619	825	15.999
Buenos Aires	7.130	0	4.656	756	12.541
C.A.B.A.	22.598	0	2.611	850	26.059
Córdoba	6.448	0	10.345	612	17.406
Entre Ríos	5.834	107	15.212	2.031	23.184
La Pampa	7.116	1.746	22.149	1.806	32.816
Santa Fe	6.120	0	11.025	795	17.940
Cuyo	5.794	890	13.064	1.603	21.351
Mendoza	6.575	1.271	9.166	1.106	18.118
San Juan	3.532	492	18.602	2.938	25.565
San Luis	6.215	0	19.900	1.500	27.616
NOA	3.933	132	18.099	3.407	25.571
Catamarca	3.364	260	27.814	3.928	35.366
Jujuy	2.573	13	16.195	4.120	22.901
La Rioja	2.516	0	22.936	7.093	32.545
Salta	3.270	377	12.374	1.601	17.623
Santiago del estero	2.243	3	18.556	3.926	24.728
Tucumán	8.446	0	21.287	3.242	32.976
NEA	3.474	56	16.573	3.558	23.661
Chaco	3.230	0	18.226	4.819	26.275
Corrientes	2.584	67	14.811	1.628	19.090
Formosa	2.162	112	25.939	5.998	34.212
Misiones	5.148	72	12.011	2.895	20.125
Patagonia	9.729	7.087	15.506	2.773	35.095
Chubut	8.454	6.721	12.012	1.607	28.793
Neuquén	12.571	8.646	12.112	2.220	35.549
Río Negro	6.101	4.594	14.964	1.550	27.209
Santa Cruz	11.200	11.885	20.807	7.233	51.125
Tierra del Fuego	16.462	3.449	33.653	5.595	59.158
Consolidado	7.415	496	9.782	1.531	19.224

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Recursos provinciales según origen

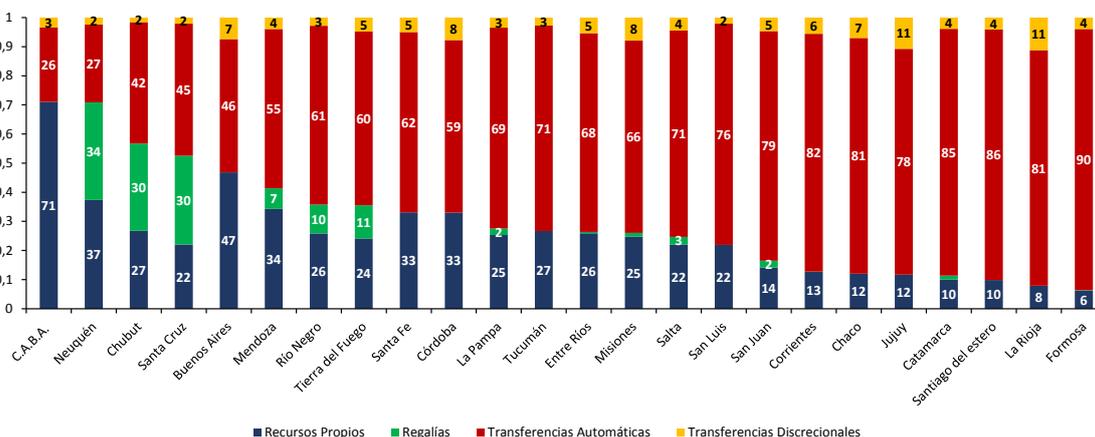
(Año 2019 – per cápita)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

Participación de recursos provinciales según origen

(participación en el total – año 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de DNAP

No obstante, la discusión sobre los recursos con que cuenta cada provincia y el sistema de transferencias debería ser más amplia, por cuanto existen otros intercambios fiscales entre Nación y Provincias, que merecen analizarse. En este sentido, a nivel internacional suele utilizarse el concepto de **Residuo Fiscal Neto (RFN)** que obtiene cada provincia en su relación

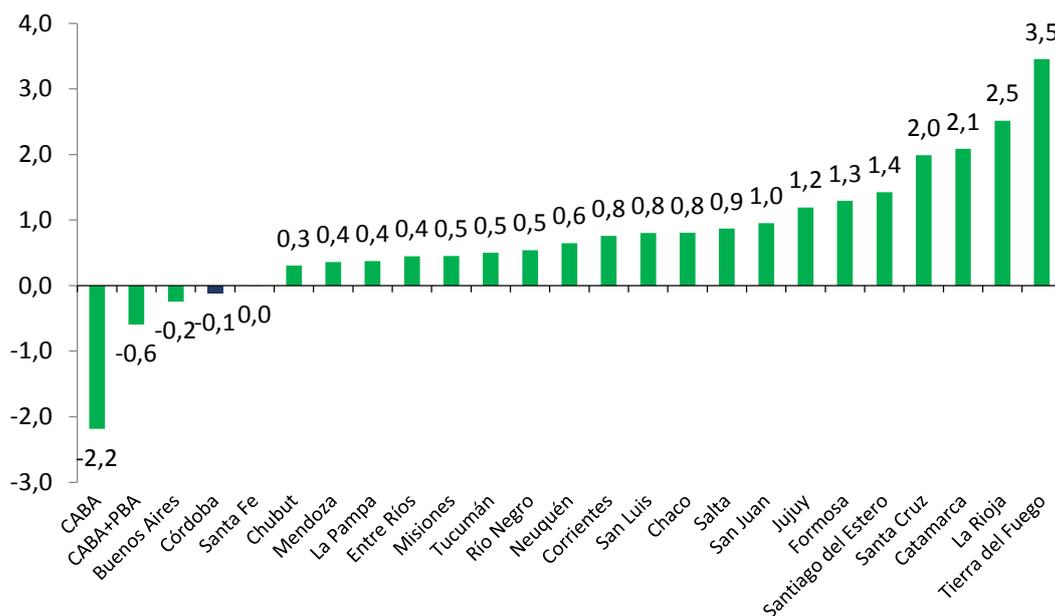
con la Nación³; esto es, el saldo entre los recursos que una provincia aporta al gobierno nacional⁴, y los recursos que recibe del poder central, que pueden tomar la siguiente forma:

- Transferencias fiscales automáticas a provincias (incluye la coparticipación)
- Transferencias discrecionales
- Inversión nacional ejecutada en cada provincia
- Resto del gasto nacional que se ejecuta en cada provincia
- Beneficios tributarios (gasto tributario) con que cuentan los habitantes y empresas de determinadas provincias, por la existencia de regímenes de promoción regional.

Existen varios trabajos que estimaron el RFN en provincias argentinas. Por ejemplo, Artana y Moscowitz de FIEL⁵ lo hicieron para el año 1997, aplicando el criterio del “beneficio” para asignar jurisdiccionalmente el gasto nacional⁶. En sus cálculos en pesos por habitante, las provincias “aportantes” al sistema eran CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resto resultaban “receptoras netas”, las más importantes eran Tierra del Fuego, La Rioja, Catamarca y Santa Cruz.

