



# **RELACIÓN FISCAL ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS**

**Evolución desde 1993 a la actualidad**

**Septiembre 2019**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

|  |            |
|--|------------|
| <b>ÍNDICE DE CONTENIDOS</b>  | <b>ii</b>  |
| <b>ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS</b>   | <b>iii</b> |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b>   | <b>1</b>   |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>3</b>   |
| <b>RECURSOS TRIBUTARIOS TOTALES</b>  | <b>1</b>   |
| <b>INGRESOS DE LA APN</b>  | <b>6</b>   |
| Evolución de los recursos tributarios de recaudación nacional.....                             | 6          |
| Distribución de los recursos tributarios de recaudación nacional.....                          | 11         |
| Distribución a las Provincias por Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales..... | 11         |
| Distribución a ISS.....  | 15         |
| Otros destinos de la recaudación tributaria nacional.....                                      | 17         |
| Recursos netos de la APN y AC.....   | 18         |
| <b>INGRESOS DE LAS PROVINCIAS</b>  | <b>22</b>  |
| Recursos tributarios propios.....  | 22         |
| Otros recursos propios.....  | 26         |
| Recursos transferidos por la Nación.....   | 29         |
| <b>MIDIENDO EL FEDERALISMO FISCAL</b>  | <b>36</b>  |
| Evolución del grado de correspondencia fiscal.....   | 36         |
| Cumplimiento de la garantía del 34%.....   | 40         |
| <b>CONCLUSIONES</b>  | <b>48</b>  |
| <b>ANEXO METODOLÓGICO</b>  | <b>50</b>  |
| <b>ANEXO ASIGNACIONES ESPECÍFICAS</b>  | <b>53</b>  |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 – Recaudación de tributos nacionales y provinciales .....  | 2  |
| Gráfico 2 – Recaudación y distribución de los recursos entre Nación y Provincias .....   | 3  |
| Tabla 1 – Recaudación y distribución de los recursos tributarios.....  | 4  |
| Gráfico 3 – Distribución de los recursos tributarios totales .....   | 5  |
| Gráfico 4 – Recaudación de impuestos nacionales.....   | 7  |
| Gráfico 5 – Estructura tributaria nacional .....   | 10 |
| Gráfico 6 – Transferencias Nación-Provincias por CFI y Leyes Especiales .....  | 12 |
| Gráfico 7 – Recursos de las ISS .....  | 16 |
| Gráfico 8 – Recursos de OD y AE .....  | 18 |
| Tabla 2 – Distribución de los recursos tributarios de recaudación nacional.....  | 19 |
| Gráfico 9 – Distribución de los recursos tributarios de recaudación nacional.....  | 20 |
| Gráfico 10 – Recaudación provincial.....   | 23 |
| Gráfico 11 – Recursos tributarios propios provinciales.....  | 25 |
| Tabla 3 – Recursos tributarios propios provinciales .....  | 26 |
| Gráfico 12 – Otros recursos propios provinciales .....   | 27 |
| Tabla 4 – Recursos propios provinciales .....  | 28 |
| Gráfico 13 – Transferencias de Nación a Provincias.....  | 29 |
| Gráfico 14 – Transferencias de Nación a Provincias.....  | 30 |
| Tabla 5 – Transferencias por CFI y Leyes Especiales por Provincia .....  | 32 |
| Tabla 6 – Participación por Provincia en las transferencias por CFI y Leyes Especiales.....  | 33 |
| Gráfico 15 – Cambio en la participación por Provincia en las transferencias Nación-Provincias por CFI y Leyes Especiales, excluyendo CABA, entre 1993 y 2018 ..... | 34 |
| Gráfico 16 – Recursos totales de las Provincias.....   | 35 |
| Gráfico 17 – Recursos propios / gasto total .....  | 37 |
| Gráfico 18 – Recursos propios / gasto total.....   | 38 |
| Gráfico 19 – Recursos propios / gasto en personal.....   | 39 |
| Gráfico 20 – Recursos propios / gasto total y Recursos propios / gasto de personal.....  | 40 |
| Tabla 7 – Definiciones para el cálculo de la garantía del 34%.....   | 41 |
| Tabla 8 – Cálculos alternativos de la garantía del 34%.....  | 42 |
| Gráfico 21 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa A).....  | 43 |
| Gráfico 22 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa B) .....   | 44 |

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 23 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa C).....  | 45 |
| Gráfico 24 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa D).....  | 46 |
| Gráfico 25 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa E) ..... | 46 |
| Tabla 9 – Transferencias de Nación a Provincias .....                    | 47 |

## RESUMEN EJECUTIVO

- El presente documento tiene como objetivo contribuir a la comprensión de la evolución histórica reciente de las relaciones fiscales financieras entra la Nación y las Provincias.
- Los recursos de origen tributario constituyen el principal ingreso de la Administración Pública Nacional (APN). Al revisar su evolución en el tiempo, se observa una presión tributaria cuyo máximo histórico se registró en 2015, tendencia que comienza a revertirse desde 2016.
- Respecto de su distribución, se diferencia entre la distribución automática a Provincias por Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y Leyes Especiales (LE), la distribución a Instituciones de la Seguridad Social y la distribución a Organismos Descentralizados.
  - El total de recursos de recaudación nacional se incrementó en 7,1% del PBI entre 1993 y 2018.
  - Provincias: las transferencias por CFI y LE se incrementaron de 5% a 7,5% del PBI entre 1993 y 2018. Mostraron una trayectoria mayormente creciente, con la excepción del período 2001-2003.
  - ISS: recibieron en promedio recursos equivalentes a 5,2% del PBI.
  - OD: se evalúan en conjunto con los recursos de la AC que poseen asignación específica. Son los de menor participación en términos del PBI.
  - Desde 2016 la participación sobre los recursos tributarios de libre disponibilidad de la APN y-dentro de ésta- la Administración Central, se ubican en mínimos históricos.
- Se revisa también la evolución de los ingresos provinciales, analizando la recaudación tributaria separadamente del resto de los recursos propios.
  - Recursos tributarios provinciales: Conformados principalmente por Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos y el Impuesto Automotor, verificaron un incremento promedio a lo largo del período analizado, pasando de 3,4% del PBI entre 1993 y 2001 al 5,3% entre 2013 y 2018.
  - Otros recursos propios: compuestos por recursos no tributarios, ventas de bienes y servicios, rentas de la propiedad y recursos propios de capital. De

menor participación en términos del PBI que los recursos tributarios, estos ingresos muestran importantes oscilaciones entre Provincias, consecuencia de que algunas jurisdicciones perciben importantes sumas en concepto de regalías por la explotación de sus recursos naturales.

- o Recursos transferidos por la Nación: el total de transferencias percibidas por las Provincias (automáticas y discrecionales) osciló entre un mínimo del 4,5% del PBI (en el año 2002) a un máximo de 8,5% del producto (alcanzado en 2017).
- Se realizaron además dos tipos de mediciones de la situación del federalismo fiscal de Argentina:
  - o Correspondencia entre recursos propios y gastos: se encontró que en los años recientes el gasto ha crecido por encima de los recursos propios como consecuencia de las mayores transferencias nacionales, y que la situación de las Provincias diverge notablemente en materia de correspondencia fiscal.
  - o Cumplimiento de la garantía del 34% establecida en el artículo 7 de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos: en ausencia de un criterio formalmente establecido, se definieron diversas fórmulas para verificar si la Nación cumple con la garantía de transferir al menos el 34% de su recaudación. Se encontró que el grado de cumplimiento de la garantía difiere en función del indicador utilizado.
  - o En siete de los quince indicadores planteados el promedio de recursos transferidos de la Nación a las Provincias superó la garantía del 34% para el período 1995-2018. En general, en los casos en que se toman denominadores en que se consideran solamente los recursos tributarios de la AC, la garantía es cumplida con cierta holgura. Por otro lado, la consideración de un denominador más amplio, que contemple el total de la recaudación nacional (esto es, incorporando a los recursos del Comercio Exterior y a los de la Seguridad Social) genera que la garantía del 34% no sea alcanzada en ningún año del período bajo análisis.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo contribuir a la comprensión de la evolución histórica reciente del federalismo fiscal de Argentina. El foco del análisis estará puesto en los ingresos públicos y su distribución entre la Nación y las Provincias, con el propósito de contar con un conocimiento más acabado de los recursos de los que cada nivel jurisdiccional dispone para el cumplimiento de sus funciones.

Este trabajo presenta una mirada de mediano plazo, revisando tendencias e hitos de la historia ocurrida a partir de la sanción de la última Ley Convenio en materia de distribución de recursos. El período de análisis abarca los años 1993 a 2018, aunque se anticipa que, por cuestiones de disponibilidad de datos y consistencia de fuentes, ciertos aspectos han tenido que ser evaluados en un período temporal más acotado.

Se presenta el análisis en cuatro secciones. En la primera de ellas se presenta información sobre la recaudación tributaria nacional y provincial, y sobre la distribución de esos recursos entre las Provincias, la Administración Central (AC), las Instituciones de la Seguridad Social (ISS), los Organismos Descentralizados (OD) y el resto del Sector Público Nacional. De esta manera, esta primera sección permite contar con un panorama amplio de la situación de las Provincias y la Nación en materia de recaudación y disponibilidad de recursos de origen tributario.

En la segunda sección del trabajo se estudian los recursos de recaudación nacional. Se incluye información del total de recursos corrientes y de capital (las fuentes financieras no son analizadas en este trabajo), con el foco puesto especialmente en los recursos tributarios. Además de analizar la evolución histórica reciente de la recaudación nacional, se describe su distribución entre los distintos componentes de la APN (AC, ISS y OD), las asignaciones específicas y las Provincias.

Esta apertura permite calcular el porcentaje efectivo de la recaudación nacional que la AC retiene para sí, y es relevante porque deja en evidencia el hecho de que menos de un tercio de los recursos tributarios nacionales quedan finalmente en manos de la AC para su utilización.

En la tercera sección se presentan los recursos de las Provincias. Aquí la apertura relevante es entre recursos propios (especialmente los tributarios) y recursos transferidos desde la Nación. El análisis se expone para el consolidado de las 24 jurisdicciones, y algunos de los datos son abiertos a nivel provincial. Esto permite conocer en detalle la evolución de los recursos provinciales, sus fuentes de crecimiento y las disparidades entre las diferentes Provincias argentinas en materia de capacidad recaudatoria y composición de sus ingresos.

Por último, en la cuarta sección de este trabajo se presentan algunos indicadores relativos al funcionamiento del federalismo fiscal argentino durante el período de análisis. Para ello, se analizan algunos indicadores de correspondencia fiscal y se revisa -bajo distintos criterios- el cumplimiento de la garantía del 34% estipulado en el artículo 7 de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.

A lo largo del documento, además, se discuten los principales cambios normativos con impacto en los recursos públicos y su distribución entre la Nación y las Provincias.



## RECURSOS TRIBUTARIOS TOTALES

El propósito de esta sección es brindar un panorama sobre la recaudación tributaria por nivel de gobierno, y de la distribución de esos recursos en el marco del régimen federal argentino. Como se observa en el Gráfico 1, la mayor parte de la presión tributaria se encuentra explicada, durante el período de análisis, por los tributos de recaudación nacional. Entre 1993 y 2018, la recaudación de impuestos por parte de la Nación<sup>1</sup> representó en promedio el 83,3% de la recaudación total (sumando recursos tributarios de recaudación nacional y provincial), mientras que el restante 16,7% se correspondió con tributos de recaudación provincial. No se toma en cuenta en este trabajo la presión tributaria municipal.

