

# El federalista

Más parches sobre un sistema en deuda

## Informe Mensual N° 136

7 de octubre de 2020

### Esquema del informe

- I. Editorial
- II. Crónica de una quita anunciada
  - a. ¿Cuál es el conflicto actual por los recursos de la CABA?
- III. No existe discusión, la PBA debería recibir más recursos
  - a. La magnitud de la marginación de la PBA
  - b. La marginación histórica de la PBA
  - c. A merced de la <buena> voluntad de la Nación
- IV. ¿Se discute la asignación entre provincias, o federalismo vs centralismo?
  - a. La conflictiva relación entre Nación y provincias en el reparto de los recursos
  - b. La tentación de conservar el poder central
  - c. Yo veo al futuro repetir el pasado

**Guido Lorenzo**  
Director Ejecutivo  
g.lorenzo@lgsa.com.ar

**Melisa Sala**  
Economista jefe  
m.sala@lgsa.com.ar

**Julia Segoviano**  
Economista  
j.segoviano@lgsa.com.ar

**Franco Mastelli**  
Economista invitado  
fmastelli@gmail.com

**Emilia Calicibete**  
Analista  
e.calicibete@lgsa.com.ar

**Florencia Blanc**  
Analista  
f.blanc@lgsa.com.ar

**Bautista Bassi**  
Analista  
b.bassi@lgsa.com.ar

**S**in dudas la Provincia de Buenos Aires fue perjudicada por mucho tiempo. Este argumento no se pone en dudas. Sin embargo, a la hora de saldar esa deuda, tanto el contenido como la forma importan. Si bien el sistema de distribución de los recursos siempre funcionó con remiendos, en este caso, **la forma de compensar a la Provincia implica una degradación institucional.**

Por primera vez desde la sanción de la Ley de 1988 se realiza de manera unilateral e inconsulta la quita de fondos de una jurisdicción para dársela a otra. El criterio de un Presidente que decide que una jurisdicción es opulenta para darle recursos a otra debería generar el repudio de las 22 jurisdicciones no intervinientes, al menos por la arbitrariedad que esta decisión demuestra. En el extremo, esta actitud podría institucionalizar una nueva forma de remendar el sistema de reparto, que hasta ahora había sido a través de pactos, acuerdos y consensos.

Está claro que el esquema de incentivos no ayuda. Los representantes en ambas cámaras votan por disciplina partidaria y (a veces) por sus provincias, de donde obtuvieron sus votos y son representantes. Sin embargo, tanto la disciplina partidaria como el temor a rebelarse impiden que se avance con atropellos de este estilo. Parecería existir cierta miopía política, que implica ignorar que, de mantenerse las distorsiones, un nuevo cambio en el signo político, podría hacer que los beneficiados de hoy sean los perjudicados de mañana y viceversa.

**El foco de la discusión debería haber girado en “Centralismo vs Federalismo”.** La base del federalismo en Argentina no tiene criterios de eficiencia, ni devolutivos, sino de solidaridad en el sentido de poder brindar el mismo nivel de vida independientemente de dónde nazca o viva una persona. Los vaivenes en las asignaciones de recursos entre Nación y provincias atentan contra esa igualdad y la ponen en jaque, sobre todo cuando que se realiza una quita a alguna provincia a favor del Ejecutivo Nacional o de otra en particular.

Durante los años de gestión de N. Kirchner y C. Fernández se exageró el centralismo aumentando el margen de discrecionalidad de las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional. Cambiemos intentó corregir esta dinámica, en un principio por imposición externa, y luego como prenda de negociación con las provincias. Al final del día, fue algo que no pudo capitalizar y no estuvo ajeno a la crítica de haber beneficiado relativamente más a las jurisdicciones ‘amigas’ como la PBA y la CABA. **Ahora, la gestión del Frente de todos, vuelve a avanzar hacia un esquema más centralista a partir de la creación de nuevos impuestos (PAIS y a las grandes fortunas) sobre los cuales las provincias no tendrán participación en su recaudación. La metáfora del péndulo también aplica en este caso.**

A su vez, y en un contexto que puede parecer atendible, dadas las necesidades fiscales en medio de la pandemia y la imposibilidad de recurrir a los mercados, este año el Gobierno Nacional hará uso y abuso del impuesto inflacionario para cubrir su brecha fiscal. En 9 meses el BCRA emitió \$ 1,7 Bn que, de haberse coparticipado con las provincias habría significado un ingreso por \$ 1 Bn para estas.

**Desde el punto de vista político puede resultar atractivo que los gobernadores tengan que ir a rogar por recursos a la Nación.** Muestras de abuso en este sentido hay de sobras en el pasado. Se puede disciplinar mejor dentro y fuera del partido, pero institucionalmente es una cuestión de gravedad importante. Parte del hiper presidencialismo surge de esta capacidad de administrar a *piacere* los recursos tributarios.

Poco de federal tiene ese sistema que acumula una deuda con su propia Constitución respecto a la distribución de recursos que data de 25 años. Sin embargo, podría decirse que la deuda la tiene el Presidente con la propia Constitución. Como dijo A. Fernández, el 10 de diciembre, que Dios y la Patria le demanden la observación del cumplimiento de la Constitución Nacional.

## Crónica de una quita anunciada

### *¿Cuál es el conflicto actual por los recursos de la CABA?*

El cambio de signo político tanto en el Poder Ejecutivo Nacional y en la provincia de Buenos Aires (PBA), casi que anticipaban el conflicto por el reparto de recursos entre la CABA y la PBA. Es cierto que por lejos la PBA ha sido una provincia históricamente perjudicada en el reparto y que es necesaria una reparación. No obstante, la solución planteada cuenta con el alto tinte político, y se enmarca dentro del sistema de <parches> al que se ha venido recurriendo ante la imposibilidad de avanzar en una nueva Ley de Coparticipación.

La Reforma constitucional de 1994, exigió que sea una Ley Convenio de las 24 jurisdicciones, la que modifique el régimen de coparticipación de impuestos y eso hizo que se prorrogue de facto el plazo de vigencia de la ley 23.548 (que data de 1988) llamada “Régimen transitorio de distribución entre la Nación y las Provincias”. **El Estado Nacional y las 24 jurisdicciones nunca resolvieron el conflicto a través de los mecanismos previstos** y en la práctica, se terminó institucionalizando un sistema de coparticipación con numerosos remiendos, que poco reflejaban los criterios económicos y sociales con los que se obligaba revisar los coeficientes de distribución. **En efecto, lejos de primar un criterio equitativo, devolutivo, solidario o de eficiencia, estos parches reflejaron el criterio de conveniencia política y simpatía partidaria que primaba en el momento. Por lo general, la forma utilizada fue la de grandes convenios, acuerdos o consensos donde todas las provincias, con su capacidad de negociar limitada por la política, adherían.**

Entre las últimas modificaciones se encuentra la de 2016, cuando recién iniciada la gestión Cambiemos, se establece el aumento del coeficiente correspondiente a la CABA de 1,40% a 3,75%. Este incremento respondía a la transferencia de las funciones de seguridad a la órbita de la CABA. Eran recursos cedidos por la Nación a favor de la CABA, que no restaban (directamente) ingresos al resto de las provincias y, en todo caso, respaldaban un menor gasto por parte del Tesoro Nacional<sup>1</sup>. Este coeficiente se recortó a 3,50% con la firma del Consenso Fiscal hacia fines de 2017, en el marco de otros cambios en el reparto de los recursos nacionales (pe. la eliminación y coparticipación de todas las detracciones del Impuesto a las Ganancias, y la asignación específica de lo recaudado por Créditos y Débitos a ANSES, entre otras cosas)<sup>2</sup>.