Residuo Fiscal Neto en Provincias en el año 1997 (FIEL)

(En miles de pesos per cápita de 1997)



Fuente: FIEL (1997). “La distribución del Ingreso en la Argentina”, Buenos Aires, 1999

³ El RFN también suele ser denominado saldo o balance fiscal, y a nivel agregado de todas las provincias debe dar cero, por cuanto se trata de transferencias implícitas entre provincias.

⁴ Impuestos nacionales que pagan los habitantes y empresas de esa provincia, por actividades desarrolladas en ellas.

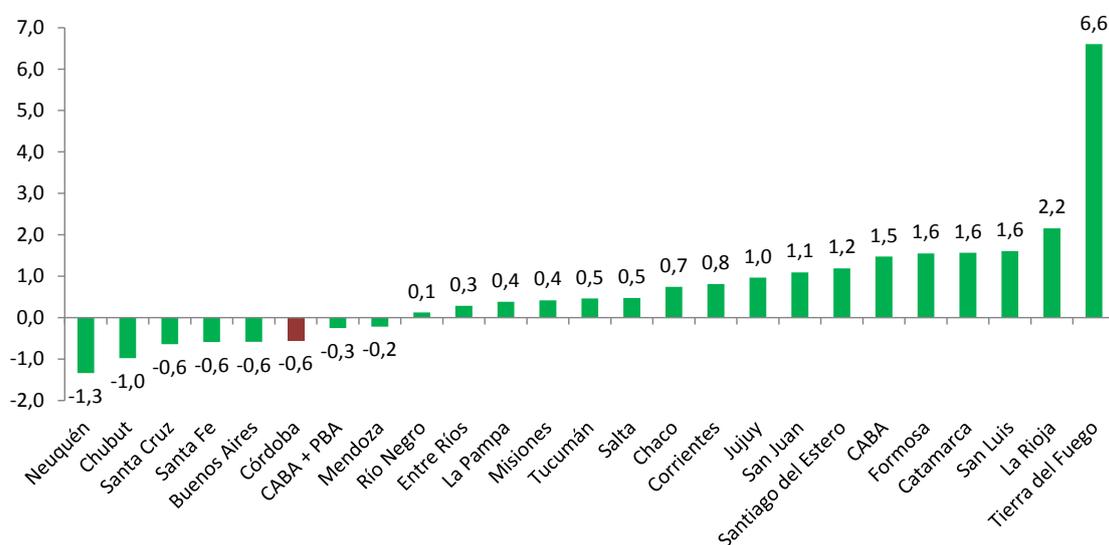
⁵ “La distribución del Ingreso en la Argentina”, Buenos Aires, 1999

⁶ Asigna el gasto nacional a las jurisdicciones provinciales que se benefician del uso del bien público nacional, aunque dicho servicio funcione sólo en algunas provincias.

Por su parte, el IERAL lo hizo para el año 2003, aplicando el “método del gasto”⁷, incluyendo los efectos de los regímenes de promoción regional, resultando que ese año, en pesos per cápita, las provincias “aportantes netas al sistema federal” eran, en este orden: Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Por su parte, las “receptoras netas” resultaban en este orden: Tierra del Fuego, La Rioja, San Luis, Catamarca, Formosa, CABA, Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, Corrientes, Chaco, Salta, Tucumán, Misiones, La Pampa, Entre Ríos y Río Negro.

Residuo Fiscal Neto en Provincias en el año 2003 (IERAL)

(En miles de pesos per cápita de 2003)



Fuente: “Residuo fiscal neto en provincias originado en el gobierno central: una aplicación al caso argentino”, Argañaraz, N., Capello, M., Dvorkin, M., Garzón, J., Poma, V., Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, 2004

Finalmente, en el caso de un trabajo de la Universidad Nacional de Chilecito⁸, estimaron el RFN provincial para varios años del actual siglo (le llaman Tasa de Retorno Fiscal), el último de ellos en 2014. En su metodología, usan el criterio del “gasto” y no incluyeron el efecto de los regímenes regionales de promoción económica. En su metodología, si el indicador da “1” quiere decir que esa jurisdicción está en equilibrio entre lo que aporta y recibe del gobierno

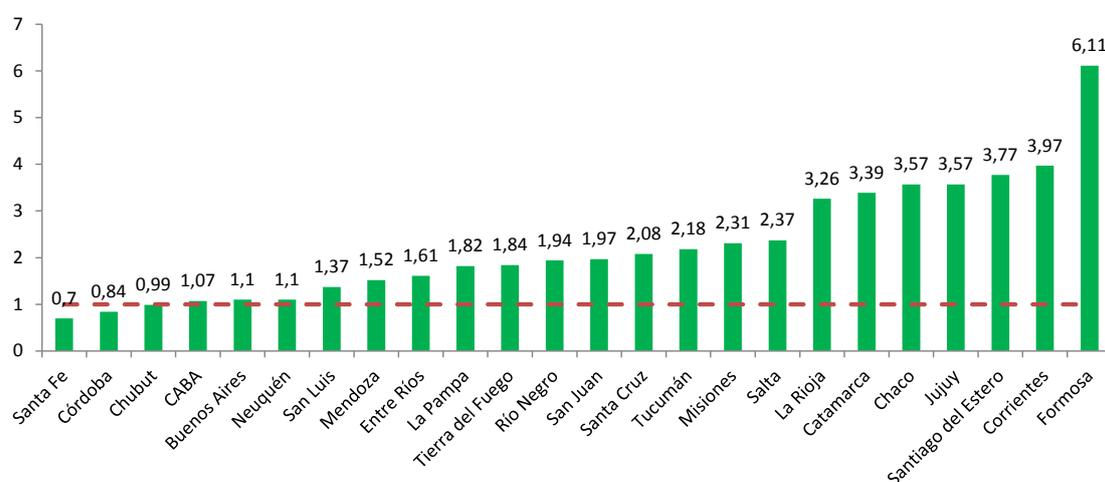
⁷ Asigna el gasto nacional a las jurisdicciones provinciales donde se ejecuta dicho gasto nacional, más allá que los beneficiarios del bien o servicio nacional sean habitantes de varias jurisdicciones provinciales. Por ejemplo, todos los habitantes, de cualquier provincia, se benefician del servicio de Defensa que provee el gobierno nacional, pero el gasto en soldados, cuarteles, etc., se efectúa sólo en algunas jurisdicciones.