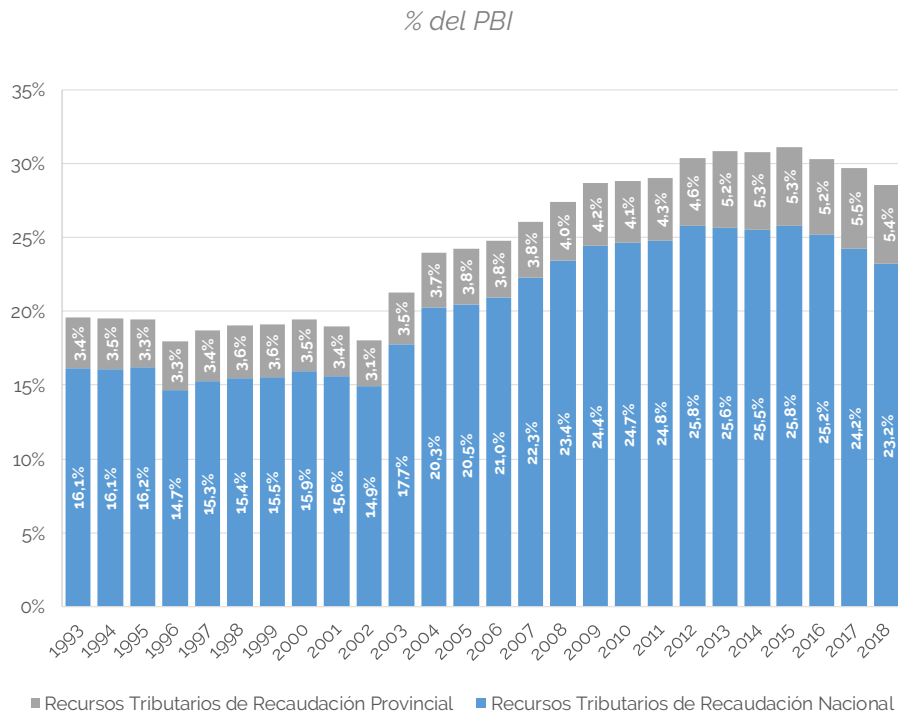
Entre 1993 y 2018 la presión tributaria total se incrementó en 9 pp. del PBI, pasando de 19,6% del producto a 28,6%. La mayor parte de este incremento estuvo explicada por el aumento de la presión tributaria de recaudación nacional, que en ese lapso creció en 7,1 pp. Los tributos de recaudación provincial, por su parte, aportaron un incremento adicional de la presión tributaria total de 1,9 pp.

Se distinguen en el Gráfico 1 tres etapas bien diferenciadas. La primera, entre 1993 y 2002, estuvo caracterizada por cierta estabilidad de la presión tributaria total. A partir de 2003 se inició una nueva fase que se extendió hasta 2015. A lo largo del período, la presión tributaria total pasó de 21,3% del PBI a 31,1%. A partir de 2016, se inició una fase de declinación de la presión tributaria total. Los determinantes de la dinámica de la presión tributaria a nivel nacional y provincial serán oportunamente analizados en las secciones siguientes (ver secciones "Evolución de los recursos tributarios de recaudación nacional" y "Recursos tributarios propios").

---

<sup>1</sup>Por una cuestión de disponibilidad de información y homogeneidad de fuentes, solo se cuenta como recaudación Nacional aquella que es realizada por AFIP.

Gráfico 1 – Recaudación de tributos nacionales y provinciales

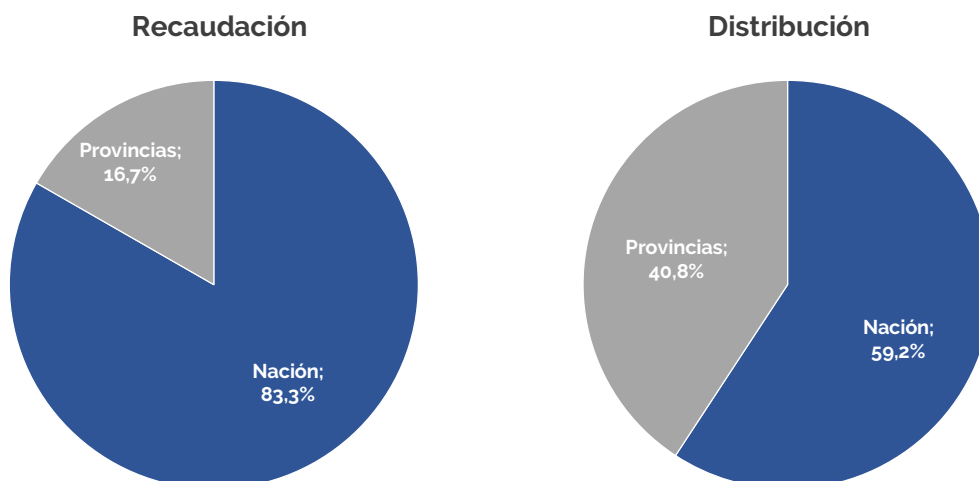


Fuente: OPC en base a AFIP y DNAP

Sin embargo, en un régimen federal como el de Argentina las Provincias han delegado en la Nación la potestad de recaudar ciertos tributos. Es por ello que una parte de la recaudación nacional es distribuida a las Provincias. Como resultado de esa distribución, las Provincias han recibido entre 1993 y 2018, en promedio, 40,8% de la recaudación total. El Sector Público Nacional (SPN, conformado por la AC, las ISS, los OD y el resto del SPN) tuvieron a su disposición el restante 59,2% de los recursos tributarios.

Gráfico 2 – Recaudación y distribución de los recursos entre Nación y Provincias

*% de la recaudación total, promedio 1995-2018*



*Fuente: OPC en base a AFIP y DNAP*

La participación de la Nación y de las Provincias tanto en la recaudación tributaria como en la distribución de esos recursos se encuentra detallada, para el período 1995-2018, en la Tabla 1 a continuación. Se desprende de los valores allí volcados que la relación entre los montos recaudados y distribuidos a cada nivel de gobierno ha ido variando a lo largo del tiempo, en función de cambios en la estructura tributaria nacional (en particular, la relación entre impuestos coparticipados y no coparticipados), los cambios en la presión tributaria provincial y los distintos acuerdos Nación-Provincias con impacto en la distribución de recursos. Estas cuestiones serán oportunamente analizadas en las secciones subsiguientes.

Tabla 1 – Recaudación y distribución de los recursos tributarios

\$ millones

| Año  | Recaudación |            | Distribución                  |                             |         |         |                        |                 |         |                |           |
|------|-------------|------------|-------------------------------|-----------------------------|---------|---------|------------------------|-----------------|---------|----------------|-----------|
|      | Nacional    | Provincial | Provincias                    |                             | APN     |         |                        |                 |         | OD y Resto SPN |           |
|      |             |            | Recursos de origen provincial | Recursos de origen nacional | AC      | ISS     |                        |                 |         |                |           |
|      |             |            |                               |                             |         | Precopa | CFI y Leyes especiales | Aportes y Cont. | Resto   |                | Resto ISS |
| 1995 | 45.284      | 9.172      | 9.172                         | 13.082                      | 10.576  |         |                        |                 |         | 2.967          | 3.121     |
| 1996 | 43.257      | 9.802      | 9.802                         | 14.178                      | 10.098  | 3.246   | 3.987                  | 9.655           | 247     | 422            | 1.424     |
| 1997 | 48.527      | 10.897     | 10.897                        | 15.743                      | 10.871  | 3.617   | 5.879                  | 9.307           | 251     | 1.117          | 1.743     |
| 1998 | 50.037      | 11.655     | 11.655                        | 16.497                      | 11.457  | 3.818   | 6.285                  | 9.656           | 325     | 429            | 1.569     |
| 1999 | 47.643      | 11.050     | 11.050                        | 15.902                      | 10.526  | 3.713   | 5.794                  | 8.732           | 560     | 423            | 1.993     |
| 2000 | 49.102      | 10.870     | 10.870                        | 16.197                      | 12.196  | 3.911   | 6.690                  | 8.317           | 499     | 420            | 872       |
| 2001 | 45.403      | 9.775      | 9.775                         | 14.363                      | 11.304  | 3.254   | 5.721                  | 7.885           | 0       | 393            | 2.484     |
| 2002 | 50.475      | 10.650     | 10.650                        | 13.116                      | 15.620  | 2.846   | 5.327                  | 7.972           | -       | 444            | 5.151     |
| 2003 | 72.244      | 14.368     | 14.368                        | 19.473                      | 23.862  | 4.447   | 7.435                  | 7.696           | -       | 696            | 8.635     |
| 2004 | 98.285      | 18.108     | 18.108                        | 27.951                      | 31.114  | 6.613   | 10.483                 | 9.634           | -       | 686            | 11.803    |
| 2005 | 119.252     | 21.931     | 21.931                        | 34.511                      | 37.640  | 8.146   | 12.752                 | 12.481          | -       | 731            | 12.991    |
| 2006 | 150.009     | 27.289     | 27.289                        | 42.304                      | 45.813  | 10.104  | 15.177                 | 18.082          | -       | 744            | 17.785    |
| 2007 | 199.781     | 34.292     | 34.292                        | 55.225                      | 60.422  | 13.371  | 18.775                 | 34.538          | -       | 810            | 16.640    |
| 2008 | 269.375     | 45.472     | 45.472                        | 69.268                      | 88.125  | 16.754  | 23.471                 | 42.365          | -       | 868            | 28.524    |
| 2009 | 304.930     | 52.950     | 52.950                        | 78.612                      | 81.992  | 18.241  | 25.405                 | 63.358          | -       | 975            | 36.347    |
| 2010 | 409.901     | 68.720     | 68.720                        | 108.892                     | 120.523 | 24.501  | 34.201                 | 83.896          | -       | 1.435          | 36.453    |
| 2011 | 540.134     | 92.902     | 92.902                        | 141.382                     | 164.146 | 32.436  | 45.605                 | 112.490         | -       | 1.862          | 42.212    |
| 2012 | 679.799     | 121.213    | 121.213                       | 177.561                     | 199.198 | 41.041  | 59.049                 | 147.138         | -       | 2.771          | 53.041    |
| 2013 | 858.832     | 175.468    | 175.468                       | 231.265                     | 237.742 | 53.288  | 74.597                 | 193.103         | -       | 4.388          | 64.451    |
| 2014 | 1.169.683   | 241.076    | 241.076                       | 318.656                     | 322.478 | 72.676  | 103.110                | 248.231         | -       | 6.986          | 97.546    |
| 2015 | 1.537.948   | 314.697    | 314.697                       | 431.146                     | 385.737 | 95.600  | 140.156                | 336.011         | -       | 10.484         | 138.814   |
| 2016 | 2.070.154   | 424.539    | 424.539                       | 583.648                     | 479.637 | 101.970 | 173.705                | 449.978         | 103.531 | 14.392         | 163.293   |
| 2017 | 2.578.609   | 580.588    | 580.588                       | 773.593                     | 616.778 | 88.484  | 226.337                | 591.744         | 44.811  | 20.646         | 216.217   |
| 2018 | 3.382.644   | 782.362    | 782.362                       | 1.092.200                   | 745.083 | 92.289  | 387.780                | 738.595         | -       | 25.982         | 300.716   |

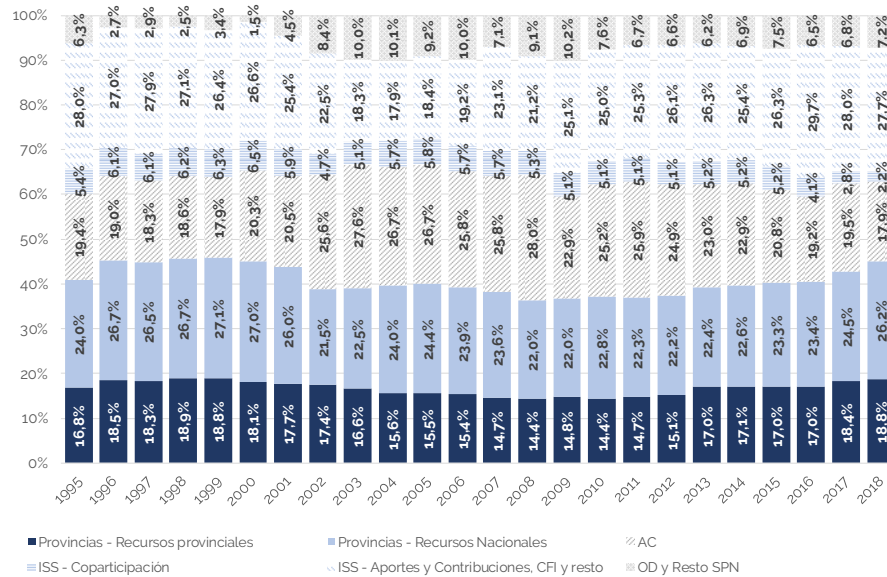
Fuente: OPC en base a AFIP, DNAP y E-SIDIF

Poniendo el foco en la distribución de los recursos tributarios totales y separando al SPN en tres componentes (AC, ISS y OD y Resto del SPN como un consolidado) se observa que las Provincias han sido las principales receptoras de los recursos tributarios totales. En ese sentido, el Gráfico 2 muestra que recibieron entre 14,4% y 18,9% de la recaudación total en concepto de recaudación propia, a lo que se sumó un valor de entre el 21,5% y 27,1% en concepto de recaudación de origen nacional distribuida a las Provincias. Como resultado de ello, la participación de las Provincias en la distribución de recursos tributarios totales fue de un mínimo del 36,4% en 2008 a un máximo del 45,9% en 1999.