**Ahora, ante el reclamo de la policía bonaerense frente a la Residencia de Olivos, el Presidente, en una decisión unilateral, decide modificar por decreto simple (Nº 735/20), y de aplicación inmediata, el coeficiente de la CABA para transferirle esos recursos a la PBA. Con este decreto quita unilateralmente 1,18 pp de los recursos**

---

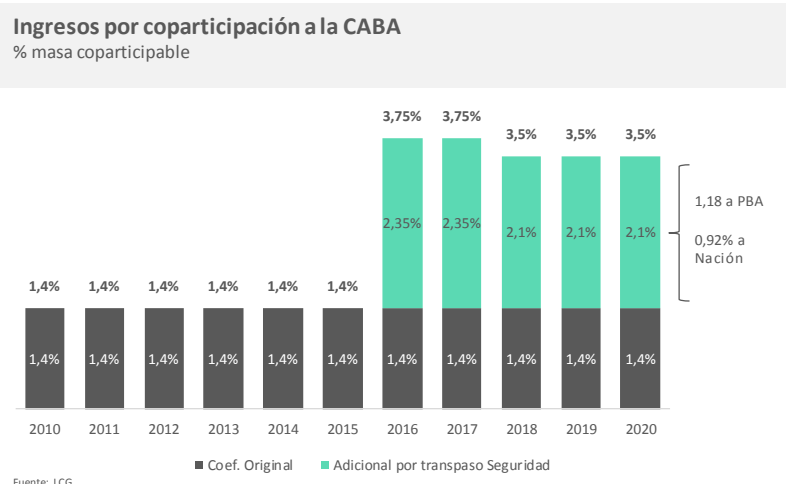
<sup>1</sup> En el Informe Mensual de enero de 2016, “Del shock al gradualismo”, habíamos estimado el costo de traspaso.

<sup>2</sup> Para más detalle véase Informe Mensual Nº 105, “Reformismo explicado para todos”.

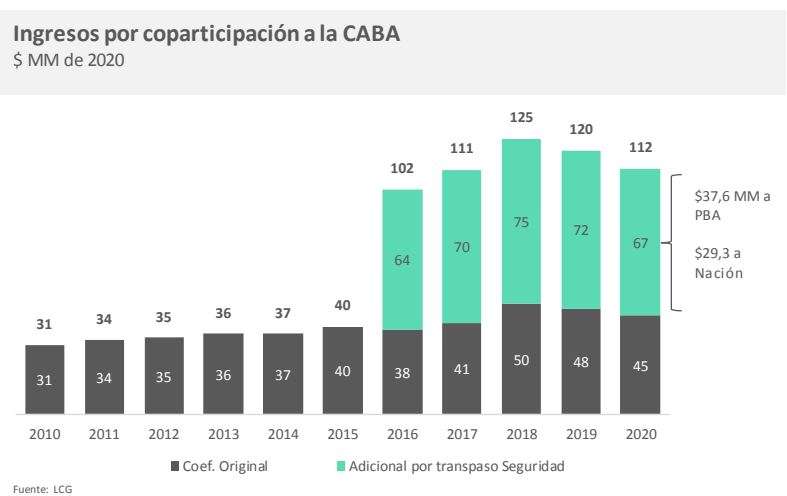
de CABA para asistir financieramente a la PBA mediante la creación del “Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires”. Esta modificación deja a la CABA participando con un 2,32% del total de la masa coparticipable (vs. 3,50%).

La CABA presentó un amparo ante la Corte Suprema donde se pide la nulidad del decreto por el cual se le quitan los fondos. Sin embargo, días después, el Ejecutivo Nacional redobló la apuesta y envió un proyecto de ley al Congreso donde se revisa el total de los recursos cedidos en 2016 como contrapartida del traspaso de la Seguridad a la Ciudad. En ese proyecto pide retrotraer a 1,40% el porcentaje de participación en los recursos coparticipables de CABA, pasando a financiar las funciones de seguridad transferidas oportunamente, ya no a través del goteo diario de recursos, sino vía transferencias presupuestarias. El monto fijado para este año es de \$ 24.500 anuales (0,8% de la masa coparticipable).

Al día de hoy, el proyecto ya cuenta con la media sanción del Senado. Y de avanzar en la Cámara Baja, por más que tenga lugar el reclamo de la CABA ante la Corte por el Decreto 735/20, el nuevo proyecto de ley prevalecería reduciendo el coeficiente a 1,40%. En este caso, habrá que ver cómo se conforma el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la provincia de Buenos Aires, a partir de la aprobación de la Ley que retrotrae a 1,40% la participación de la Ciudad, pero que hace referencia al decreto 735/20 que quedaría anulado.



La CABA tiene razones para preocuparse. Las transferencias presupuestarias han sido una herramienta para ejercer presiones políticas sobre las provincias o utilizadas como válvula de escape cuando existen restricciones de caja en la Nación. Actualmente los recursos gotean diariamente en las cuentas de la Ciudad en el Banco Nación y ese problema está saldado. Pero la dependencia del giro de los recursos por parte de



la Nación es razón para inquietarse. Cualquier demora en el giro podrá comprometer las finanzas de la Ciudad y el clima político de la jurisdicción.

Adicionalmente, el proyecto prevé que la partida presupuestaria establecida en \$24.500 M anuales (monto que desde la CABA se considera subestimado) se ajustará en el futuro en 80% por el salario promedio de la PFA y 20% por IPC CABA. El ajuste según el proyecto de ley es mirando al año precedente, pero no especifica la periodicidad de actualización. En el caso que sea anual, en un contexto de aceleración inflacionaria podría quedar desactualizado.

Vale decir que en los primeros 8 meses del año, antes de la entrada en vigencia el Decreto 735/20, la CABA recibió \$ 68,3 MM por la coparticipación de impuestos. Esto supera en \$ 13,2 MM los recursos estimados a partir del recorte del coeficiente a 1,40% más los \$24.500 M para cubrir el gasto es Seguridad. Si el proyecto se aplicara con criterios retroactivos –algo que no queda claro en la lectura del proyecto–, la CABA corre el riesgo de no recibir ningún ingreso más por coparticipación de aquí a fin de año.