⁸ Dichos trabajos fueron coordinados por el Dr. Roque Ruarte Bazán, y participaron además los economistas Julio Rosales, Sebastián Freille, Verónica Palacios, María Zaquilán y Alberto Riba.

nacional, por ende tasas menores a 1 implica que se trata de provincias “aportantes” al sistema, y tasas mayor a uno definirían a las provincias “receptoras” del sistema. En sus cálculos para 2014, las provincias con tasas de retorno fiscal menores a 1 serían Santa Fe, Córdoba y Chubut, se ubicarían prácticamente en 1 las jurisdicciones de CABA, Buenos Aires y Neuquén, mientras el resto contaría con una tasa de retorno superior a 1, entre ellas las más beneficiadas serían Formosa, Corrientes, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco, Catamarca y La Rioja.

Tasa de retorno fiscal (UNDEC)

(Año 2014)



*Fuente: “Series de Balanzas Fiscales Regionales de Argentina 2001 – 2014”, Roque Ruarte Bazán y otros, Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, año 2017. *La línea punteada roja indica un residuo fiscal neto igual a 0*

Así, algunas provincias aportan más recursos netos que otras al sistema federal, y en algunas oportunidades hacen sentir sus reclamos. De acuerdo a las distintas estimaciones, queda claro que resultan aportantes netas las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En algunas estimaciones aparecen también Mendoza, Neuquén y Chubut entre las aportantes netas.

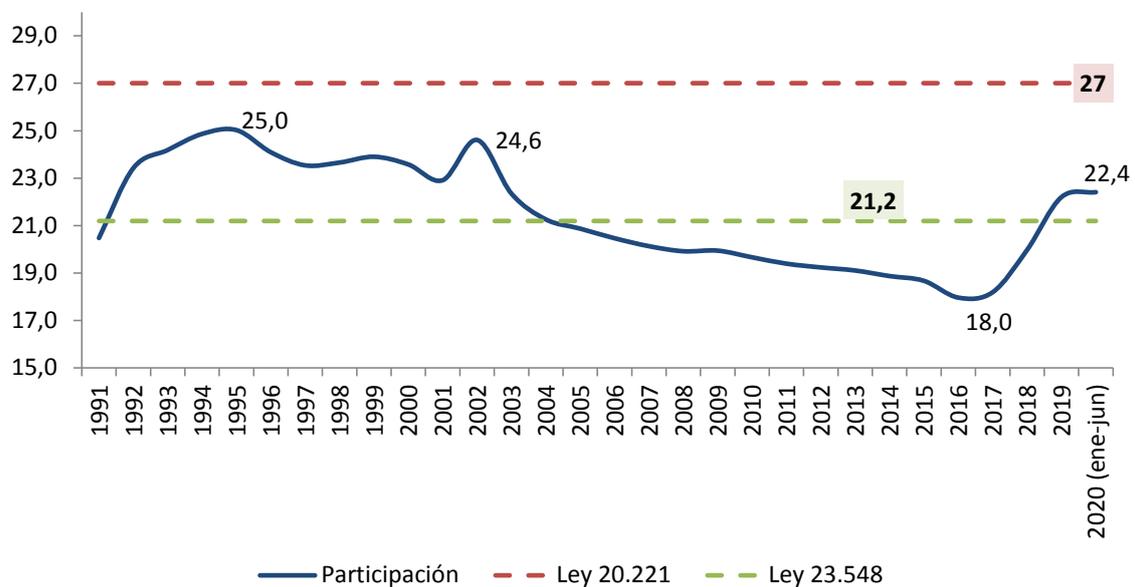
La posición de CABA en el ranking depende si se aplica el criterio del “gasto” o del “beneficio” para estimar el RFN. En los trabajos en que se aplicó el primer criterio, CABA queda ubicada como provincia “receptora” o “en equilibrio”. En el trabajo que aplica el segundo criterio, CABA aparece como la mayor “aportante” neta al sistema. Por supuesto, se aclara nuevamente que se trata de estimaciones para años diferentes, y con metodologías o componentes que también muestran algunas diferencias.

Con relación a la situación de la provincia de Buenos Aires en la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos (y otras transferencias automáticas), se trata de una historia con varias décadas. Se debe recordar que Buenos Aires cuenta con cerca del 39% de la población del país. Entre 1973 y 1983, con la Ley 20.221, la provincia de Buenos Aires tuvo una

participación en la distribución secundaria entre provincias de la coparticipación del orden del 27% del total⁹. Con la Ley 23.548, desde 1989 cuenta con una participación teórica del 21,2%, pero modificaciones posteriores a la distribución de dicha ley, entre ellas la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense y posteriormente la fijación de un techo a dicho fondo, hicieron que la participación de Buenos Aires llegue a 25% en el año 1995, para posteriormente bajar en forma sistemática hasta 18% en 2017. Desde 2018, con el “Consenso Federal” se corrige en parte esa situación, y dicha provincia sube su participación hasta 22,4% en lo que va de 2020 (sin incluir transferencias discrecionales)

Participación efectiva de la provincia de Buenos Aires en las transferencias automáticas del gobierno nacional

(En porcentaje del total de provincias)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP

Puede afirmarse que en las últimas tres décadas el sistema de transferencias fiscales existente en Argentina no ha jugado precisamente a favor de la provincia de Buenos Aires, en especial entre 2003 y 2017, cuando resultaba restrictivo el techo al Fondo del Conurbano. No obstante, es conocido que dicha provincia, en especial en el conurbano bonaerense (así como CABA), ha sido claramente beneficiada por la asignación jurisdiccional de subsidios económicos en los últimos 15 años, es decir, los que se utilizan para mantener las tarifas de los servicios de utilidad general por debajo de sus costos (agua, electricidad, gas, transporte, etc.).

Esto es, el sistema de los últimos años ha deteriorado la calidad de los bienes y servicios que provee el gobierno de la provincia de Buenos Aires (infraestructura, educación, salud, etc.),

⁹ Corrigiendo por la incorporación posterior de Tierra del Fuego y CABA a la distribución secundaria, para que sea comparable con la participación actual.