Las ISS, por su parte, tuvieron una participación en la distribución de los recursos tributarios totales que fue de un mínimo del 23,4% (en 2003) a un máximo del 33,9% (alcanzado en 1997). El principal componente de estos recursos ha sido la recaudación en concepto de Aportes y Contribuciones, aunque los recursos en concepto de pre-participación han llegado a representar casi 6% de los recursos tributarios totales.

Gráfico 3 – Distribución de los recursos tributarios totales

% de la recaudación tributaria total



Fuente: OPC en base a AFIP, DNAP y E-SIDIF

La AC, en tanto, ha recibido recursos de origen tributario por un valor que osciló entre un mínimo del 17,9% (en 2018) y un máximo del 28% (en 2008). En consecuencia, y tomando los valores promedio para el período 1995-2018, las Provincias han recibido el 40,6% de la recaudación total, las ISS han percibido el 29,8% de los recursos tributarios totales y la AC ha percibido el 22,5% de la recaudación. El restante 7,2% corresponde a los OD y al resto del SPN.

La evolución de la recaudación, así como su distribución, serán analizadas con más detenimiento en las secciones subsiguientes.

## INGRESOS DE LA APN

El objetivo de esta sección del documento es brindar una mirada de mediano plazo sobre la distribución de los recursos recaudados por la APN. Aunque el foco de interés serán los recursos tributarios, se presentarán datos del total de los recursos corrientes y de capital, de manera tal de dimensionar el peso de los recursos tributarios en el total de ingresos. El universo de análisis es la APN "por encima de la línea", esto es, omitiendo las fuentes y aplicaciones financieras.

Más que comprender la dinámica de los recursos tributarios nacionales, el interés de este trabajo es conocer su distribución. Por ello, tras describir la evolución de la recaudación nacional entre 1993 y 2018 se procede a estudiar su distribución hacia el interior de la APN y hacia las Provincias.

De esta manera, esta sección pretende aportar información sobre los destinatarios finales de la recaudación nacional. En particular, es de interés determinar el porcentaje de recaudación nacional que puede ser considerado de "libre disponibilidad" para la AC, a fin de contar con una idea más precisa acerca de la relación entre recaudación nacional y recursos del Tesoro.

### **Evolución de los recursos tributarios de recaudación nacional<sup>2</sup>**

Si bien en esta sección se analizan los recursos de recaudación nacional totales, el foco está puesto en los recursos tributarios. A lo largo del período de análisis, estos han representado un promedio algo inferior al 90% de los recursos nacionales totales,

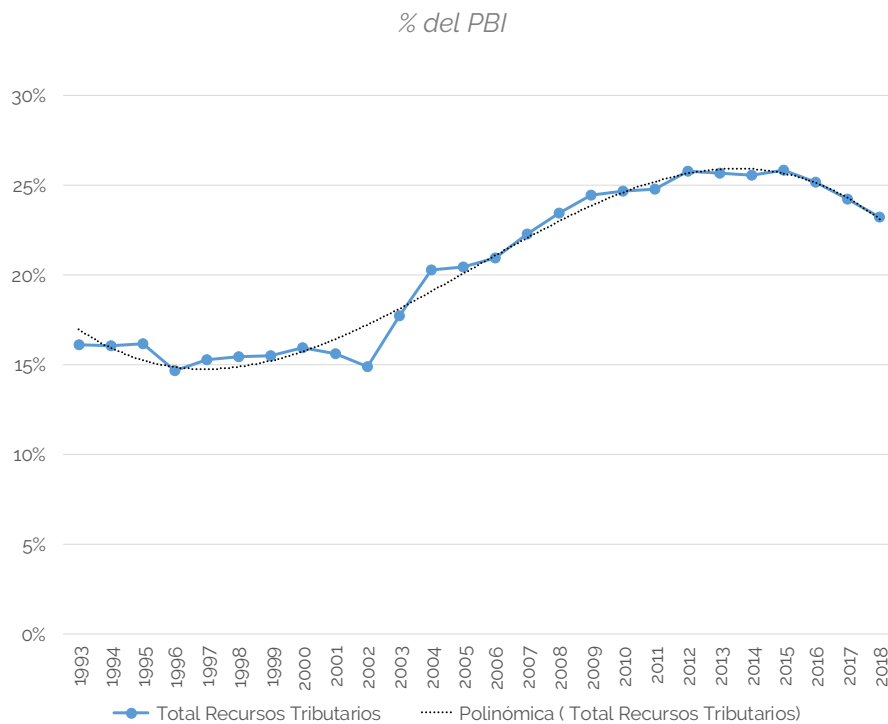
---

<sup>2</sup>En esta sección se analizan únicamente los recursos tributarios de origen nacional que son recaudados por AFIP. Esto implica la omisión de recursos que no son recaudados por AFIP, como el Fondo Especial del Tabaco o el Impuesto sobre los Pasajes Aéreos al Exterior, entre otros. Esto se debe a que se prima la confiabilidad y homogeneidad de las fuentes de información.

excluyendo las fuentes financieras, que no forman parte del análisis hecho en este trabajo.

La recaudación tributaria nacional atravesó a lo largo del período 1993-2018 tres etapas: 1993-2001; 2002-2015 y 2016-2018. Se observa de manera estilizada que la presión tributaria nacional fue relativamente estable en el período 1993-2001. Tras la crisis de 2002, la presión tributaria nacional comenzó un gradual proceso de crecimiento hasta alcanzar su máximo nivel en 2015. En los tres últimos años (2016-2018) la tendencia ha mostrado una reversión, registrándose en 2018 una presión tributaria semejante a la de 2007.

Gráfico 4 – Recaudación de impuestos nacionales



Fuente: OPC en base a AFIP

En la primera de las tres etapas mencionadas (1993-2001), la presión tributaria nacional se mantuvo relativamente estable, oscilando entre un mínimo del 14,7% del PBI (en 1996) y un máximo del 16,2% del producto. La presión tributaria nacional promedio del período fue del 15,6%.

No obstante, se observan cambios importantes en la composición de la recaudación. Se destacan en el período las siguientes tendencias:

- a) Mayor incidencia de recursos impositivos (del 10,2% al 12,3% del PBI), como consecuencia de los siguientes fenómenos:
  - a. Avance del Impuesto a las Ganancias, que más que duplicó su importancia en términos del producto. Esta evolución fue consecuencia de cambios normativos, entre los que cabe destacar la modificación de escalas y alícuotas en 1995, 1996 y 1997 (la alícuota máxima pasó gradualmente del 30% al 35%), la reducción del mínimo no imponible desde 1999 y la entrada en vigor de la tabla de reducción de las deducciones que conforman el mínimo no imponible a partir de 2000.
  - b. Creación en 2001 del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, representando ese año 1% del PBI.
  - c. Aumento de la importancia del Impuesto sobre los Bienes Personales (de 0,1% del PBI a 0,3% del PBI).
- b) Pérdida de peso de los impuestos sobre el Comercio Exterior (del 1% al 0,6% del PBI). Este cambio estuvo explicado principalmente por la reducción de la Tasa de Estadística, que desde 1997 dejó de gravar a las exportaciones y recayó únicamente sobre las importaciones.
- c) Marcada pérdida de peso de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (del 5% al 2,8% del PBI). Esto respondió a algunas reformas orientadas a reducir los costos laborales para fomentar el mercado de trabajo. Entre ellas se destaca la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) mediante la Ley 24.241, que además de estar conformado por un régimen previsional público habilitaba otro basado en la capitalización individual<sup>3</sup>. Además, desde el punto de vista macroeconómico, el aumento del desempleo sobre el final del período también se reflejó en una menor recaudación.

Tras el paréntesis de 2002, la presión tributaria nacional inició en 2003 una fase de crecimiento pasando de 17,7% a 25,8%, siendo este último valor el más alto de la serie en el año 2015. Se destacan las siguientes tendencias durante el período:

- a) Los recursos impositivos crecieron del 12,6% al 17,2% del PBI. Hacia el interior de los recursos impositivos nacionales se destacan los siguientes cambios:
  - a. Avance del Impuesto a las Ganancias (3,6% al 6,4% del PBI) como consecuencia del atraso de los parámetros nominales del impuesto, lo que generó un aumento de la cantidad de personas humanas alcanzadas por el tributo. Además, la tabla de reducción de las deducciones se mantuvo vigente hasta su derogación en 2008.

---

<sup>3</sup>La implementación del componente privado implicó la creación de las AFJP.



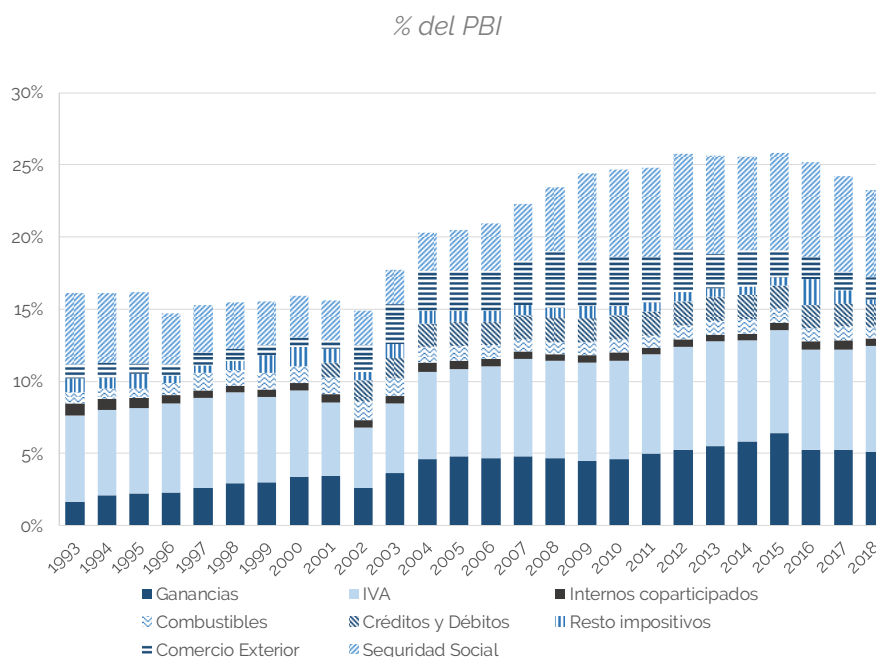
- b. El peso del IVA se incrementó en 2 puntos porcentuales (de 5,1% a 7,1% del producto). Esto se dio a pesar de algunas medidas que, buscando fomentar el mercado de trabajo permitieron tomar el pago de otros impuestos a cuenta del IVA<sup>4</sup>.
- b) Tras su aparición como impuesto de emergencia en el contexto de crisis de 2002, los derechos sobre el Comercio Exterior perdieron peso (de 2,8% al 1,9%), aunque durante el período llegaron a representar el 3,9% del PBI en el año 2008. Esto se debe a sucesivas modificaciones en los derechos aplicables a las exportaciones y a las importaciones, como así también a los tratamientos especiales que se otorgaron a diversas actividades. Entre las medidas más destacadas pueden mencionarse el incremento en la alícuota aplicable a las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados durante los primeros años de este período, el incremento en igual sentido sobre las exportaciones de ciertos cereales y oleaginosas hacia 2008<sup>5</sup> y la disminución de alícuotas para la importación de bienes de capital. Entre los tratamientos especiales, se destaca el Programa Petróleo Plus destinado a fomentar la exploración y explotación de petróleo mediante la entrega de certificados de crédito fiscal aplicables al pago de derechos de exportación.
- c) Los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social registraron un avance muy significativo, pasando del 2,4% al 6,7% del PBI. Se observó en este período una reversión de la tendencia de los años noventa, por la recuperación del mercado de trabajo y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que, entre otras disposiciones, eliminó el sistema de capitalización. Asimismo, otras medidas como el incremento frecuente en los salarios brutos mínimos que son considerados para el pago de aportes y contribuciones y el aumento en el tope de Aportes Personales contribuyeron a incrementar la recaudación.

---

<sup>4</sup>El Decreto (PEN) 814/2001, entre otras disposiciones, eliminó toda exención o reducción de las alícuotas aplicables sobre las contribuciones patronales, fijó una alícuota única para las mismas (16%) y permitió tomar parte de lo ingresado como crédito fiscal en el IVA.