**Aun cuando no se aplique de manera retroactiva, las finanzas de la Ciudad quedarán comprometidas. El déficit fiscal de la CABA, pandemia mediante, treparía a niveles del 14% de los ingresos en 2020. La retracción del coeficiente de coparticipación al 1,40% implicaría un déficit del 18,4% este año.**

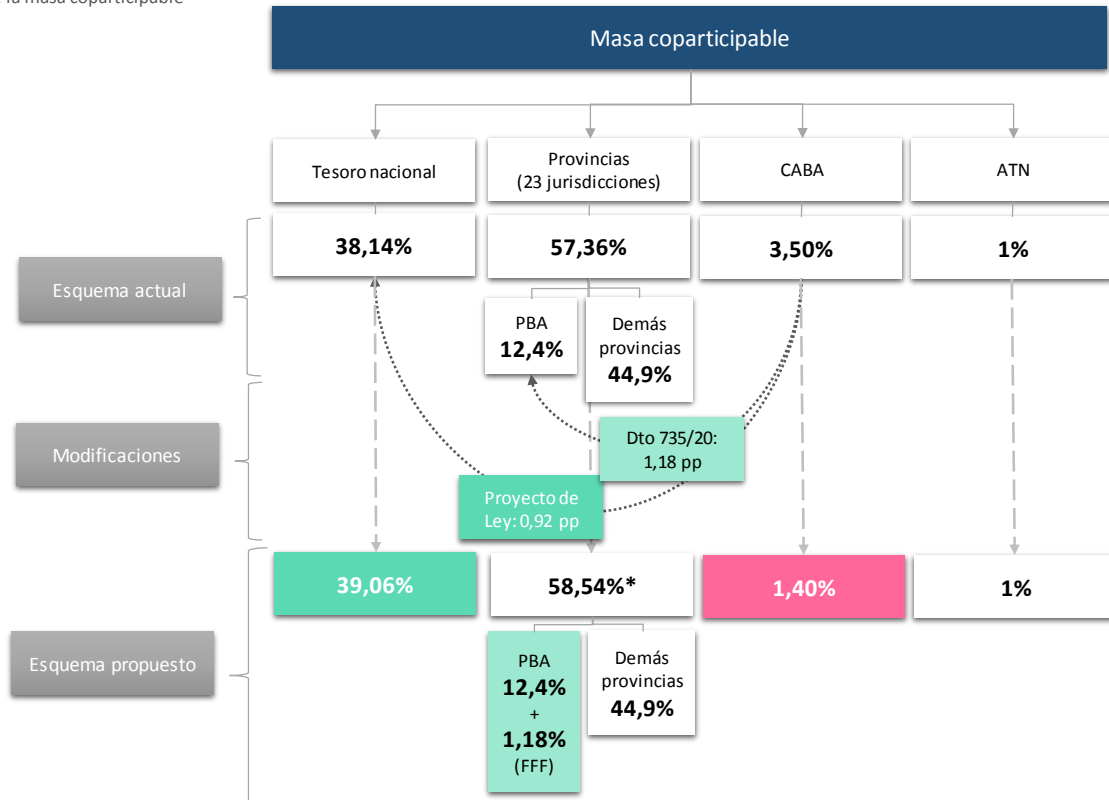
Lógicamente, la Ley de Presupuesto 2021 no incorpora el proyecto de ley en discusión, pero sí considera el Fondo destinado a la PBA creado por el Decreto 735/20. **La aprobación de la Ley otorgaría al Tesoro un extra de ingresos por el equivalente a 0,92% de la masa coparticipable (\$ 42,3 MM estimados para 2021, 0,1% del PBI). Estos ingresos no cuentan con una asignación específica, con lo cual aumenta el margen de maniobra arbitrario del Gobierno Nacional.**

**El Fondo creado para la PBA tampoco cuenta una asignación específica –sólo está destinado “garantizar el normal funcionamiento de las finanzas provinciales”- ni dispone su distribución entre municipios (que actualmente reciben el 16,14% de los recursos de origen nacional que recibe la PBA).** De esta forma, en este caso también, la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires ganaría discrecionalidad. El “Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires” sumaría un total de \$ 54,2 MM en 2021. Esto equivale a solo 3% del gasto primario de la Provincia en 2019 ajustado por inflación y a casi 90% de un mes de salarios. Los municipios podrían reclamar \$ 8,7 MM el año que viene.

**La maniobra del Ejecutivo vuelve a crear un Fondo para ayudar a la provincia de Buenos Aires, al estilo de lo que ya ocurrió en 1992 con la creación del Fondo de Conurbano Bonaerense. Al menos por ahora, este es un fondo de baja escala, que no soluciona los problemas de fondo, pero deja un muy mal precedente para adelante en cuanto a la relación Nación-Provincias.**

### Modificaciones propuestas al esquema de distribución de los RON

% de la masa coparticipable



Fuente: LCG

\* Vale decir que las modificaciones implementadas por el Proyecto de Ley no prevén cambios en el % de recursos que reciben las provincias en la ley de coparticipación (57,36%). Esta mayor % refiere solo a motivos expositivos tratando de reflejar la ganancia de la PBA en la participación de los recursos de origen nacional.

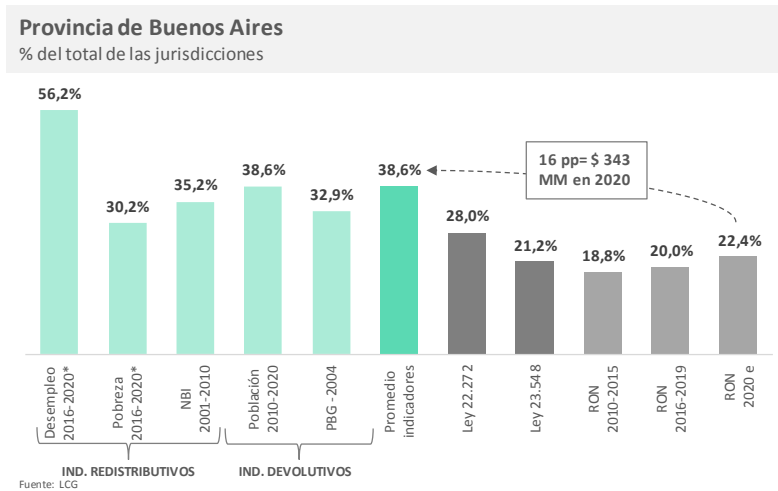
## No existe discusión, la PBA debería recibir más recursos

### La magnitud de la marginación de la PBA

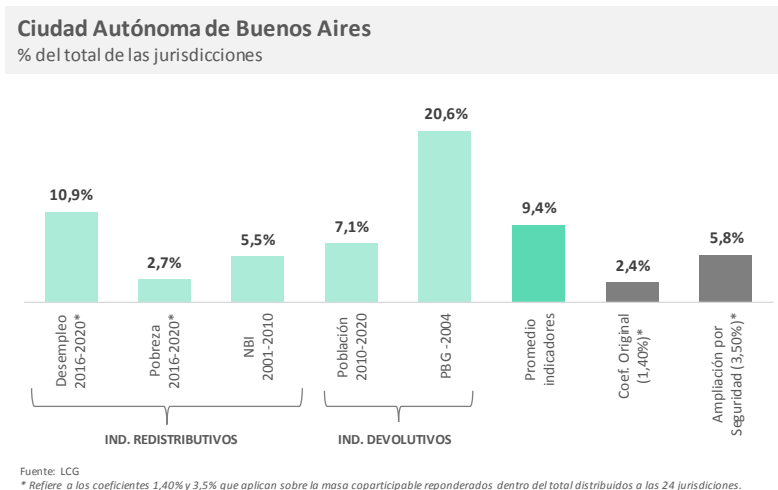
Desde hace años la Provincia de Buenos viene siendo ampliamente marginada en la distribución de los recursos automáticos entre las provincias. Su participación en la coparticipación de impuestos no se corresponde ni con indicadores devolutivos que reflejan su aporte a la recaudación, como el producto generado en la provincia o la cantidad de población que habita en ella, ni tampoco con indicadores redistributivos, como podrían ser la concentración de los trabajadores desempleados o de los hogares viviendo bajo condición de pobreza o lo que indica el índice NBI.