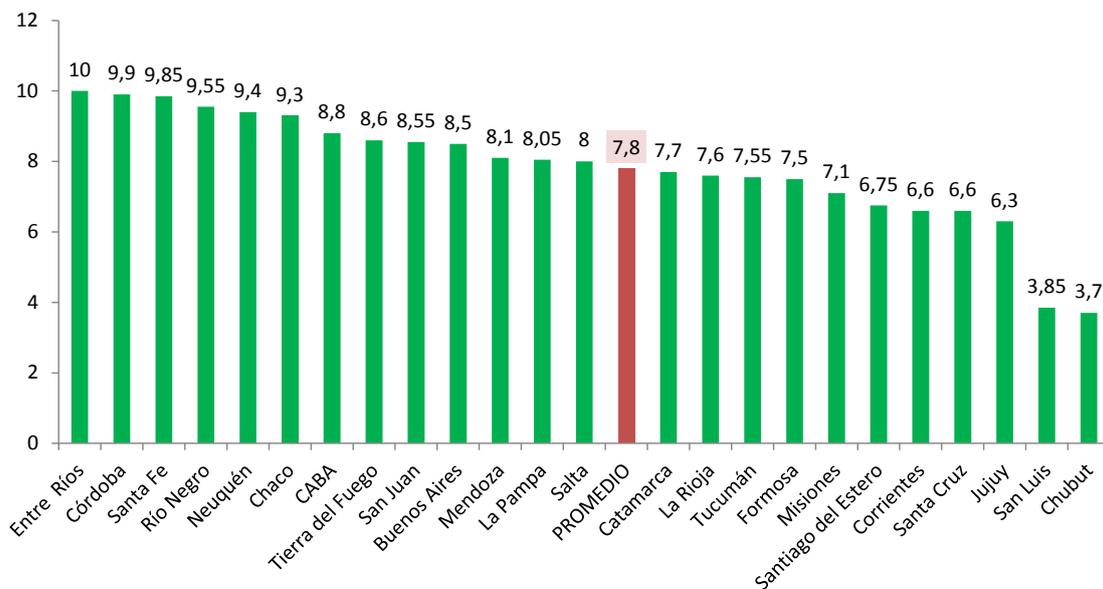
pero ha abaratado el precio de los servicios públicos para los habitantes de CABA y el conurbano bonaerense, subsidios que son administrados por el gobierno nacional. Así, podría decirse, que los habitantes de Buenos Aires, especialmente en el conurbano, pagan tarifas subsidiadas por los servicios mencionados, pero reciben una educación o infraestructura de menor calidad que en otras jurisdicciones. Las razones para tal asimetría posiblemente haya que buscarlas en el terreno político y no en el económico. Se trata de problemas irresueltos en décadas, en un país que necesita desconcentrar su población, y disminuir el peso del AMBA en el total nacional.

Debe advertirse, sin embargo, que el objetivo de un sistema federal no debe ser necesariamente equiparar los aportes netos de cada jurisdicción (que todas muestren un RFN igual a cero), pues precisamente uno de los objetivos de una federación podría ser el de mejorar la situación de los que inicialmente se encuentran en peor situación. No obstante, tal redistribución regional debería basarse, como mínimo, en dos principios, que no se han cumplido en Argentina:

- 1) Que la redistribución entre regiones se realice sobre criterios objetivos y explícitos (como antes se citó, como ejemplo, los criterios de capacidad y necesidad fiscal);
- 2) Que las provincias que reciben “aportes netos” del resto de jurisdicciones (RFN positivo), exhiban alta transparencia fiscal, gasten con eficiencia y destinen los recursos recibidos implícitamente de otras provincias, a mejorar su desarrollo económico y social, para acortar las distancias en dichos objetivos, con el resto de las jurisdicciones.

Provincias: Índice de Transparencia Presupuestaria de CIPPEC

(Año 2019, valores más altos indican mayor transparencia)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de CIPPEC

Posibles soluciones para los problemas enumerados debería derivar de alguna o varias de las siguientes iniciativas:

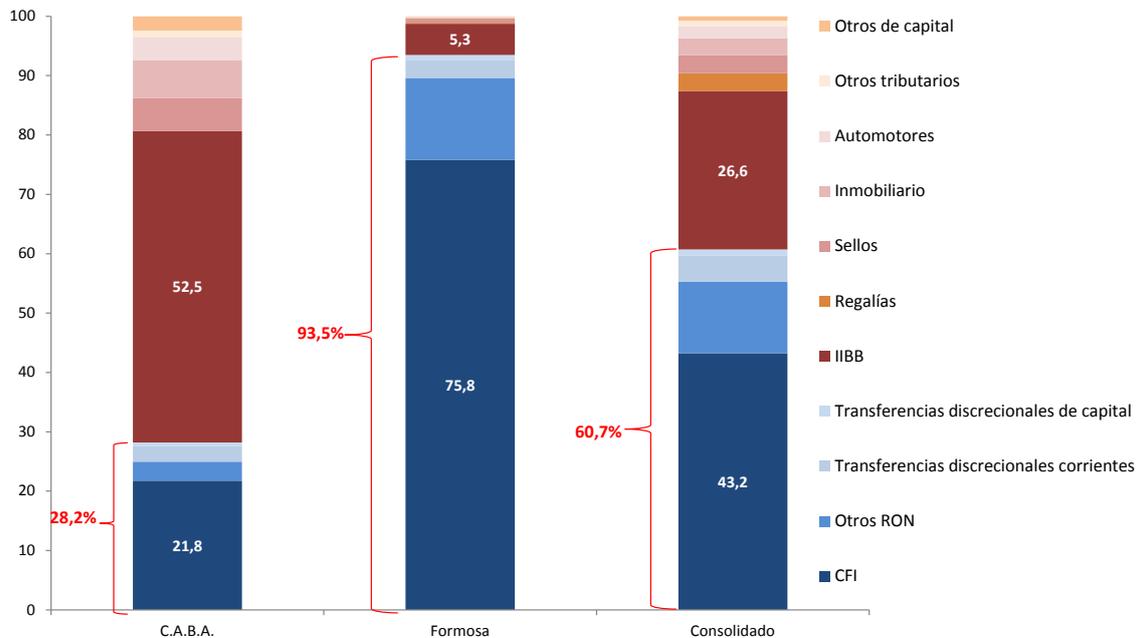
- **Redistribuir potestades tributarias entre Nación y Provincias**, de modo que éstas pasen a aplicar algún o algunos impuestos nacionales, reduciendo paralelamente la cuantía de las transferencias fiscales de Nación a Provincias. Al aumentar la autonomía fiscal de las provincias, ayudaría a contener la cuantía del gasto público provincial, y a mejorar su eficiencia, por el mayor control que habría de parte de sus habitantes. La cuantía y calidad del gasto provincial podrán optimizarse en la medida que aumentar el gasto local implique subir la presión tributaria local, en lugar de hacerlo con transferencias que provienen del gobierno nacional. No obstante, esta posible solución debe ser evaluada con cuidado, para no asignar a provincias el cobro de impuestos que no se aconsejan para ese nivel de gobierno (los que gravan factores de mayor movilidad).
- **Minimizar la porción de las transferencias a provincias que se deciden en forma discrecional**, automatizándolas con criterios objetivos. Por ejemplo, las transferencias que realiza ANSES a los sistemas provinciales de jubilaciones.
- **Mejorar los criterios de distribución en las transferencias automáticas a provincias**, que deberían ser explícitos y objetivos (no ocurre con la actual ley de coparticipación), y seguir objetivos claros de nivelación fiscal (capacidad o necesidad fiscal). Además, debería quedar claro qué provincias subsidian y cuales son subsidiadas, y como mínimo en el caso de estas últimas, aplicar reglas y convenios por los cuales deban utilizar los recursos recibidos que constituyen “subsidio”, en ciertos fines (educación, salud, infraestructura, etc.), y rendir cuenta de ellos.
- **Separar los sistemas de transferencias en dos objetivos:** i) **Nivelación fiscal** entre provincias (equiparar capacidad de ingresos y/o compensar por necesidades objetivas de gasto corriente); ii) **Desarrollo Regional** (programas dirigidos al crecimiento económico y la convergencia regional, financiando educación, salud, infraestructura, ciencia y técnica, innovación, etc.).