<sup>5</sup>En este sentido se destaca la Resolución (MEyP) N° 125/2008.

Gráfico 5 – Estructura tributaria nacional



Fuente: OPC en base a AFIP

Tras tocar en 2015 un máximo, la presión tributaria comenzó a experimentar en 2016 una fase declinante. Esta reducción con respecto a 2015 fue uniforme, ya que se verificó para los recursos impositivos, los derechos sobre el Comercio Exterior y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social. Durante ese período de tres años se observaron los siguientes cambios normativos:

- a) Actualización de los parámetros nominales del Impuesto a las Ganancias.
- b) Reducción de alícuota de Bienes Personales.
- c) Eliminación de los Derechos de Exportación de todos los productos, con la excepción de los del complejo sojero, cuya alícuota se redujo de manera gradual hasta septiembre de 2018. Sin embargo, se reintrodujeron de manera generalizada los Derechos de Exportación sobre los bienes desde esa fecha y, a partir de febrero de 2019, también sobre los servicios.
- d) Modificación de los impuestos sobre los Combustibles, que pasaron a tener una estructura de impuestos de suma fija con actualización trimestral por inflación.
- e) Establecimiento de un mínimo no imponible para las Contribuciones Patronales y gradual unificación de alícuotas para las distintas actividades y zonas geográficas.

## **Distribución de los recursos tributarios de recaudación nacional**

Descripta la evolución de los recursos tributarios nacionales, en esta sección se procede a analizar su distribución al interior de la APN y hacia las Provincias. El período de análisis varía en función de la fuente de información y la correspondiente disponibilidad de datos.

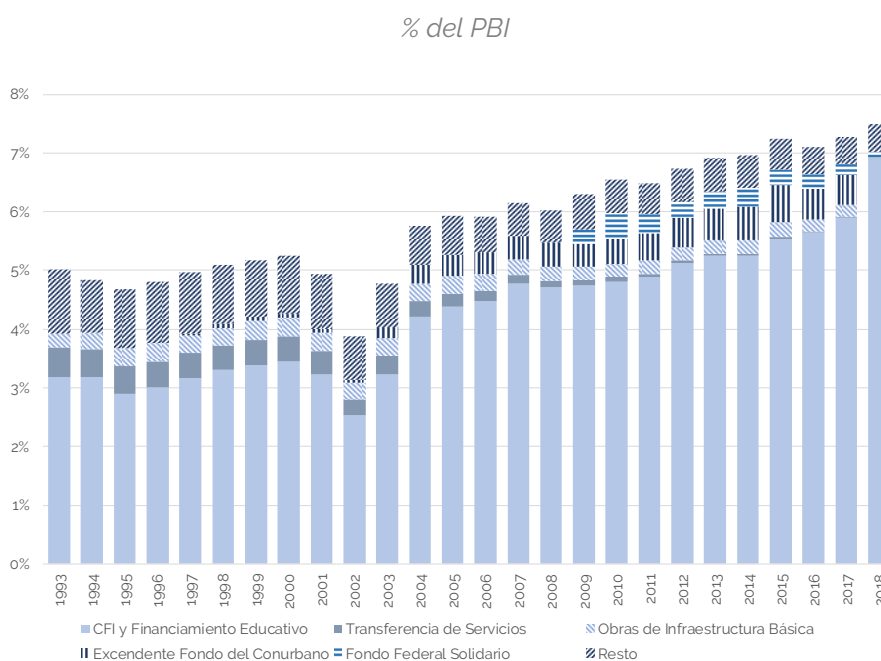
### **Distribución a las Provincias por Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales**

En el período de análisis (1993 a 2018) el total de transferencias por coparticipación y leyes especiales creció del 5% al 7,5% del producto. La Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y el Financiamiento Educativo (éste último vigente desde 2006 tras la sanción de la Ley 26.075) conformaron la mayor parte de estos recursos, aunque con oscilaciones significativas (ver Gráfico 6).

Además de la preponderancia de las transferencias por CFI y Financiamiento Educativo, una mirada de mediano plazo del comportamiento de las transferencias automáticas permite identificar algunas tendencias en su composición. Cabe destacar, por caso, el creciente peso que fueron ganando las transferencias de fondos por Excedente del Fondo del Conurbano.

Este fondo, formalmente llamado Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense y creado mediante la Ley 24.073 de 1992, era integrado con el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y tenía por objeto financiar obras de carácter social en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la Ley 24.261 de diciembre de 1995 impuso un tope de \$650 millones a esas transferencias y dispuso que el excedente fuera distribuido entre las demás Provincias de acuerdo con los coeficientes de coparticipación secundaria. Ese tope no fue actualizado, con lo que el excedente recibido por las Provincias fue aumentando al ritmo de la suba de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, especialmente a partir de 2003. Como resultado de esta dinámica, las transferencias por Excedente del Fondo del Conurbano llegaron a representar un máximo de 0.6% del PBI en 2014-2015, antes de su eliminación en 2018 tras la puesta en funcionamiento de los acuerdos establecidos por el Consenso Fiscal Ley N° 27.429.

Gráfico 6 – Transferencias Nación-Provincias por CFI y Leyes Especiales



Fuente: OPC en base a DAP

En sentido opuesto, las transferencias para el financiamiento de servicios transferidos a las Provincias pasaron de representar 0,5% del PBI a un monto casi nulo. Esto porque la Ley 24.049 de 1991 dispuso que estas transferencias fueran de \$1.284 millones anuales, lo que generó que este valor se fuera licuando al ritmo del crecimiento del PBI y de la inflación.

También se puede observar en la serie el surgimiento a partir de 2009 de los recursos del Fondo Federal Solidario (FFS), que llegó a aportarle a las Provincias recursos por hasta 0,4% del PBI. Estas transferencias fueron dispuestas por el Decreto (PEN) 206/2009 y los recursos provenían del 30% de la recaudación de Derechos de Exportación del complejo sojero. Cabe aclarar que el FFS tuvo, entre 2009 y 2017, reflejo presupuestario. Sin embargo, en este trabajo optamos por considerar a estas transferencias como automáticas ya que, pese a ese reflejo presupuestario, los montos eran transferidos de manera diaria y automática por el Banco Nación. A partir de 2017, tras la aprobación del Consenso Fiscal, los recursos del FFS se incorporaron formalmente al conjunto de transferencias automáticas, dejando así de tener reflejo presupuestario.

Además de las ya mencionadas, el Consenso Fiscal generó otras modificaciones con impacto significativo sobre las transferencias automáticas Nación-Provincias. Cabe

destacar la eliminación de la pre-coparticipación<sup>6</sup> con destino a ANSES para las Provincias con sentencias judiciales favorables (eliminación que se articuló de manera progresiva para el resto de las Provincias), lo que generó un salto en el volumen de recursos coparticipados, y la derogación del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias, que destinaba 20% de la recaudación del tributo al Sistema Único de Seguridad Social.

En sentido opuesto operaron la baja del coeficiente de coparticipación secundaria de CABA (3,75%<sup>7</sup> a 3,5%<sup>8</sup>) y la asignación específica del 100% de la recaudación del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente a ANSES. Sin embargo, en el neto el efecto fue positivo para el conjunto de las Provincias. Como resultado, entre 2017 y 2018 el monto de CFI y Financiamiento Educativo aumentó del 5,9% al 6,9% del PBI.

El Consenso Fiscal de 2017 (y la posterior agenda de 2018) es el ejemplo más reciente del impacto de los acuerdos Nación-Provincias en las transferencias automáticas a las jurisdicciones provinciales. No obstante, durante el período de análisis tuvieron lugar acuerdos previos entre ambas partes y se crearon tributos que marcaron cambios considerables en la distribución de recursos. En este sentido, caben destacar los siguientes hechos:

- a) Pacto Fiscal I<sup>9</sup>. Entró en vigor en septiembre de 1992 y modificó la coparticipación primaria, ya que introdujo una serie de detracciones de la masa de recursos coparticipables:
  - a. 15% para el pago de obligaciones previsionales.
  - b. \$43,8 millones para distribuir entre las Provincias con desequilibrios fiscales.

Por otro lado, estableció un piso para el monto mensual de transferencias (de \$725 millones) y el giro automático a las Provincias de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y del Fondo Vial Federal, entre otros.

---

<sup>6</sup>La Ley 24.130 ratificó la vigencia del Pacto Fiscal I. En su cláusula primera, inciso a), se autoriza la retención del 15% de la masa de impuestos coparticipable para el pago de obligaciones previsionales nacionales. A esa detracción se la suele denominar "pre-coparticipación", y es el término que se emplea en este trabajo.

<sup>7</sup>Mediante el Decreto (PEN) 194/2016, desde el 01/01/2016 se incrementó el coeficiente de participación que le corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en concepto de coparticipación federal de impuestos. Cabe destacar que este incremento en la participación de la Ciudad de Buenos Aires no implicó la reducción en la participación de las otras Provincias, ya que tal incremento fue financiado con una reducción de la participación del Estado Nacional en la coparticipación primaria.

<sup>8</sup>Mediante Decreto (PEN) 257/2018 se redujo del 3,75% al 3,50% el coeficiente de participación que le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos.

<sup>9</sup>Ratificado por Ley 24.130.

- b) Pacto Fiscal II<sup>10</sup>. Aunque el objetivo primordial de este acuerdo fue impulsar cambios en la estructura de los sistemas tributarios provinciales, el acuerdo firmado en agosto de 1993 también contemplaba algunas compensaciones. Entre ellas, se elevó el mínimo garantizado de coparticipación de los \$725 millones mensuales establecidos en el Pacto Fiscal I a \$780 millones mensuales.
- c) Compromiso Federal. Entró en vigor en el año 2000a través de la Ley 25.235 y, entre otras modificaciones al régimen federal, impuso un techo y un piso a las transferencias automáticas de \$1.350 millones mensuales para ese mismo año.
- d) Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal<sup>11</sup>. Elevó a \$1.364 millones mensuales el monto de transferencias automáticas para el año 2001.
- e) Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos<sup>12</sup>. Incorporó a partir de 2002 a la masa coparticipable el 30% de lo recaudado por el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y eliminó los pisos y techos a las transferencias automáticas Nación-Provincias establecidos en acuerdos previos.
- f) Decreto (PEN) 1399/2001 de Autarquía Financiera de AFIP. Este Decreto dispuso el financiamiento del ente recaudador a través de la retención de un porcentaje de los montos por éste recaudado. Este Decreto generaría nuevos litigios entre las Provincias y la Nación, al afectar la masa de recursos coparticipable.
- g) Creación de impuestos con impacto en la distribución efectiva de recursos entre Nación y Provincias:
  - a. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). Creado en 1998 a través de la Ley 24.977. El artículo 59 de la norma establece que el 70% de la recaudación se destina a ANSES y el 30% restantes a las Provincias, de acuerdo con los coeficientes de coparticipación secundaria.
  - b. Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente<sup>13</sup>. Fue creado en marzo de 2001. Inicialmente sus recursos fueron afectados en un 100% a la conformación de un Fondo de Emergencia Pública administrado por el Poder Ejecutivo Nacional. En 2002 se coparticipó el 30% y en 2017 se asignó en un 100% a ANSES.
  - c. Restablecimiento en 2002 de los Derechos de Exportación, cuyos recursos no son coparticipables. En 2009, mediante la creación del Fondo

---

<sup>10</sup> Conocido formalmente como Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento y publicado mediante Decreto (PEN) 1807/1993.

<sup>11</sup> Ratificado por Ley N° 25.400.

<sup>12</sup> Ley N° 25.700.

<sup>13</sup> Ley N° 25.413.

Federal Solidario, pasó a coparticiparse el 30% de la recaudación en concepto de Derechos de Exportación del complejo sojero.

## Distribución a ISS<sup>14</sup>

Entre 1995 y 2000 los recursos de las ISS<sup>15</sup> promediaron un total anual equivalente al 5,2% del PBI. Específicamente en el caso de ANSES, jurisdicción con participación preponderante en las ISS, además de percibir ingresos por Aportes y Contribuciones percibió otros recursos de origen tributario conforme las disposiciones de las distintas normas referidas a la relación Nación-Provincias citadas en el apartado anterior<sup>16</sup>. Este nivel de recursos se dio en un contexto donde durante 14 años tuvo vigencia un sistema previsional mixto, que implicaba que parte de lo recaudado por aportes personales quedara en manos de las AFJP.