En los últimos 10 años la Provincia albergó en su territorio al 39% de la población del país y generó 1/3 del PBI argentino. Además, concentró más del 50% de los desempleados del país, el 30% de los pobres e indigentes y el

35% de los hogares NBI. Considerando el promedio simple de estas variables como proxy de su participación en el total de los recursos, se desprende la magnitud de la marginación: la PBA debería percibir 38,6% del total distribuido, pero recibió un promedio de 18,8% entre 2010 y 2015 y 20% entre 2016-2019. En ambos periodos su participación se ubica por debajo de lo que indica la Ley 23.548 (21,2%). La brecha de más de 16 pp respecto al promedio de indicadores representa \$ 343 MM en 2020.



Estos números imponen la necesidad de avanzar hacia un resarcimiento de la situación, pero a todas luces el modo elegido por el Gobierno Nacional no parece el más propicio. Un ejercicio similar para la CABA arroja un promedio de 9,4% de los indicadores antes mencionados, que contrasta con el 3,50% o 1,40% asignado a la Ciudad (que representan 5,8% y 2,4% del total distribuido al conjunto de las 24 jurisdicciones).



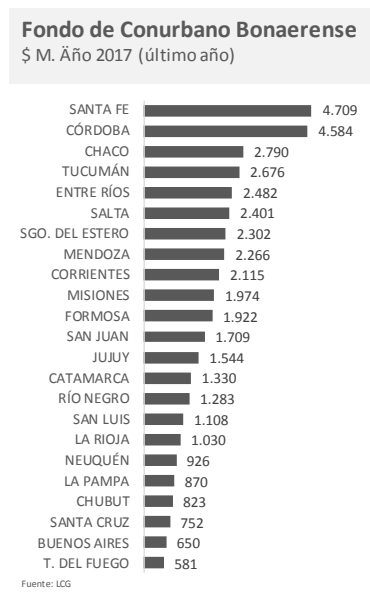
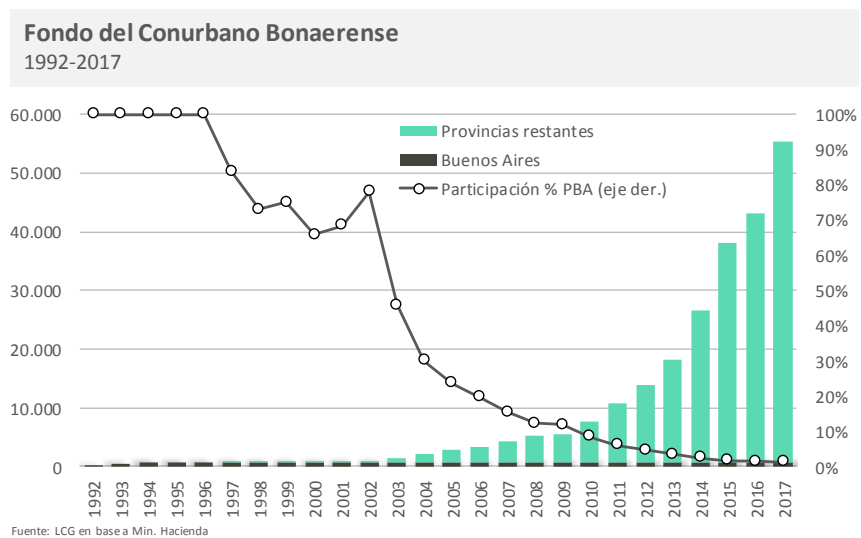


### La marginación histórica de la PBA

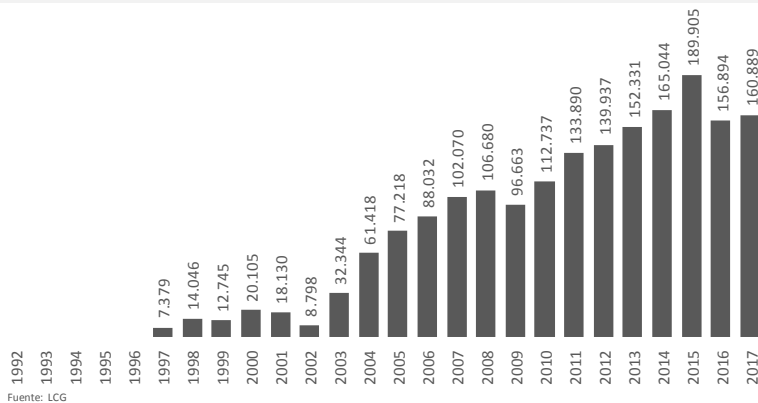
La provincia de Buenos Aires fue la principal damnificada con la aprobación de la Ley de Coparticipación N° 23.548 en 1988: su participación en la distribución secundaria de los recursos se redujo 6 pp, pasando del 28% estipulado en la Ley 20.221 de 1973 al 22%. El recorte respondió a la necesidad de buscar apoyos parlamentarios, siendo un radical su gobernador. Pese a que las provincias ganaron participación en la distribución primaria con la Nación (que pasó del 50,3% al 56,66%), Buenos Aires fue la única provincia que vio reducida su participación en el total de la masa a coparticipar: cayó del 13,58% al 12,46% (-1,12 pp).

El Fondo de Conurbano Bonaerense (FCB) creado en 1992 vino a compensar, en parte esa pérdida. Desde ese año, la PBA pasaba a recibir el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias (\$ 250 M/ USD 250 M ese año). Sin embargo, nuevamente por razones totalmente políticas, como la exigencia de Duhalde para resignar la vicepresidencia y aceptar la gobernación de la Provincia, en 1995 se fijó el tope de \$ 650 M anuales, estableciéndose que el remanente sería asignado al resto de las provincias.

El tope empezó a ser operativo recién en 1997. Diez años después, con el marcado crecimiento de la recaudación a partir de la recuperación económica, esta restricción ya había licuado en un 85% la participación de la Provincia en el total distribuido. Y 20 años más tarde llegaba al paradójico extremo de hacer que la PBA sea la segunda provincia que menos recibía por tal fondo: apenas 1,5% del total en 2017, último año que se constituyó el FCB. Puesto en números, desde que empezó a operar el límite nominal de \$ 650 M, la PBA cedió a las provincias, excluyendo a la CABA, un total de \$ 1,8 Bn medido a precios de 2020 por el FCB. Equivale a \$ 109 mil por bonaerense.