Sobre la redistribución de potestades tributarias, está claro que la porción del impuesto a los Bienes Personales que grava bienes registrables (inmuebles, rodados, embarcaciones) podría ser asumido por las provincias, que así alinearían sus incentivos con sus propios impuestos a los inmuebles y automotores. También debería evaluarse eliminar los Derechos de Exportación y aumentar la presión vía impuesto provincial Inmobiliario Rural, de manera que en términos netos baje la presión impositiva sobre el sector agropecuario, pero penalizando al que no produce, y no al que lo hace eficientemente.

Además, podría avanzarse en armonización tributaria. Por ejemplo, se podría evaluar el reemplazo de Ingresos Brutos (IIBB) por una alícuota adicional en las ventas a consumidor final en el IVA nacional, con administración tributaria de AFIP, fijación de alícuotas adicionales por parte de cada provincia, que recibirían su recaudación correspondiente a esas transacciones, sin la posibilidad de que las provincias distorsionen con retenciones y percepciones excesivas, como ocurre ahora con IIBB. También debería coordinarse por las tasas municipales, en especial la que resulta similar a IIBB, y otras que implican una pérdida de competitividad para

sus jurisdicciones y el país en su conjunto (tasas que gravan el uso de energía, la introducción de alimentos, etc.).

Provincias: composición de ingresos propios y transferidos (Año 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP

No obstante, para lograr una mayor autonomía financiera en provincias, que aumente su responsabilidad fiscal por un control ciudadano más cercano, y puedan funcionar como contrapeso político del poder central (con la posibilidad real de sostener diferencias de criterio respecto a las decisiones nacionales), se requiere también:

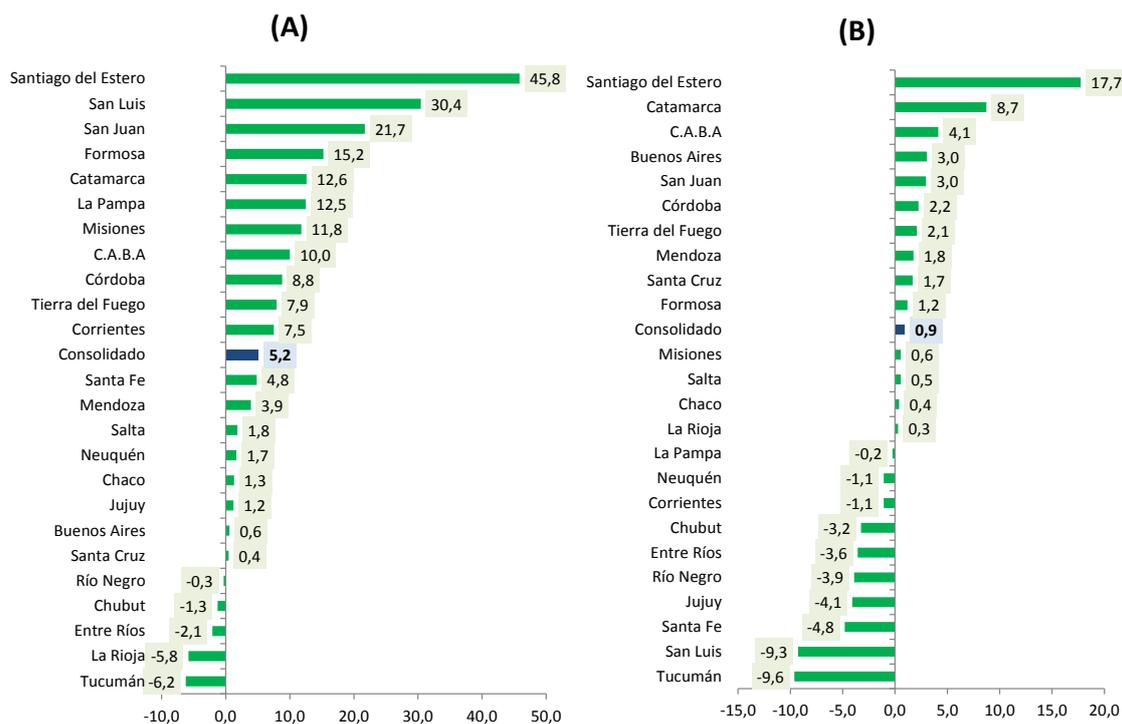
- **Orden fiscal en las provincias (sustentabilidad fiscal)**, con la existencia de buenas reglas fiscales y la presencia de Fondos de Ahorro (anticíclicos), de manera que su salud financiera no dependa de las ayudas discrecionales del poder central¹⁰;
- **Economías privadas pujantes**, que genere empleo formal y productivo, y no deje al sector público como único o central actor de sus sociedades. Este es también un requisito para un mejor funcionamiento republicano, pues una economía privada fuerte genera mayor control sobre el gobierno, mayores posibilidades de libertad de expresión y prensa, etc.

¹⁰ Un ejemplo de provincia que se manejó con mayor autonomía en años pasados fue San Luis, que, al haber contado con sus cuentas fiscales en orden, escaso endeudamiento y alta inversión pública, no requirió prácticamente de transferencias discrecionales ni de autorización para endeudarse, y así pudo mostrar mayor autonomía respecto a las políticas nacionales.

Respecto al resultado fiscal en provincias, si bien no han mostrado en los últimos años los problemas típicos de algunas décadas atrás, en 2019 todavía 10 provincias exhibían déficit primario. El resultado consolidado fue un superávit primario equivalente a 0,9% del gasto total provincial.

Provincias: Resultado corriente (A) y Resultado Primario (B)

(Año 2019, en % del gasto total)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP.