---

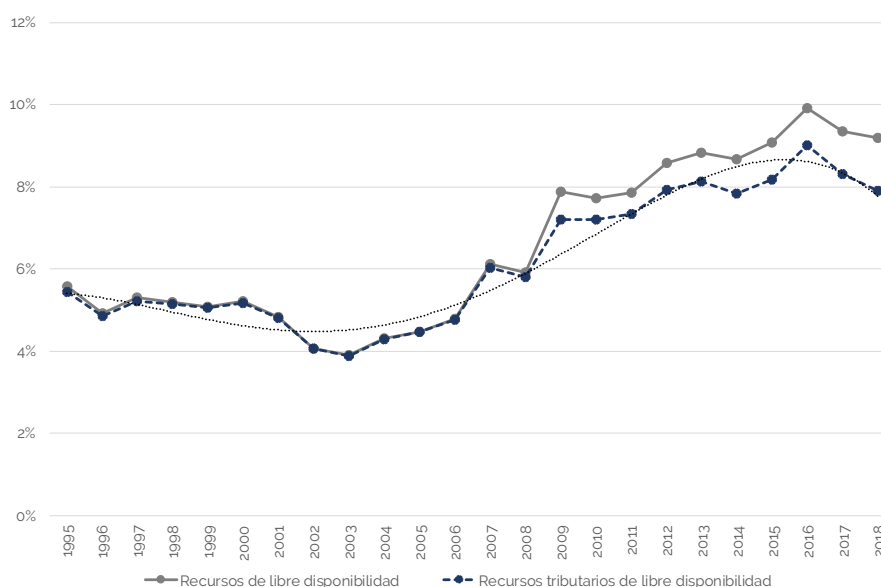
<sup>14</sup>Se analiza el período 1995-2018 por la disponibilidad de información de E-SIDIF.

<sup>15</sup>Conformadas por la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).

<sup>16</sup>En esta sección se le otorga el carácter de tributario a los recursos percibidos por ANSES ya sean éstos provenientes de impuestos o bien, de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social más otros ingresos que conforman el total del Sistema de Seguridad Social.

Gráfico 7 – Recursos de las ISS

% del PBI



Fuente: OPC en base a E-SIDIF

Entre 2001 y 2003 se observa un declive de los recursos de las ISS, explicado en su totalidad por el menor influjo de recursos de origen tributario. Esto, a su vez, es explicado por la baja de la alícuota de las Contribuciones Patronales dispuesta por el Decreto (PEN) 814/2001 de junio de ese año<sup>17</sup>, y por la profundización del deterioro del mercado laboral.

Los recursos de las ISS mostraron a partir de 2004 un fuerte repunte que se sostuvo hasta 2016. En particular, desde fines de 2008, con la estatización de las AFJP y la creación del SIPA, el total de recursos mostró un salto de 1,3 p.p. del PBI con respecto al valor del año previo. Además, a partir de 2008 la ANSES pasó a contar con los ingresos generados por las utilidades del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Ello condujo a que los recursos de la ISS alcanzaran en 2016 un pico de 9,9% del PBI. El salto de ese año estuvo explicado por las tendencias descriptas, pero también por los fondos adicionales generados por el Sinceramiento Fiscal de ese año (1,3% del PBI)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup>El Decreto (PEN) 814/2001 eliminó todo tratamiento especial sobre la alícuota aplicable a las Contribuciones Patronales, unificándola en el 16%. Si bien en algunas regiones geográficas específicas esto representó un incremento en la alícuota a pagar, en términos generales significó una alícuota menor.

<sup>18</sup>Los ingresos provenientes del Régimen de Sinceramiento Fiscal establecido por la Ley N° 27.260 tuvieron como destino el financiamiento de los gastos previsionales asociados a la Reparación Histórica, prevista por esa misma norma.



A partir de allí, los recursos de las ISS comenzaron a transitar una nueva fase de tendencia declinante, consecuencia del agotamiento de los recursos extraordinarios del Sinceramiento Fiscal (generó recursos por \$103.531 millones en 2016 y \$44.811 millones en 2017), la convergencia de alícuotas y la aplicación gradual del mínimo no imponible sobre Contribuciones Patronales dispuestas en la reforma tributaria de 2017 y el deterioro del mercado de trabajo a lo largo de 2018.

Cabe mencionar que en 2018 se modificó además la composición de los recursos de origen tributario de las ISS. ANSES dejó de percibir los fondos provenientes del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias y, a cambio, pasó a recibir el 100% de los recaudado por el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente. Estos cambios se dieron en el contexto de los acuerdos Nación-Provincias reflejados en el Consenso Fiscal de 2017 y la adenda de 2018 y generaron ingresos adicionales por aproximadamente 0,2% del PBI.

## Otros destinos de la recaudación tributaria nacional

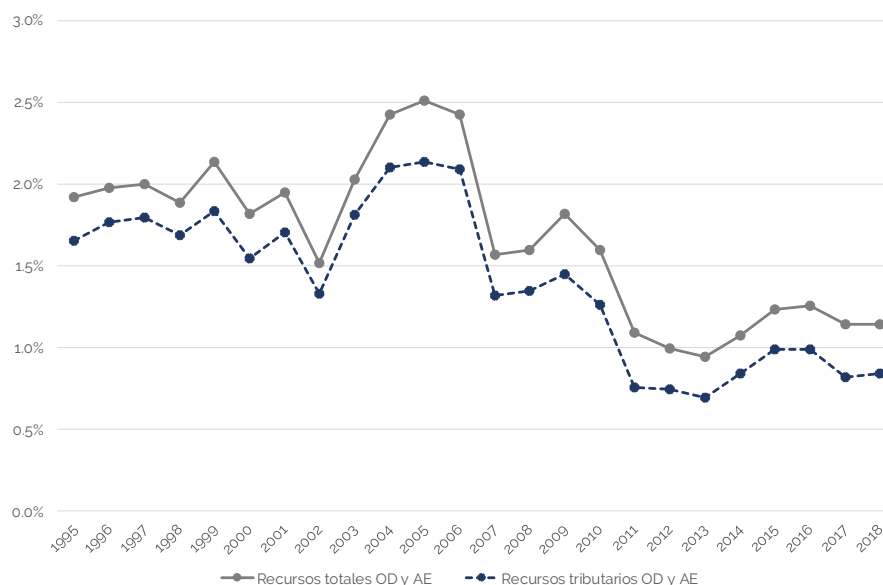
En esta sección se analizan de manera combinada los recursos de los OD y aquellos percibidos por la AC, pero con asignación específica (AE)<sup>19</sup>. El objetivo del apartado es identificar aquellos recursos que no son transferidos a las Provincias ni pertenecen al Sistema de la Seguridad Social, pero tampoco son de libre disponibilidad para el Tesoro Nacional. Estos recursos, de manera conjunta, han representado entre 0,9% y 2,5% del PBI a lo largo del período de análisis. Si el análisis se aboca solo a los recursos de origen tributario, los valores se ubican en un rango que va del 0,7% al 2,1% del producto.

---

<sup>19</sup> El listado de asignaciones específicas vigentes a junio de 2019 se pueden consultar en el Anexo de Asignaciones Específicas.

Gráfico 8 – Recursos de OD y AE

% del PBI



Fuente: OPC en base a E-SIDIF

La caída verificada en 2007, cercana a medio punto del PBI, se encuentra explicada por el hecho de que algunas transferencias que tenían reflejo presupuestario hasta 2006 pasaron a ser de carácter automático. De esa manera, esos recursos dejaron de ser percibidos por la APN.

## Recursos netos de la APN y AC

Como se desprende de lo expuesto en las secciones anteriores, hay una brecha significativa entre la recaudación de impuestos nacionales y los recursos disponibles para la APN y la AC, consecuencia de una serie de detracciones expuestas en la Tabla 2. Como allí se observa, a lo largo del período revisado el porcentaje de recursos tributarios nacionales en poder de la APN ha sido relativamente estable, fluctuando entre 65,5% y 68,7%, aunque justamente los máximos y mínimos se registraron en los últimos dos períodos (2015-2018 y 2010-2014, respectivamente).

Tabla 2 – Distribución de los recursos tributarios de recaudación nacional

*% de la recaudación nacional total*

| <b>Distribución de recursos tributarios</b>                 | <b>1995-1999</b> | <b>2000-2004</b> | <b>2005-2009</b> | <b>2010-2014</b> | <b>2015-2018</b> |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Recaudación Nacional (*)                                    | 100.0%           | 100.0%           | 100.0%           | 100.0%           | 100.0%           |
| Pre-coparticipación y otras asignaciones no presupuestarias | 4.9%             | 4.0%             | 6.4%             | 4.7%             | 4.9%             |
| Transferencias a provincias por CFI, Leyes Especiales y FFS | 28.6%            | 27.5%            | 26.3%            | 26.6%            | 29.6%            |
| Recursos Tributarios APN                                    | 66.6%            | 68.5%            | 67.2%            | 68.7%            | 65.5%            |
| Instituciones de la Seguridad Social                        | 29.6%            | 25.1%            | 24.3%            | 30.4%            | 33.9%            |
| Organismos Descentralizados y Asignaciones Especificas      | 10.1%            | 9.5%             | 7.3%             | 3.4%             | 3.7%             |
| Administración Central                                      | 26.9%            | 33.9%            | 35.6%            | 35.0%            | 27.9%            |
| Transferencias discrecionales a provincias                  | 5.6%             | 4.6%             | 5.3%             | 4.1%             | 4.4%             |
| Recursos netos de la Administración Central                 | 21.2%            | 29.3%            | 30.3%            | 30.9%            | 23.4%            |

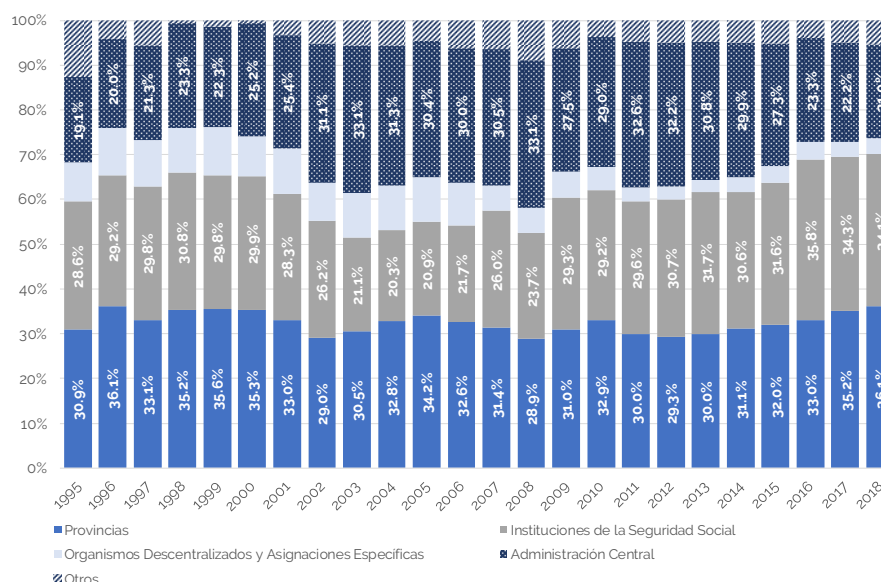
(\*) Los datos de 1995 fueron estimados y los de 1996 y 1997 fueron tomados de AFIP. De 1998 en adelante se utiliza la información publicada por la Secretaría de Ingresos Públicos

*Fuente: OPC en base a Secretaría de Ingresos Públicos, AFIP, E-SIDIF y DAP*

Respecto de la distribución de recursos tributarios, en el Gráfico 9 se observa que la misma se mantuvo relativamente estable entre 1995 y 2001. Ya ese año, con la creación del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente pero sobre todo a partir de 2002, por la reposición de los Derechos de Exportación, la AC vio incrementada de manera significativa su participación. En ese sentido, entre 2002 y 2008 los recursos netos de la AC oscilaron en un rango del 30%-33,1%.

Gráfico 9 – Distribución de los recursos tributarios de recaudación nacional<sup>20</sup>

% de la recaudación nacional total



Fuente: OPC en base a Secretaría de Ingresos Públicos, AFIP, E-SIDIF y DAP

Un nuevo quiebre se presentó en 2009, cuando comenzó a coparticiparse de manera parcial el monto recaudado por Derechos de Exportación sobre el complejo sojero, a través del Fondo Federal Solidario. Ese cambio, junto con la gradual pérdida de peso de los derechos de exportación por los menores precios internacionales, fue generando una caída de la participación de la AC, lo que se profundizó a partir de 2016 por la reducción de los Derechos de Exportación. En 2018, la AC retuvo para sí 21% de la recaudación tributaria nacional, cerca del límite inferior observado en el período de análisis.