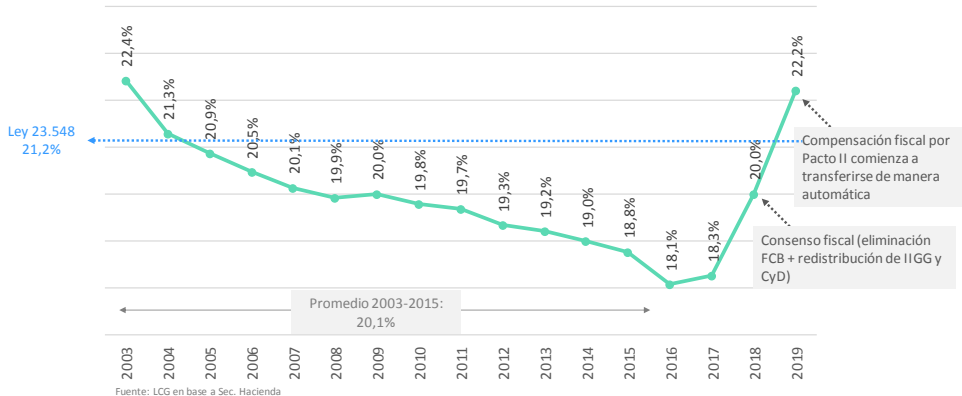


**Pérdida de la PBA por tope al FCB**  
\$ M de 2020



Partiendo de un coeficiente recortado (de 28% a 22% por la ley 23.548) y habiéndose licuado la <ayuda> ofrecida por el Fondo de Conurbano Bonaerense, **la participación de la PBA en los recursos girados al conjunto de las provincias se redujo a sólo 18% del total, 3 pp por debajo incluso de lo establecido por la Ley 23.548.**

**Recursos de origen nacional destinados a la PBA**  
% del total transferido



En este contexto y otra vez por motivos con trasfondo político, **el Consenso Fiscal de 2017 tenía el objetivo implícito de reparar parte de este daño<sup>3</sup>. En ese acuerdo se avanzó en la eliminación del Fondo de Conurbano Bonaerense y en la coparticipación de todas las deducciones que venían haciéndose sobre el Impuesto a las Ganancias, lo que significó para la Provincia una mejora de las transferencias automáticas de 2 pp sobre el total distribuido.**

<sup>3</sup> Para más detalle véase el Informe Mensual N° 150 “Reformismo explicado para todos”.

A su vez, Buenos Aires aceptó retirar la demanda que había impuesto ante la Corte Suprema para eliminar el tope al FCB. A cambio, se definió compensar a la Provincia por los años de pérdida, en \$ 65 MM (\$ 20 MM en 2018 y \$ 44 MM en 2019) y se estableció que en adelante esta suma se actualizaría por inflación. Por lo pronto, la compensación de 2019 fue calculada a partir de una inflación estimada de 5% según el Presupuesto 2018 para ese, que rápidamente quedó desactualizada y motivó un (nuevo) reclamo de PBA por un total de \$ 20 MM adicionales.

En 2020 la suma anual a distribuir no fue estipulada aún. En lo que va del año la PBA recibe cuotas mensuales de \$ 4.500 M, lo que hace suponer que el total anual rondará \$ 54 MM, registrando un crecimiento nuevamente por debajo de la inflación (-13% ia real). A principios de 2020, se comenzó a discutir el monto correspondiente a este año. El reclamo total es por \$ 100 MM correspondientes a las actualizaciones por inflación pendientes que quedaron de 2019 y 2020. La discusión quedó suspendida por la pandemia.

Aun cuando desde 2019 esta compensación funciona como una transferencia automática, lo que ocurre en 2020 pone de relieve la vulnerabilidad a la que están sujetas las provincias cuando es el Gobierno Nacional de turno el que debe definir unilateralmente los fondos a transferir.

### ***A merced de la <buena> voluntad de la Nación***

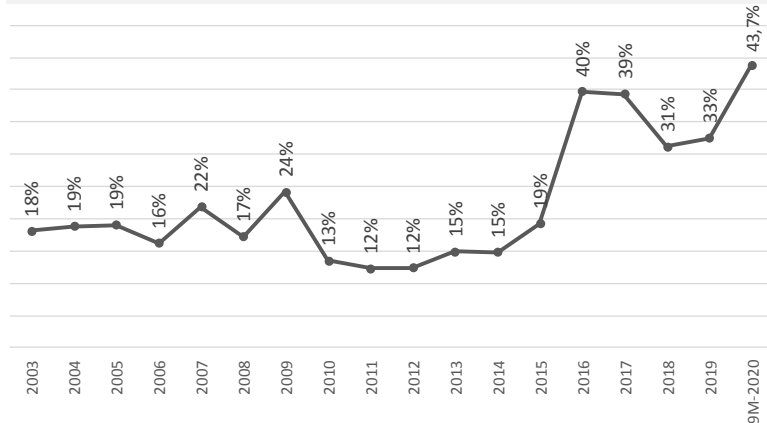
Con el perjuicio histórico que evidenció la PBA en el reparto de los recursos de origen nacional, **la Provincia estuvo persistentemente a merced de la misericordia nacional, volviéndola vulnerable a los humores del Gobierno Nacional**. Como ejemplo, basta recordar lo sucedido en 2012 cuando las transferencias discrecionales destinadas a la Provincia se redujeron a la mitad con respecto al año anterior, alcanzando el mínimo del 12% sobre el total transferido a todas las provincias. En esa oportunidad, el Gobernador, penalizado por un Gobierno Nacional de su mismo color político, debió desdoblar el pago de aguinaldos en el distrito de mayor población del país y de donde C. Fernández obtiene la mayoría de sus votos.

**La PBA cubre con ingresos propios (tributarios y otros) sólo 55% de su presupuesto**. Así, aun con las correcciones implementadas a partir del Consenso Fiscal, su dependencia a las transferencias discrecionales de la Nación siguió existiendo. Durante la gestión Cambiemos la Provincia fue beneficiada en términos relativos llevándose, en promedio el 35% del total distribuido al conjunto de las provincias. Avanzó 6 puestos en el ranking de provincias según el monto recibido.

**En lo que va de 2020 recibió \$ 122 MM, lo que implica el 43% del total distribuido. Recibió en 9 meses prácticamente el mismo monto que el resto de las provincias en su conjunto**. Esto corresponde a gasto por Covid, pero debe aclararse que la discrecionalidad a favor de la Provincia había comenzado ya desde antes que se desate la pandemia.