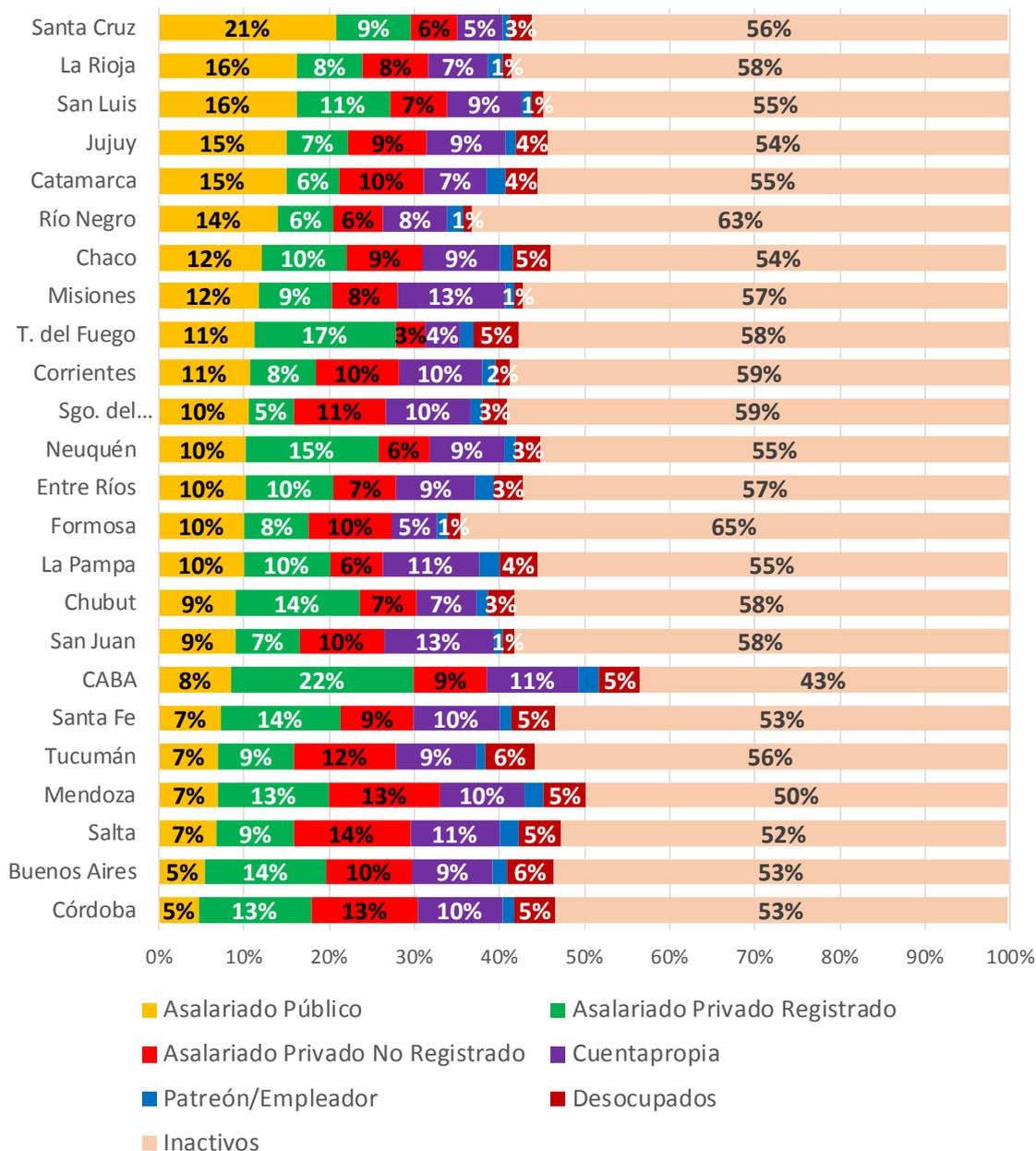
Respecto al segundo requisito, debe advertirse que una economía pujante implica contar con un mercado laboral con preponderancia del empleo privado formal, y no del empleo público. Para maximizar la innovación y la inversión productiva, debe existir una población atenta a las nuevas oportunidades que surgen para satisfacer la demanda interna y externa, y contar con las oportunidades de llevar a cabo sus proyectos, ya sea con una educación de alto nivel, como la existencia de financiamiento y seguridad jurídica que permitan concretar inversiones (entre otros requisitos).

No parece ser la situación en muchas de las provincias argentinas en que el empleo público supera al privado formal, como ocurre en la mitad de ellas. Se tiene, por ejemplo, el caso de Santa Cruz, con 21% de la población con un empleo público, mientras sólo 9% cuentan un empleo privado formal. O La Rioja, en que las relaciones son 16% y 8%, respectivamente. En el otro extremo, en provincias como Córdoba y Buenos Aires, los guarismos son 5% y 14%, respectivamente.

Por supuesto también preocupa la informalidad laboral, que en Salta, por ejemplo, llega al 1% de la población, o la tasa de inactividad, que va de un mínimo de 43% en CABA, a un máximo de 65% en Formosa.

Composición de la población provincial en el mercado laboral

En % de la población total – I trimestre 2020



Nota: Para conformar las participaciones se trabajó con microdatos de la EPH-INDEC disponibles hasta el tercer trimestre de 2019. Gran Resistencia (Chaco) no se incluyen en la base por la detección de inconsistencias que invalidaron los resultados del aglomerado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a EPH- INDEC

No debe esperarse que un sistema de coparticipación federal de impuestos, al menos como está diseñado en Argentina, resulte suficiente para lograr convergencia económica entre provincias, es decir, que las provincias más pobres crezcan más que las ricas, y tiendan a

igualarse los niveles de ingreso per cápita a largo plazo. Dicha afirmación no tiene que ver con el hecho que dicho sistema no sea redistributivo en Argentina, porque ya se ha demostrado que sí lo es, sino por los otros motivos, como los siguientes:

- La redistribución regional del sistema no resulta del todo clara, no sólo porque no se explicitan los criterios, sino porque, además, existe un tratamiento muy diferente para provincias similares (como ya se mostró más arriba);
- El sistema de transferencias se pensó inicialmente para armonizar tributariamente el país (lo cual en las últimas décadas no se logró), luego también para generar redistribución regional (en los hechos de una forma peculiar), pero no constituye un buen sistema para inducir desarrollo económico, pues para eso se requerirían transferencias específicas destinadas a mejorar la educación, la innovación, la infraestructura económica y social, etc., en las provincias;
- Las transferencias de coparticipación son de libre disponibilidad, y la realidad muestra que se han utilizado principalmente para generar empleo público¹¹. Esta situación podría estar generando un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en algunas provincias argentinas, pues las jurisdicciones más beneficiadas con las transferencias son las que cuentan con mayor nivel de empleo público, y esto podría llevar a aumentar el salario de equilibrio en dichas provincias, lo cual desalienta las inversiones privadas en bienes transables¹².

Se tiene, por ejemplo, que mientras Córdoba cuenta con 35 empleados públicos cada 1000 habitantes, en el otro extremo Tierra del Fuego requiere 120 agentes públicos, Neuquén 105, La Rioja y Catamarca 104 y Santa Cruz 102. Por regiones, el mayor empleo público está en la Patagonia (91 empleados cada 1000 habitantes), seguido por NOA (68). En el otro extremo se halla la región Pampeana, con 51 empleados públicos cada 1000 habitantes.