Cabe destacar que los factores principales detrás de los cambios de participación de la AC en el total recaudado han respondido fundamentalmente a las siguientes causales:

- Modificaciones en las detracciones pre-coparticipación y por conceptos no presupuestarios.
- Modificaciones en la distribución interna de los recursos de la APN y, en particular, entre la AC y las ISS.

<sup>20</sup>Debe tenerse en cuenta que el universo y la definición de este gráfico difiere de aquellas empleadas en el Gráfico 3. Mientras que en el Gráfico 3 se analiza la distribución de toda la recaudación tributaria (nacional y provincial), en el Gráfico 9 solo se toma en cuenta la recaudación nacional. Además, en el Gráfico 9 se descontaron de los recursos de la AC las transferencias discrecionales enviadas a las Provincias (sumadas a su vez a los recursos percibidos por éstas), detracción que no se realizó en el Gráfico 3, ya que allí se quería contar con un panorama de la distribución inicial de los recursos.

c) Cambios en el nivel de transferencias discrecionales de la AC a las Provincias.

Todos estos factores, como se fue comentando a lo largo del trabajo, se vieron afectados por diversos acuerdos Nación-Provincias que modificaron la distribución primaria y secundaria de recursos, por cambios en la estructura tributaria nacional y por la evolución de la macroeconomía, que determinó cambios en la relación entre los tributos coparticipados y no coparticipados.

## INGRESOS DE LAS PROVINCIAS

En esta sección se presenta un análisis descriptivo de la dinámica de los recursos provinciales. Éstos son analizados desagregados en tres categorías; recursos tributarios propios, otros recursos propios y recursos transferidos por la Nación. El objetivo es conocer en detalle los recursos disponibles para las Provincias y su grado de independencia en materia de recursos.

### Recursos tributarios propios

Pese al efecto de los sucesivos acuerdos entre las Provincias y la Nación, la estructura recaudatoria provincial ha tenido desde 1993 los mismos cuatro pilares: Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Sellos e Impuesto Automotor<sup>21</sup>. Estos cuatro impuestos han representado entre el 86,6% y el 97,2% de los recursos tributarios propios de las Provincias entre 1993 y 2018.

Al igual que sucede a nivel nacional, la dinámica de los impuestos provinciales muestra etapas diferenciadas. La primera de ellas abarca desde 1993 hasta 2001. Durante ese período, la recaudación provincial se mantuvo relativamente estable, promediando el 3,4% del PBI, con un mínimo de 3,3% y un máximo de 3,6%. Hacia el interior de la recaudación, la composición también fue estable, con Ingresos Brutos representando en torno al 2% del PBI y el resto de los impuestos representando entre 1,3% y 1,6% del producto.

El año 2002 marcó un quiebre en esa estabilidad, ya que desde 2003 en adelante se observó una sostenida tendencia creciente de la recaudación provincial en términos del

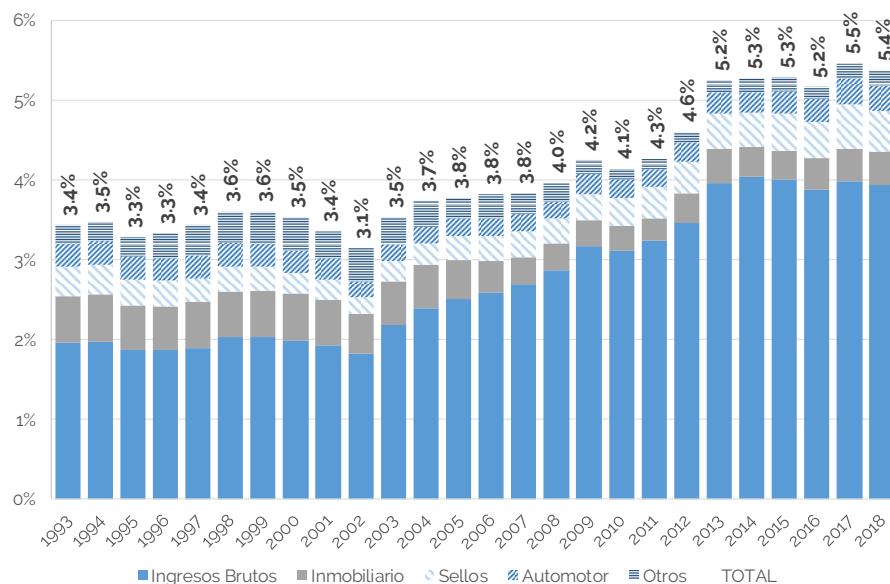
---

<sup>21</sup>Cabe mencionar que en el caso del Impuesto Automotor la recaudación fue en algunas Provincias descentralizada a los municipios. Provincias como Buenos Aires han además hecho descentralizaciones totales o parciales del Impuesto Inmobiliario Rural y del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (Ley provincial 13.010). Esos cambios afectan a la presión tributaria provincial. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la descentralización de los tributos no implica que sus recursos no lleguen a las Provincias respectivas, ya que en general los municipios retienen parte de la recaudación y giran el resto de los fondos al estado provincial o a fondos administrados por éste.

PBI. Partiendo de un piso recaudatorio de 3,1% del producto en 2002, en el contexto de la profunda crisis económica, la recaudación provincial creció de manera casi ininterrumpida hasta alcanzar un pico de 5,5% del producto en 2017. La leve baja de la presión tributaria provincial producida en el marco del Consenso Fiscal, podría representar la primera evidencia de un incipiente cambio de tendencia.

Gráfico 10 – Recaudación provincial

% del PBI



Fuente: OPC en base a DAP

El crecimiento de la recaudación tributaria provincial estuvo liderado por el impuesto a los Ingresos Brutos, que pasó de promediar el 2% del PBI en los años '90 al 4% del producto en 2013-2017. Durante el período se registraron múltiples cambios normativos en los impuestos en varias Provincias, generalmente enfocados en la modificación de alícuotas y la eliminación de exenciones.

El otro impuesto que mostró un avance importante entre 2003 y 2017 fue el de Sellos, que pasó de promediar el 0,3% en 1993-2002 a alcanzar un máximo de 0,6% del producto en 2017. Este tributo también sufrió modificaciones en varias Provincias con el objetivo de ampliar su base imponible.

En sentido opuesto se comportó el impuesto Inmobiliario, lo que estuvo asociado al atraso de las valuaciones inmobiliarias en un contexto de inflación elevada. Este tributo

representó en promedio 0,6% del PBI entre 1993 y 2002, mientras que en los últimos cinco años promedia 0,4% del producto.

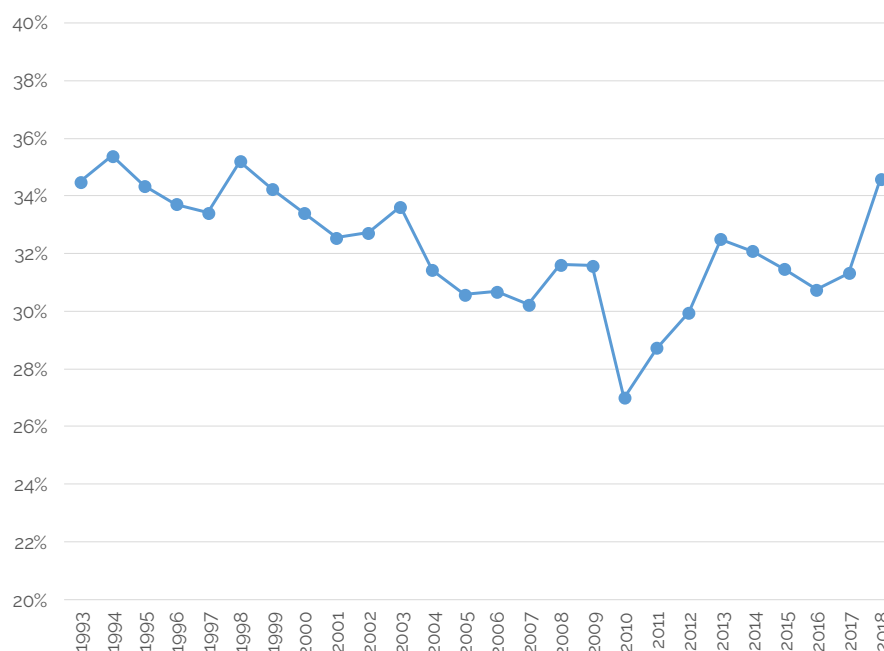
Justamente estas cuestiones se ven reflejadas en el Consenso Fiscal alcanzado entre la Nación y las Provincias en 2017. En éste se incluyen compromisos como la gradual reducción de las alícuotas de los Ingresos Brutos, la reducción también gradual de Sellos (medida diferida un año por la adenda del 2018 al Consenso Fiscal), y la actualización de las valuaciones fiscales. La combinación de estas medidas apunta en la dirección de revertir la dinámica observada desde 2002, que condujo al mencionado incremento de la presión tributaria provincial.

En términos de incidencia de la recaudación propia en los ingresos totales, se observa que durante el período de análisis ha predominado una tendencia decreciente, aunque los valores se han mantenido en un rango de entre el 26% y el 36% del total y han mostrado una recuperación en los años recientes, especialmente en 2018, cuando los recursos tributarios propios crecieron muy por encima de los recursos totales. Esto último está explicado principalmente por el hecho de que, en el marco del Consenso Fiscal, varias Provincias elevaron las alícuotas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Se observa que la incidencia de los recursos tributarios provinciales en los recursos provinciales totales muestra un comportamiento mayormente procíclico, lo que es consistente con un mayor nivel de morosidad de esos tributos en períodos de recesión.



Gráfico 11 – Recursos tributarios propios provinciales

*% recursos provinciales totales*



*Fuente: OPC en base a DAP*

A nivel provincial se observa que existe una gran disparidad entre las distintas jurisdicciones. Tomando como referencia el promedio para el período de análisis, la participación de los tributos propios en los recursos totales fue de un máximo del 82,3% (CABA) a un mínimo de 4,7% (Formosa).

Asimismo, se registra una fuerte persistencia de la incidencia de los recursos tributarios propios en los recursos totales. La Tabla 3 ilustra ese fenómeno. En esta se ordenan las Provincias en función del cociente entre los recursos tributarios propios y los recursos totales para 2018 y se compara con el mismo cociente para el promedio de 1993-1997. Si se agrupan las Provincias en tres tercios en función de ese cociente, se observan pocos cambios en el grupo más alto y en el grupo más bajo. La mayor movilidad se observa en los valores medios. Esto es indicativo de que las Provincias con baja recaudación propia no han logrado en general acercarse al resto de las jurisdicciones, mientras que las Provincias con elevada incidencia de los recursos tributarios propios han logrado sostener su participación. En un contexto de caída generalizada del mencionado cociente, se destacan las variaciones positivas de Tucumán, Neuquén, Chubut y Santa Cruz, así como los retrocesos de Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe y Córdoba, aunque estas últimas dos lograron sostenerse en el tercio superior.