## Transferencias discrecionales con destino a la PBA

% del total transferido



## Transferencias discrecionales

9M-2020; \$ M

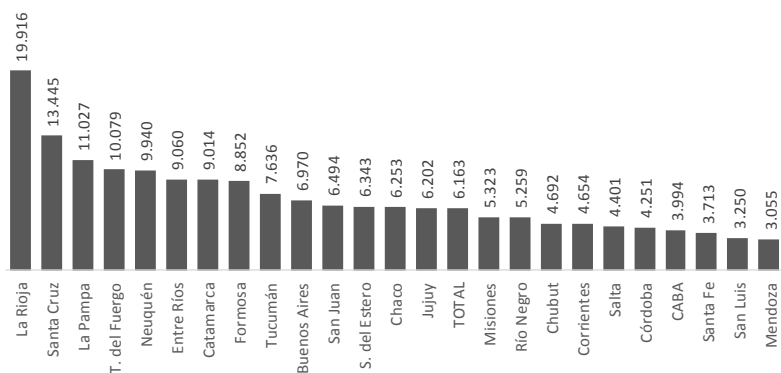
TOTAL 9M: 280 MM



Fuente: LCG en base a Sec. Hacienda

## Transferencias discrecionales per cápita

9M-2020; \$



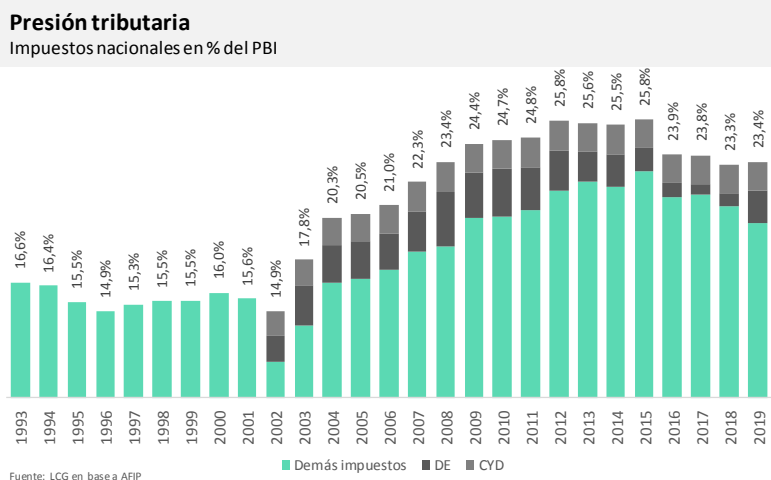
Fuente: LCG en base a Sec. Hacienda

## ¿Se discute la asignación entre provincias o federalismo vs centralismo?

### La conflictiva relación entre Nación y provincias en el reparto de los recursos

Dentro de un federalismo complejo, la relación Nación-Provincias estuvo marcada por olas de centralización y descentralización de los recursos tributarios. En líneas muy generales, durante el kichnerismo se avanzó en un proceso de centralismo de los recursos, en buena parte para disciplinar a gobernadores propios y ajenos; mientras que en la gestión de Cambiemos, un poco por imposición de la Corte Suprema y otro poco por voluntad propia (utilizándose esto nuevamente como arma de negociación), se destejó parcialmente la concentración en la Nación.

Entre 2001 y 2019 la presión tributaria de impuestos recaudados por AFIP creció nada menos que 7,6 pp del PBI: de 15,6% a 23,4% del PBI. Esta dinámica pudo estar marcada inicialmente por la recuperación de la economía y también por una mejor administración tributaria. Sin embargo, **terminó de consolidarse con la decisión de conservar impuestos surgidos de la crisis como derechos de exportación y el impuesto a los créditos y débitos, que escasamente se coparticipan con las provincias. En efecto, de estos 'nuevos' impuestos las provincias sólo se quedaron con 11% entre 2003-2019<sup>4</sup>.**



<sup>4</sup> Hasta 2015 las provincias participaron del 15% de la recaudación del Impuesto a los Créditos y Débitos (solo se coparticipaba 30% del total); entre 2016 y 2018 la participación fue creciendo gradualmente a raíz de la eliminación progresiva de la pre coparticipación del 15% destinada a ANSES; en adelante, en base al Consenso Fiscal, se asignó enteramente al financiamiento de ANSES y las provincias dejaron de percibir recursos de este impuesto. Respecto a la participación en la recaudación de Derechos de exportación, desde abril 2009 hasta agosto 2018, a las provincias sólo correspondió el 30% de lo recaudado por retenciones a la soja (Fondo Federal Solidario).

**La consecuencia directa de esto último fue la pérdida relativa de participación de las provincias en el total recaudado que pasó de un promedio de 32% en la década de los 90s a un promedio del 27% durante las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner.**

La concentración de recursos en las arcas nacionales fue de tal magnitud que, en 2009, ante la crisis económica y como medida de distensión en la relación con Gobernadores (ante la amenaza latente de no renovar el caudaloso impuesto a los créditos y débitos), el Gobierno Nacional decidió ceder parte de lo recaudado por derechos de exportación creando el Fondo Federal Solidario (30% de lo recaudado por retenciones a la soja). Otra vez, la pata política se metió en la distribución de los recursos, sin primar ningún criterio razonable que indique que debía ser 0%, 30% u 80%, por ejemplo. Años más tarde, en agosto de 2018, el Gobierno Nacional eliminó por decreto este Fondo.

La gestión Cambiemos se inició con el fallo de la Corte Suprema de Justicia a favor de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, obligando al Gobierno Nacional a devolverles lo correspondiente al 15% de la detracción de coparticipación destinada a ANSES. Esa detracción había sido prevista para saldar el costo de la transición del sistema previsional de reparto a uno de uno de capitalización, algo que había quedado sin efectos ya en 2008.

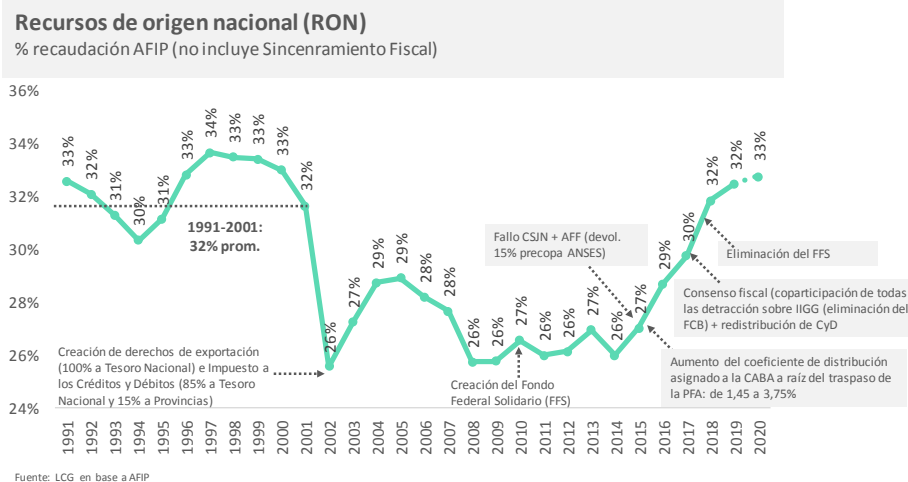
Sobre esto se sumó la decisión del Gobierno saliente de extender, voluntariamente, el fallo a todas las provincias. Negociación mediante, el Gobierno de Cambiemos y las provincias firmaron el Acuerdo de Fortalecimiento del Federalismo (AFF) que implicó la devolución de esta detracción a razón de 3 pp por año, algo que terminará de ejecutarse este año. Esto significó un aumento de 6 pp acumulados en la participación de las provincias en el total recaudado<sup>5</sup>.

Finalmente, en diciembre 2017 el Gobierno avanzó en una (poco ambiciosa) reforma tributaria que llevó también a un cambio en el esquema de distribución de los recursos, algo que ya comentamos más arriba. El acuerdo Nación-Provincias plasmado en el Consenso Fiscal de diciembre 2017 determinó, entre otras cosas: 1) la eliminación de la detracción del 20% del impuesto a las Ganancias que se destinaba a ANSES, 2) la eliminación del Fondo de Conurbano Bonaerense (FCB) y el excedente del mismo; y 3) la redistribución de lo recaudado por Créditos y Débitos a ANSES.