¹¹ Ver, por ejemplo, “Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas”, Capello, M., D. Giuliodori y L. Iglesias, Anales de la LIV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Bahía Blanca, 2019.

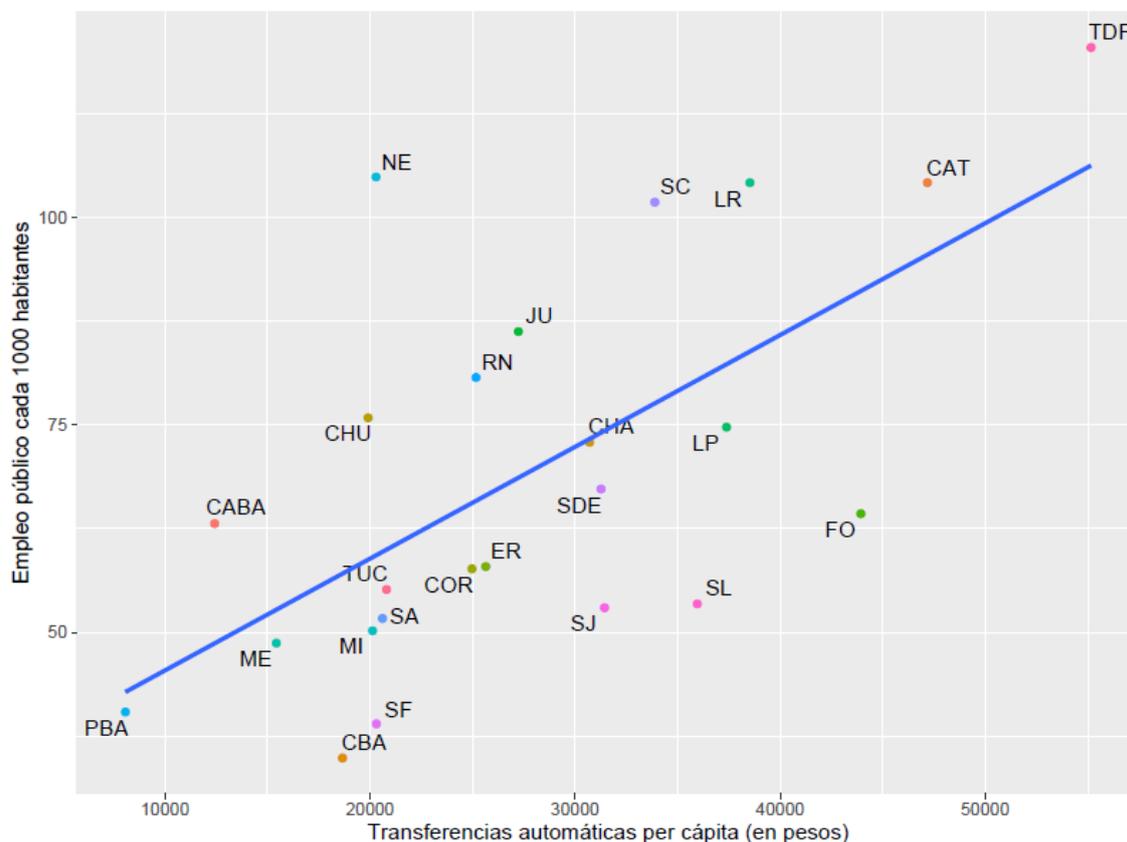
¹² Ver, por ejemplo, el trabajo “Los posibles efectos perversos de las transferencias fiscales a gobiernos subnacionales”, Capello, M., A. Figueras, N. Grión y P. Moncarz, Anales de la XLIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Córdoba, Año 2008.

Provincias: Empleo público cada 1.000 habitantes y transferencias automáticas per cápita
(Año 2017)

Provincia	Empleo público cada 1000 habitantes	Transferencias automáticas per cápita
Tierra del Fuego	120,5	55.160
Catamarca	104,2	47.180
Formosa	64,3	43.935
La Rioja	104,2	38.522
La Pampa	74,7	37.384
San Luis	53,4	35.960
Santa Cruz	101,9	33.887
San Juan	53,0	31.434
Santiago del Estero	67,3	31.263
Chaco	72,9	30.710
Jujuy	86,3	27.235
Entre Ríos	57,9	25.641
Río Negro	80,7	25.167
Corrientes	57,7	24.966
Tucumán	55,2	20.803
Salta	51,7	20.606
Santa Fe	39,0	20.308
Neuquén	104,9	20.288
Misiones	50,2	20.122
Chubut	75,9	19.904
Córdoba	34,9	18.654
Mendoza	48,7	15.431
CABA	63,1	12.419
Buenos Aires	40,4	8.066
Consolidado	51,0	17.133

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP.

Provincias: Empleo público cada 1.000 habitantes y transferencias automáticas per cápita
(Año 2017)



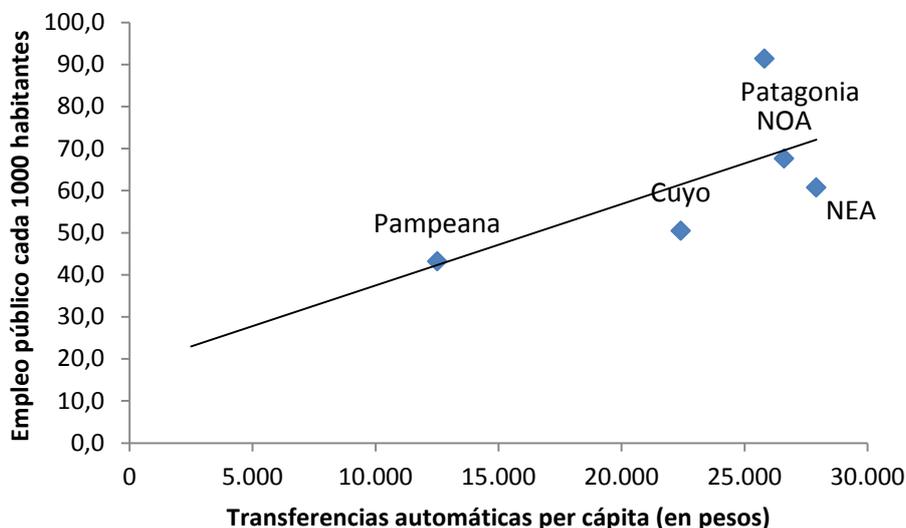
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP.

Regiones: Empleo público cada 1000 habitantes y transferencias automáticas per cápita
(Año 2017)

Región	Empleo público cada 1000 habitantes	Transferencias automáticas per cápita
NEA	60,8	27.915
NOA	67,6	26.607
Patagonia	91,4	25.808
Cuyo	50,5	22.408
Pampeana	43,2	12.503
Consolidado	51,0	17.133

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP.

Regiones: Empleo público cada 1000 habitantes y transferencias automáticas per cápita
(año 2017)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP.