Tabla 3 – Recursos tributarios propios provinciales

*% recursos provinciales totales*

| PROVINCIA                 | 1993-1997 | 1998-2002 | 2003-2007 | 2008-2012 | 2013-2017 | 2018  | Ranking<br>1993-1997 | Ranking<br>2018 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|----------------------|-----------------|
| CABA                      | 85,4%     | 85,5%     | 81,1%     | 82,9%     | 79,3%     | 68,6% | 1                    | 1               |
| Provincia de Buenos Aires | 45,8%     | 47,2%     | 46,3%     | 43,0%     | 42,7%     | 48,6% | 2                    | 2               |
| Santa Fe                  | 36,2%     | 34,8%     | 29,8%     | 27,6%     | 27,6%     | 31,3% | 4                    | 3               |
| Mendoza                   | 28,1%     | 26,3%     | 25,2%     | 24,5%     | 32,6%     | 30,9% | 5                    | 4               |
| Córdoba                   | 38,9%     | 35,2%     | 28,6%     | 25,6%     | 26,1%     | 30,7% | 3                    | 5               |
| Neuquén                   | 14,5%     | 16,1%     | 18,3%     | 19,0%     | 24,1%     | 29,7% | 13                   | 6               |
| Tucumán                   | 17,3%     | 18,2%     | 19,4%     | 20,6%     | 24,4%     | 25,7% | 9                    | 7               |
| Rio Negro                 | 20,1%     | 20,6%     | 19,9%     | 18,8%     | 22,7%     | 24,2% | 7                    | 8               |
| Entre Ríos                | 25,1%     | 24,2%     | 20,8%     | 16,7%     | 20,5%     | 23,9% | 6                    | 9               |
| Tierra del Fuego          | 15,0%     | 11,3%     | 16,8%     | 14,8%     | 19,6%     | 23,5% | 11                   | 10              |
| Chubut                    | 11,8%     | 12,6%     | 14,9%     | 16,3%     | 20,0%     | 23,4% | 17                   | 11              |
| Misiones                  | 14,8%     | 15,2%     | 15,9%     | 16,3%     | 20,4%     | 22,9% | 12                   | 12              |
| San Luis                  | 16,3%     | 16,7%     | 19,6%     | 19,6%     | 20,8%     | 22,1% | 10                   | 13              |
| Salta                     | 13,7%     | 15,8%     | 18,9%     | 16,5%     | 17,5%     | 21,6% | 14                   | 14              |
| Santa Cruz                | 10,4%     | 7,6%      | 11,6%     | 11,8%     | 18,4%     | 21,4% | 19                   | 15              |
| La Pampa                  | 19,3%     | 17,3%     | 17,4%     | 16,4%     | 16,6%     | 21,3% | 8                    | 16              |
| Corrientes                | 11,2%     | 10,6%     | 9,7%      | 10,0%     | 10,8%     | 13,0% | 18                   | 17              |
| Chaco                     | 12,6%     | 10,4%     | 9,6%      | 9,1%      | 10,7%     | 13,0% | 15                   | 18              |
| Jujuy                     | 8,8%      | 9,3%      | 8,6%      | 8,1%      | 10,3%     | 11,8% | 21                   | 19              |
| San Juan                  | 12,1%     | 13,1%     | 12,0%     | 12,4%     | 12,4%     | 11,5% | 16                   | 20              |
| Santiago del Estero       | 9,6%      | 10,7%     | 8,7%      | 8,4%      | 8,9%      | 9,6%  | 20                   | 21              |
| Catamarca                 | 7,1%      | 7,6%      | 7,3%      | 8,2%      | 8,9%      | 8,7%  | 22                   | 22              |
| La Rioja                  | 4,2%      | 3,7%      | 5,3%      | 5,3%      | 7,0%      | 8,2%  | 24                   | 23              |
| Formosa                   | 4,6%      | 4,0%      | 4,5%      | 4,7%      | 5,2%      | 6,4%  | 23                   | 24              |

Fuente: OPC en base a DAP

## Otros recursos propios

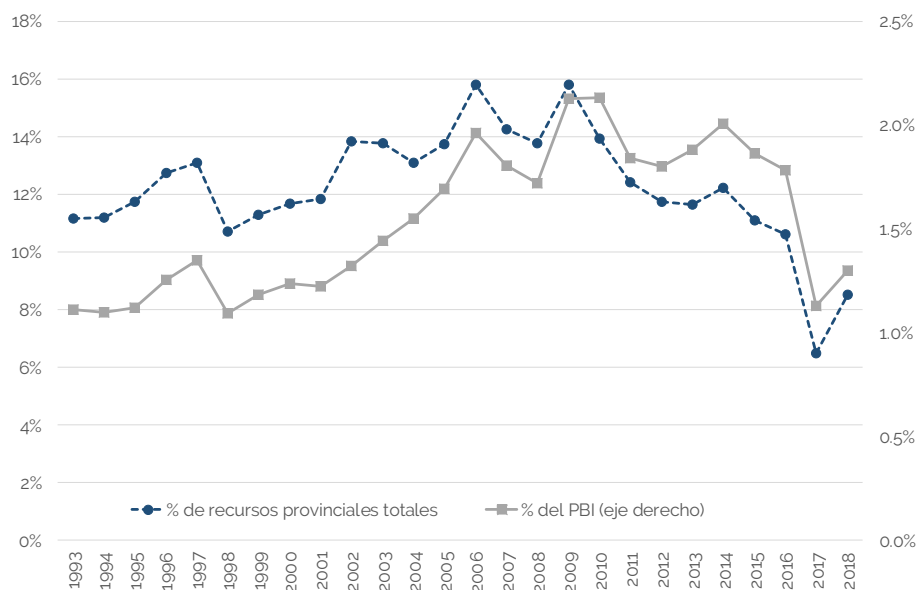
Además de los recursos tributarios, hay una serie de ingresos que son propios de las Provincias; Recursos no Tributarios, Venta de Bienes y Servicios, Rentas de la Propiedad y Recursos Propios de Capital<sup>22</sup>. En esta sección se analizan esos recursos, cuya incidencia varía significativamente entre las distintas Provincias. En ese sentido, la participación promedio en los recursos totales para el período 1993-2019 va desde un mínimo del 5,8% (Corrientes) a un máximo del 47,2% (Neuquén). Se destaca que el principal factor de divergencia entre Provincias es el acceso o no a regalías. De hecho, las Provincias patagónicas que perciben regalías por la actividad petrolera muestran una elevada incidencia de "Otros recursos propios" en los recursos totales. En casos puntuales como Neuquén, Chubut y Santa Cruz tales regalías se aproximan o superan el 40% del total de recursos.

<sup>22</sup>Los recursos propios de capital se calcularon descontando de los Recurso de Capital informados por las Provincias las Transferencias de Capital

Para el consolidado de las 24 jurisdicciones, la incidencia de "Otros recursos propios" osciló entre un mínimo del 6,5% en 2017 y un máximo de 15,8% en 2009. Cabe señalar que este conjunto de recursos, al contener las regalías, es sensible a cuestiones como la variación del tipo de cambio, la producción del *commodity* y su precio internacional. Por eso se observa, en el caso particular del petróleo crudo, que en los años en que el tipo de cambio o su precio fueron elevados, la incidencia de estos recursos aumentó. En el mismo sentido, la caída del precio del crudo a partir de 2009 impactó en la incidencia de estos recursos en los años posteriores. La devaluación de 2018, por su parte, permitió una recuperación del peso de estos recursos ese año.

**Gráfico 12 – Otros recursos propios provinciales**

*% recursos provinciales totales y % del PBI*



Fuente: OPC en base a DAP

El consolidado de los recursos propios, esto es, la recaudación provincial, los recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad y los recursos propios de capital, representó en el período 1995-2018<sup>23</sup>, entre 37,8% (en 2017) y 47,4% (en 2009) de los recursos provinciales totales. En términos de PBI, los recursos provinciales totales fueron del 4,4% en 1995 al 7,3% en 2014, promediando 5,7%.

Se observa en la Tabla 4 que existe una gran disparidad geográfica en materia de relación entre recursos propios y recursos totales. Esto responde a la confluencia de distintos

<sup>23</sup> No se cuenta con información de las transferencias de capital para períodos anteriores a 1995.

factores. En lo que refiere a las Provincias estrictamente, hay elementos como la situación socioeconómica y la disponibilidad o no de recursos naturales por parte de cada jurisdicción. Además, las decisiones tomadas por la Nación en materia de transferencia de recursos también condicionan la dinámica del mencionado ratio, al afectar el total de recursos de los que cada jurisdicción dispone. No es el objetivo de este trabajo evaluar el grado de esfuerzo recaudatorio de cada provincia, sino simplemente presentar un análisis descriptivo de su situación en materia fiscal.

**Tabla 4 – Recursos propios provinciales**

*% recursos provinciales totales*

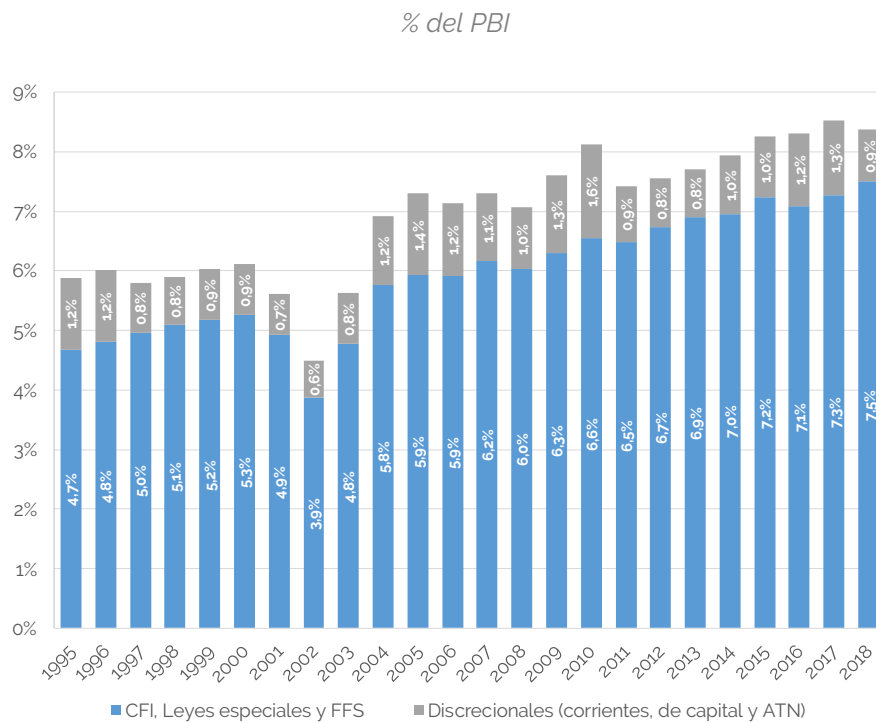
| <b>Provincia</b>    | <b>1995-1999</b> | <b>2000-2004</b> | <b>2005-2009</b> | <b>2010-2014</b> | <b>2015-2018</b> |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Buenos Aires        | 57,3%            | 55,4%            | 53,4%            | 47,0%            | 47,7%            |
| Catamarca           | 14,2%            | 19,0%            | 29,6%            | 27,6%            | 21,5%            |
| Córdoba             | 44,9%            | 40,0%            | 36,7%            | 34,2%            | 36,2%            |
| Corrientes          | 14,8%            | 15,5%            | 17,7%            | 17,3%            | 16,7%            |
| Chaco               | 17,7%            | 16,9%            | 19,9%            | 23,5%            | 18,3%            |
| Chubut              | 35,2%            | 56,4%            | 67,6%            | 54,8%            | 50,3%            |
| Entre Ríos          | 35,3%            | 29,1%            | 28,2%            | 28,6%            | 27,2%            |
| Formosa             | 10,1%            | 6,4%             | 13,8%            | 23,5%            | 15,1%            |
| Jujuy               | 19,7%            | 14,9%            | 19,3%            | 20,8%            | 17,3%            |
| La Pampa            | 35,1%            | 36,1%            | 42,1%            | 39,0%            | 36,4%            |
| La Rioja            | 9,4%             | 12,8%            | 18,0%            | 26,2%            | 17,8%            |
| Mendoza             | 52,1%            | 50,0%            | 50,8%            | 49,9%            | 49,2%            |
| Misiones            | 22,0%            | 22,2%            | 28,0%            | 29,3%            | 28,6%            |
| Neuquén             | 63,0%            | 72,8%            | 74,0%            | 59,5%            | 62,0%            |
| Río Negro           | 35,3%            | 37,6%            | 41,6%            | 40,1%            | 41,1%            |
| Salta               | 27,6%            | 28,3%            | 29,6%            | 28,9%            | 27,3%            |
| San Juan            | 21,1%            | 17,6%            | 29,0%            | 32,6%            | 31,0%            |
| San Luis            | 30,1%            | 33,0%            | 26,5%            | 28,0%            | 25,0%            |
| Santa Cruz          | 48,5%            | 56,0%            | 64,1%            | 53,5%            | 48,5%            |
| Santa Fe            | 43,1%            | 38,6%            | 36,6%            | 31,5%            | 31,5%            |
| Santiago del Estero | 15,4%            | 15,1%            | 18,3%            | 25,1%            | 19,1%            |
| Tucumán             | 23,2%            | 28,5%            | 35,9%            | 35,4%            | 31,3%            |
| Tierra del Fuego    | 32,2%            | 45,8%            | 44,3%            | 43,2%            | 40,3%            |
| C.A.B.A.            | 92,3%            | 90,4%            | 87,8%            | 89,5%            | 78,7%            |
| <b>Total</b>        | <b>46,1%</b>     | <b>45,6%</b>     | <b>45,6%</b>     | <b>42,4%</b>     | <b>41,2%</b>     |

*Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF*

## Recursos transferidos por la Nación

En lo que respecta a las transferencias automáticas (Coparticipación Federal de Impuestos, Leyes Especiales y Fondo Federal Solidario), éstas han representado entre 1993 y 2018 valores que fueron de un mínimo del 3,9% (2002) a un máximo del 7,5% del PBI (alcanzado en 2018). Las transferencias discrecionales (transferencias corrientes y de capital y distribución especial de Aportes del Tesoro Nacional, ATNs<sup>24</sup>) sumaron en el período de análisis<sup>25</sup> entre 0,6% y 1,6% del PBI adicionales. El total de transferencias de la Nación a las Provincias fue de un mínimo del 4,5% del PBI a un máximo de 8,5% del producto, como se observa en el Gráfico 13.