**Con todo, las provincias cerraron el año 2019 con una participación de 32% en el total recaudado por AFIP. Sin embargo, el incremento de las transferencias automáticas a las provincias evidenciado durante la gestión Cambiemos tuvo sólo dos grandes ganadores: la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.**

---

<sup>5</sup> Considera el acumulado a 2020, cuando se termina de eliminar la pre coparticipación del 15% a ANSES.



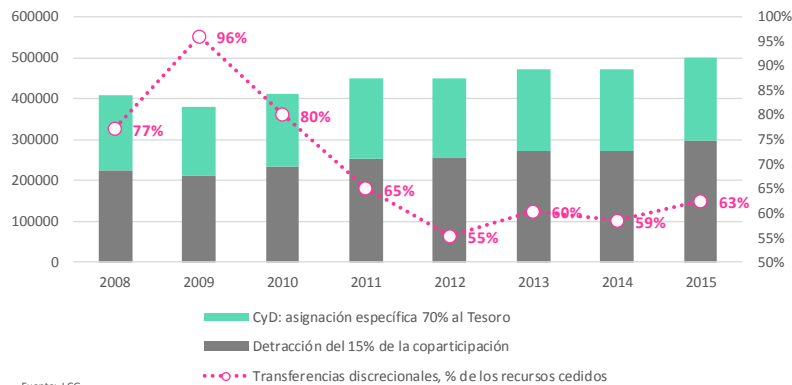
## La tentación de conservar el poder central

El argumento usualmente empleado por el Gobierno Nacional para justificar la pérdida de recursos automáticos por parte de las provincias se basó en la compensación vía transferencias no automáticas. Sin embargo, este argumento cuenta con fallas en al menos dos sentidos:

1. Los giros por transferencias presupuestarias **no siempre llegaron a compensar los recursos cedidos por las provincias;** y
2. Contaron con una **elevada dosis de discrecionalidad en su distribución,** constituyéndose en una herramienta del Ejecutivo para penalizar o favorecer a determinadas provincias.

Respecto al primer punto, vale decir que entre 2008-2015 las provincias cedieron a la Nación a razón de \$ 440 MM promedio por año (a precios de 2020) por la no coparticipación del 70% impuesto al cheque y por la detración del 15% para financiar a la ANSES. A cambio recibieron en forma de transferencias discrecionales apenas el 70% de esa suma (\$ 300 MM al año). Esta relación se revirtió posteriormente y de manera parcial a partir AFF y el Consenso Fiscal.

## Recursos cedidos por provincias vs. Transferencias discrecionales de Nación \$ M de 2020

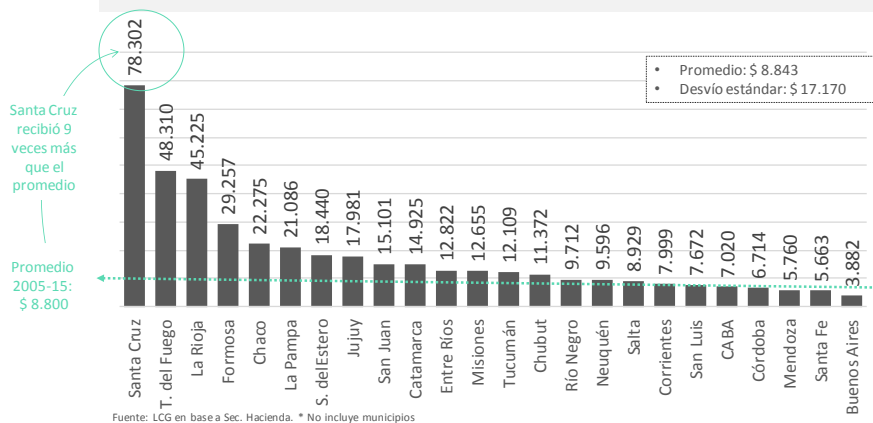


En relación al segundo punto, vale como ejemplo, notar que entre 2005-2015, años de gestión kirchnerista, la provincia de Santa Cruz recibió por transferencias discrecionales casi 9 veces más recursos per cápita que el promedio provincias. Medido contra la provincia de Buenos Aires la brecha se ampliaba a 20 veces.

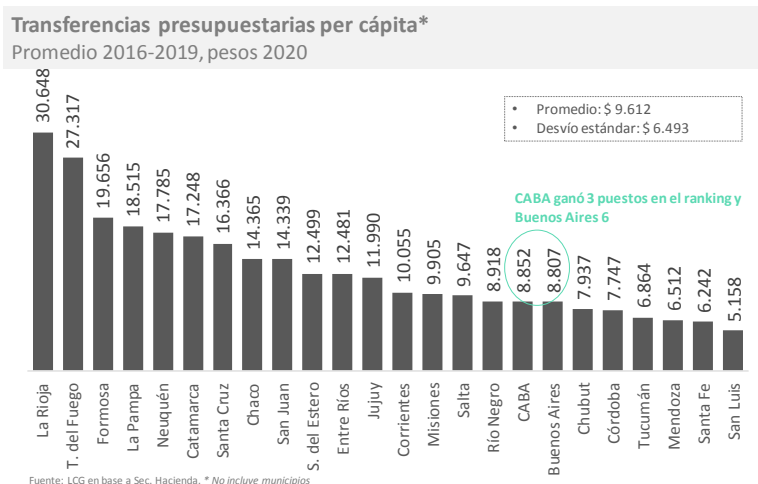
Durante la gestión Cambiemos, aun cuando la magnitud del desvío entre lo asignado a cada provincia en términos de su población se redujo sensiblemente respecto al período anterior -de \$ 17.000 en 2005-15 a \$ 6.500 en 2016-19 (medidos a precios de 2020)-, los bastiones provinciales del PRO ganaron participación sobre el total de los recursos transferidos. La CABA escaló 3 puestos en el ranking de asignación de transferencias presupuestadas y la PBA 6.

## Transferencias presupuestarias per capita\*

Promedio 2005-2015, pesos de 2020







Los fondos presupuestados anualmente que reemplazarán a los recursos automáticos que financiaban la Seguridad en la CABA se enmarcan dentro de las <transferencias discrecionales> y son estos motivos, insuficiencia y discrecionalidad, los que generan resquemor en las autoridades de la Ciudad.

### Yo veo al futuro repetir el pasado

La carga tributaria está creciendo en la gestión del Frente de Todos. La creación del impuesto PAIS es el primer ejemplo de ello. Fue creado por la ley de solidaridad en diciembre 2019, previo a la pandemia y, según la Ley de Presupuesto, seguirá rigiendo hasta el 2021.

No hay racional para no coparticipar ese impuesto. Los \$ 110.000 M recaudados en los primeros 9 meses del año fueron una fuente de discrecionalidad para el PEN. Un impuesto que lejos de ser solidario con las provincias, que soportan resultados adversos, fueron centralizados. Esta distorsión seguirá estando vigente para el 2021 donde se espera recaudar alrededor de \$ 330.000 M.