La configuración de las transferencias automáticas a provincias en Argentina se ha demostrado que ha estado ligada a la participación que tienen las provincias en el Congreso de la Nación¹³. En este sentido, se trata de uno de los países federales con mayor “sobre-representación” de algunas provincias, no sólo por el hecho que en el Senado de la Nación cada jurisdicción tiene igual cantidad de representantes, más allá del tamaño de su población, sino también porque en la Cámara de Diputados existe una cantidad mínima de legisladores por provincia, lo que aumenta la representación relativa de las provincias menos pobladas.

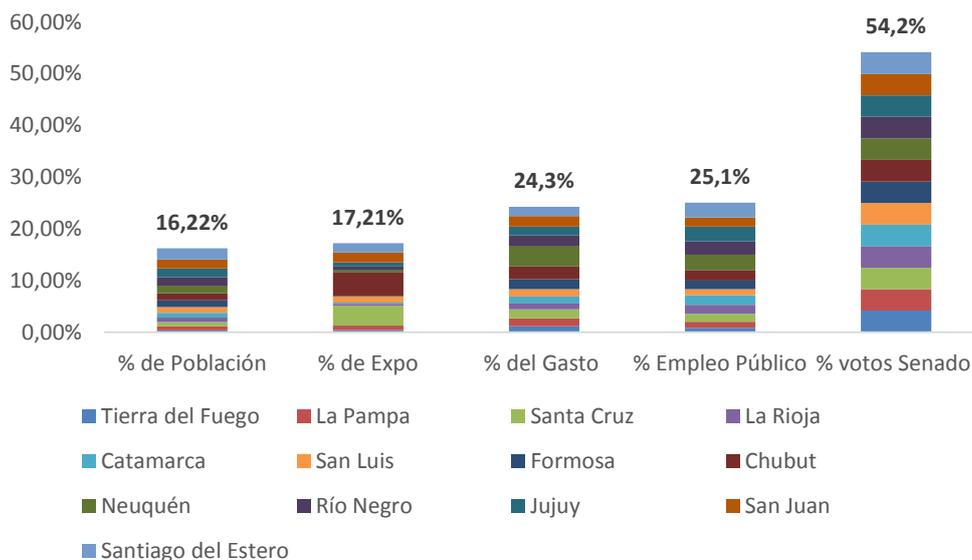
Así, se tiene que en el Senado de la Nación, las 13 provincias menos pobladas del país, que pueden reunir una mayoría de votos (54%) en dicha cámara y filtrar así la aprobación de leyes, suman sólo un 16% de la población. Además, esas provincias suman un 17% de las exportaciones totales del país, pero un 24% del gasto consolidado de las provincias y un 25% del empleo público provincial. Inclusive, si se excluye a dos provincias que exportan cuantiosos recursos hidrocarburíferos de ese grupo, las restantes 11 jurisdicciones darían cuenta del 46% de los votos en el Senado, con el 14% de la población total, mientras aportarían sólo 9% de las exportaciones del país, y un 20% del gasto público provincial.

Dada esta configuración, se podría esperar que en un país en que el sistema de coparticipación federal de impuestos induce mayor gasto y empleo público, y las provincias más beneficiadas

¹³ Ver, por ejemplo, “Political determinants of Intergovernmental Grants: evidence from Argentina”, Porto, A., y P. Sanguinetti, Economics and Politics, Vol 13, N° 3, 2001.

por dicho sistema son las menos pobladas (sean ricas o pobres), éstas podrían a través de su sobre-representación política (especialmente en el Senado), bloquear las reformas que apunten a bajar el peso del gasto público y los impuestos, y/o generar un modelo económico competitivo – exportador, porque ambas reformas no las beneficiarían inicialmente. Podrían impedir reformas como las mencionadas con su poder de “veto” en el Senado, pues en sus jurisdicciones pesa más el gasto y el empleo público.

Participación en 2019 de las 13 provincias menos pobladas del país en la población, exportaciones, gasto público, empleo público* y en la Cámara de Senadores



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del DNAP, e INDEC.

*Empleo público: Año 2017.

Como queda claro desde hace muchas décadas, una de las principales razones por las que Argentina no crece a largo plazo está ligada al pobre desempeño de las exportaciones, de modo que cuando se intenta crecer sólo a través del mercado interno, crecen las importaciones y ante la menor velocidad de las exportaciones, al cabo de unos años comienzan a escasear las reservas en el BCRA.

Pero dicho fracaso está ligado al modelo que Argentina mayoritariamente viene aplicando en las últimas décadas, que apuesta sólo al consumo (público y privado), y no a la inversión y las exportaciones, entre otros motivos por condiciones institucionales que no garantizan la seguridad jurídica de las inversiones, y porque repetidamente se insiste con políticas que derivan en un fuerte sesgo anti-exportador.

Deberían existir incentivos en las provincias que dependen más de las actividades productivas privadas y de las exportaciones, para formular acuerdos entre sí que definan políticas de estado con el objetivo de lograr su desarrollo productivo – exportador, que implique, si fuera necesario, oponerse a las decisiones nacionales que vayan en contra de tal estrategia. No obstante, tales tipos de acuerdos y definición de políticas de estado no se han concretado, e

inclusive en subregiones existentes, que deberían tener objetivos similares (como la región Centro, formada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), no existen ese tipo de compromisos, o al menos no han logrado actuar al unísono frente a políticas nacionales contrarias al desarrollo de sus sectores productivos¹⁴.

En este trabajo se plantea la posibilidad que una de las causas para tal diseño (y fracaso) de la política económica argentina derive de los incentivos fiscales implícitos en la organización federal de Argentina, y en los efectos de la sobre-representación parlamentaria de algunas provincias, cuyas economías dependen, mayoritariamente del gasto y empleo público. Esas jurisdicciones, a través de sus representantes, no tendrían demasiados incentivos para aprobar reformas que impliquen contener el gasto público ni bajar la presión tributaria, e inclusive tampoco tendrán demasiado interés en aprobar reformas que conduzcan a una mayor competitividad y a aumentar las exportaciones de Argentina.

Por supuesto, no se pretende concluir que se deba cambiar la representación política de las provincias en el Congreso de la Nación, sino que debe modificarse el sistema de financiamiento de las provincias, para que cuenten con mayor autonomía (y responsabilidad fiscal), y de modo que los regímenes de transferencias fiscales subsistentes no induzcan incentivos perversos, como aumentar el empleo público cuando no se justifica, sino que apunten principalmente al desarrollo productivo y de las exportaciones de cada región. Claro que reformar el sistema de financiamiento provincial debe pasar y ser aprobado por el Congreso, en que los incentivos no juegan a favor de tal reforma.

¹⁴ Como fue, por ejemplo, la prohibición de exportar carne en 2006, cuando el Secretario de Comercio era Guillermo Moreno.