En el mismo sentido puede considerarse el señoreaje (del cual forma parte el impuesto inflacionario), medido como las transferencias hechas por el BCRA al Tesoro Nacional: \$ 1,7 Bn en 9 meses. Este año la emisión monetaria será inédita. A fines de año tendremos 3 veces la base monetaria de diciembre 2019. En un modelo sin herramientas de financiamiento y con la necesidad de hacer política fiscal expansiva, el déficit fiscal trepará a niveles del 8% del PBI y amerita utilizar esa fuente. Más aún en una economía que operaba con pocos pesos, la herencia que dejó la administración anterior: ratios históricamente bajas de M2 y Base Monetaria en relación al PBI.

Lo que quizás está menos visibilizado es que las provincias también manejan o quieren usar política anticíclica, pero al no tener acceso a esos recursos terminan dependiendo de la decisión del Leviatán que dispone de los recursos de la emisión. Así, hay provincias con demora en pagos de sueldos o incluso reclamos salariales justos como el de la PBA, que podrían atenderse con esta fuente de financiamiento.

En concreto, **ambas fuentes de recursos sumaron un total de \$ 1,8 Bn (6,5% del PBI) para el Gobierno Nacional, de los cuales las provincias se mantuvieron excluidas. De haberse coparticipado, según los coeficientes de la Ley 23.548, les habría correspondido \$ 1,1 Bn de este total.**

El año que viene se seguirá con la política de emisión y con la implementación del impuesto PAIS, pero no se discute ese federalismo. **Tampoco se está discutiendo la creación del aporte solidario que harían las grandes fortunas, proyecto que no está en la Ley de Presupuesto 2021 debido a que no fue aún sancionado, pero que muy posiblemente sea implementado.** El recaudador y beneficiario de esos fondos, que se estiman en \$ 300 MM (0,8% del PBI), será nuevamente el Tesoro sin asignación a las provincias. La ley solo menciona que debe gastarse con un criterio federal siendo muy errática en la semántica dando espacio a más centralismo y discrecionalidad.

En total, en 2020 y 2021 la presión tributaria habrá aumentado 1,4 pp del PBI (de 23,4% a 24,8% según datos del Presupuesto 2021). El 100% del incremento se habrá concentrado en las arcas de la Nación, sin ninguna participación de las provincias. Esto significa que las transferencias automáticas volverán a ceder terreno a las discrecionales. En 2021 caerían a 30,9% del total recaudado, 2,3 pp interanual.

#### Nuevos <impuestos> no coparticipados con las provincias

9M-2020

	Coeficientes %	Impuesto País \$M	Impuesto inflacionario* \$M	TOTAL \$M
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>112.864</b>	<b>1.705.500</b>	<b>1.818.364</b>
Tesoro	38,14%	43.046	650.478	693.524
Provincias	57,36%	64.739	978.275	1.043.013
CABA**	3,50%	3.950	59.693	63.643
ATN	1,00%	1.129	17.055	18.184

#### Distribución Secundaria Según Coparticipación

BUENOS AIRES	21,7%	24.487	370.028	394.515
CATAMARCA	2,7%	3.071	46.411	49.482
CÓRDOBA	8,8%	9.900	149.602	159.502
CORRIENTES	3,7%	4.145	62.638	66.783
CHACO	4,9%	5.563	84.059	89.621
CHUBUT	1,6%	1.763	26.648	28.412
ENTRE RÍOS	4,8%	5.445	82.274	87.718
FORMOSA	3,6%	4.059	61.340	65.399
JUJUY	2,8%	3.168	47.871	51.039
LA PAMPA	1,9%	2.124	32.096	34.220
LA RIOJA	2,0%	2.309	34.889	37.198
MENDOZA	4,1%	4.650	70.265	74.915
MISIONES	3,3%	3.683	55.660	59.344
NEUQUÉN	1,7%	1.935	29.245	31.180
RÍO NEGRO	2,5%	2.814	42.516	45.330
SALTA	3,8%	4.274	64.586	68.860
SAN JUAN	3,3%	3.769	56.959	60.728
SAN LUIS	2,3%	2.545	38.455	41.000
SANTA CRUZ	1,6%	1.763	26.648	28.412
SANTA FE	9,0%	10.108	152.742	162.850
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4.607	69.616	74.223
TUCUMÁN	4,7%	5.305	80.164	85.469
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1.376	20.789	22.165

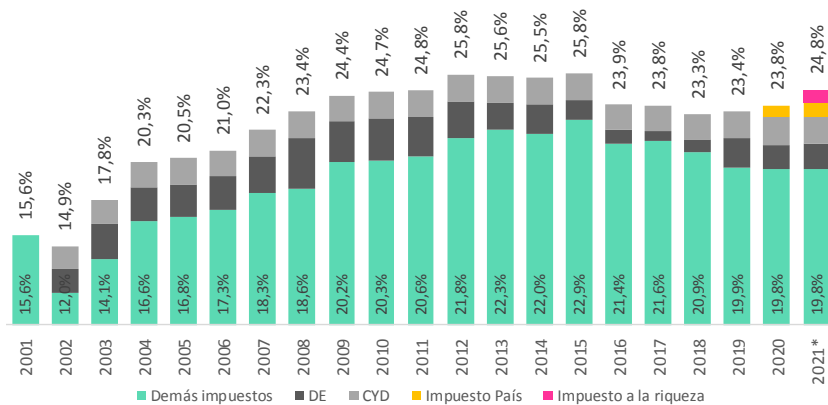
Fuente: LCG

\* Financiamiento del BCRA al Tesoro (Adelantos Transitorios + Transferencias de Utilidades)

\*\* Desde el 11 de septiembre, a raíz de la entrada en vigencia del Decreto 735/20 la CABA dejó de recibir el 3,5% de la copa, pasando a recibir 2,32%

## Presión tributaria

Impuestos nacionales en % del PBI

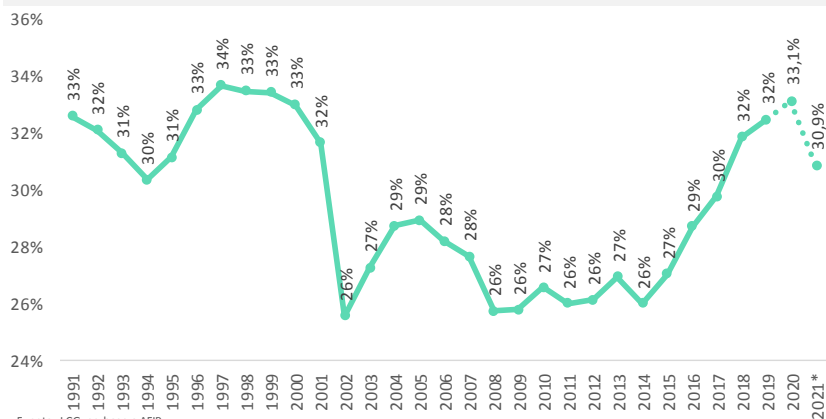


**2021 vs 2019:**  
 Imp. riqueza: +0,8 pp  
 Imp. País: +0,9 pp  
 Créditos y Débitos: +0,1 pp  
 Derechos de Exportación: -0,3 pp

Fuente: LCG en base a AFIP  
 \* asume proyecciones del Presupuesto 2021

## Recursos de origen nacional (RON)

% recaudación AFIP (no incluye Sincenramiento Fiscal)



Fuente: LCG en base a AFIP  
 \* Asume proyecciones de recaudación según el Presupuesto 2021