Gráfico 13 – Transferencias de Nación a Provincias



Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

<sup>24</sup>Entre 2010 y 2015 se dispuso una distribución de recursos atrasados en concepto de ATN. Si bien el objetivo de esta medida fue otorgar recursos a las Provincias para que cancelen deuda con la Nación (es decir, una operatoria por debajo de la línea), se optó por incluir estos recursos en el análisis porque los fondos transferidos formaron parte de los recursos percibidos por las Provincias.

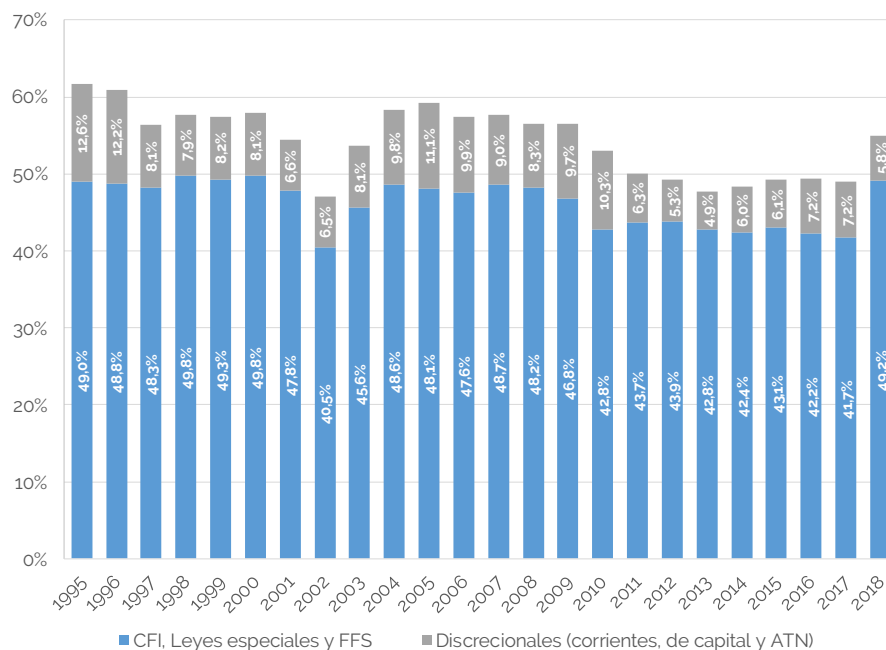
<sup>25</sup> En este caso, 1995-2018 por una cuestión de disponibilidad de datos.

Tras la estabilidad observada hasta 2001 y la crisis de 2002, las transferencias a las Provincias crecieron a partir de 2003 hasta alcanzar en 2010 un máximo del 8,1% del PBI. En 2011 se produjo una fuerte contracción de las transferencias discrecionales. Eso se debió a que en 2010 se transfirieron ATNs por \$9.549 millones en el contexto del programa de desendeudamiento de las Provincias<sup>26</sup>, mientras que ese monto se redujo a \$2.645 millones el año siguiente.

En términos de la participación en el total de los recursos provinciales, las transferencias representaron 55% en 2018. Las modificaciones en el esquema de distribución primaria dispuestas en el Consenso Fiscal 2017 y la adenda de 2018 generaron que la incidencia de esos recursos en el total aumentara 6 p.p. con respecto al año previo, a la vez que incrementó el peso de los recursos de transferencia automática en detrimento de los discrecionales.

Gráfico 14 – Transferencias de Nación a Provincias

% de recursos provinciales totales



Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

No obstante eso, se observa que la incidencia de las transferencias en los recursos provinciales totales se ha encontrado en los últimos año por debajo de los máximos post-

<sup>26</sup>Transferencias que tuvieron lugar entre 2010 y 2015.

Convertibilidad de 2004-2010, al menos hasta el salto de 2018. Para ello no sólo contribuyó la reducción de las transferencias de ATNs para la cancelación de deuda, sino también el aumento de la recaudación propia de las distintas Provincias. En ese sentido, el aumento de las transferencias en términos del PBI no necesariamente implica una mayor dependencia financiera de las Provincias hacia la Nación, en la medida en que el crecimiento de los recursos propios avance en la misma línea.

Al nivel de las Provincias, hay dos maneras de interpretar los datos obtenidos para el período 1993-2018 en materia de transferencias automáticas (CFI, Leyes Especiales y FFS). Si las transferencias se analizan en porcentaje del PBI, se observa que en el período 1998-2002 predominó la estabilidad en la mayoría de las Provincias, con las excepciones de Buenos Aires, Córdoba, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir del quinquenio 2003-2007 se verificó un crecimiento sostenido en todos los distritos. Cabe destacar que en el año 2018 se produjo un crecimiento importante de la Provincia de Buenos Aires (por la compensación del Fondo del Conurbano), acompañado por un avance de Córdoba y Santa Fe, ambas Provincias con fallos favorables por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su demanda por la pre-coparticipación de ANSES<sup>27</sup>. Cabe recordar que a partir de 2016 la pre-coparticipación se restituyó de manera íntegra para esas dos Provincias y para San Luis, mientras que con el resto de los distritos se acordó una restitución gradual.

---

<sup>27</sup>En el caso de Santa Fe, aquella demanda incluía también los recursos detraídos en concepto de la autarquía de AFIP (Decreto PEN 1933/2001).

Tabla 5 – Transferencias por CFI y Leyes Especiales por Provincia

% del PBI

| Provincia           | Transferencias<br>automáticas % PBI<br>1993-1997 | Cambio respecto al período anterior |           |           |           | 2018  | Variación<br>total 1993-<br>2018 |
|---------------------|--|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------|----------------------------------|
|                     |  | 1998-2002                           | 2003-2007 | 2008-2012 | 2013-2017 |       |                                  |
| Buenos Aires        | 1.19%  | -                                   | +         | +         | +         | 1.50% | 0.29%                            |
| Catamarca           | 0.12%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.19% | 0.06%                            |
| Córdoba             | 0.39%  | +                                   | +         | +         | +         | 0.65% | 0.25%                            |
| Corrientes          | 0.17%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.26% | 0.09%                            |
| Chaco               | 0.21%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.35% | 0.13%                            |
| Chubut              | 0.09%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.11% | 0.02%                            |
| Entre Ríos          | 0.22%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.34% | 0.11%                            |
| Formosa             | 0.16%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.25% | 0.09%                            |
| Jujuy               | 0.14%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.20% | 0.06%                            |
| La Pampa            | 0.09%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.13% | 0.03%                            |
| La Rioja            | 0.10%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.14% | 0.04%                            |
| Mendoza             | 0.20%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.29% | 0.08%                            |
| Misiones            | 0.16%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.24% | 0.07%                            |
| Neuquén             | 0.10%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.12% | 0.03%                            |
| Río Negro           | 0.12%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.18% | 0.05%                            |
| Salta               | 0.18%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.27% | 0.09%                            |
| San Juan            | 0.15%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.23% | 0.07%                            |
| San Luis            | 0.11%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.16% | 0.05%                            |
| Santa Cruz          | 0.09%  | +                                   | +         | +         | +         | 0.11% | 0.02%                            |
| Santa Fe            | 0.40%  | +                                   | +         | +         | +         | 0.67% | 0.25%                            |
| Santiago del Estero | 0.19%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.29% | 0.09%                            |
| Tucumán             | 0.22%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.33% | 0.10%                            |
| Tierra del Fuego    | 0.05%  | +                                   | +         | +         | +         | 0.09% | 0.03%                            |
| C.A.B.A.            | 0.00%  | =                                   | +         | +         | +         | 0.40% | 0.40%                            |
| Total               | 4.86%  | +                                   | +         | +         | +         | 7.50% | 2.48%                            |

Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

En cambio, si el análisis se hace mirando la participación de cada provincia en las transferencias automáticas totales, se observa que la Provincia de Buenos Aires ha perdido peso de manera sostenida. Aunque otras Provincias han atravesado un proceso similar, en el caso de la Provincia de Buenos Aires eso ha sido más marcado. Como se mencionó con anterioridad, la principal razón de este rezago de la Provincia es la pérdida de valor real del Fondo del Conurbano. En contraste, el Excedente del Fondo del Conurbano, recibido por las demás Provincias, creció al ritmo del Impuesto a las Ganancias, determinado a su vez principalmente por la dinámica del nivel de actividad y de los precios.

Se observa en 2018 un quiebre de esa tendencia, con la recomposición relativa de la Provincia de Buenos Aires, tras la eliminación del Fondo del Conurbano y la consecuente coparticipación de la recaudación del Impuesto a las Ganancias en función de los



coeficientes de coparticipación secundaria. No obstante eso, la participación de la Provincia de Buenos Aires era en 2018 4,2 p.p. inferior a la de 1993 (20% contra 24,2%, tras alcanzar un mínimo de 18,1% en 2016).

Otro cambio destacado en el período de análisis fue la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a las transferencias automáticas, producida en 2003. Los recursos recibidos por esa jurisdicción registraron un salto a comienzos de 2016, cuando el coeficiente de coparticipación se elevó del 1,4% al 3,75%, tras el traspaso de la Policía Federal. Este aumento fue parcialmente revertido en abril de 2018, cuando el coeficiente de CABA se redujo al 3,5%. Sin embargo, ese año de todos modos se observó un nuevo salto en la participación de CABA en las transferencias automáticas totales, producto de los cambios en la coparticipación generados por el Consenso Fiscal del año previo.

Tabla 6 – Participación por Provincia en las transferencias por CFI y Leyes Especiales

*% de transferencias automáticas totales*

| Provincia           | % Transferencias automáticas 1993-1997 | Cambio respecto al periodo anterior |           |           |           | 2018   | Variación total 1993-2018 |
|---------------------|--|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------|---------------------------|
|                     |  | 1998-2002                           | 2003-2007 | 2008-2012 | 2013-2017 |        |                           |
| Buenos Aires        | 24.55%                                 | -                                   | -         | -         | -         | 20.00% | -4.19%                    |
| Catamarca           | 2.54%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 2.49%  | -0.09%                    |
| Córdoba             | 7.96%                                  | +                                   | +         | +         | +         | 8.64%  | 0.67%                     |
| Corrientes          | 3.56%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 3.53%  | 0.01%                     |
| Chaco               | 4.34%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 4.66%  | 0.34%                     |
| Chubut              | 1.90%                                  | -                                   | -         | -         | -         | 1.51%  | -0.44%                    |
| Entre Ríos          | 4.62%                                  | =                                   | +         | +         | -         | 4.51%  | -0.13%                    |
| Formosa             | 3.30%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 3.37%  | 0.06%                     |
| Jujuy               | 2.78%                                  | -                                   | +         | +         | -         | 2.64%  | -0.16%                    |
| La Pampa            | 1.92%                                  | -                                   | -         | -         | -         | 1.68%  | -0.26%                    |
| La Rioja            | 2.04%                                  | -                                   | -         | -         | -         | 1.90%  | -0.17%                    |
| Mendoza             | 4.09%                                  | -                                   | +         | +         | -         | 3.87%  | -0.27%                    |
| Misiones            | 3.29%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 3.17%  | -0.11%                    |
| Neuquén             | 1.97%                                  | -                                   | -         | -         | -         | 1.67%  | -0.32%                    |
| Río Negro           | 2.53%                                  | -                                   | -         | +         | -         | 2.35%  | -0.21%                    |
| Salta               | 3.68%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 3.66%  | -0.06%                    |
| San Juan            | 3.16%                                  | -                                   | +         | +         | -         | 3.10%  | -0.09%                    |
| San Luis            | 2.29%                                  | -                                   | -         | +         | +         | 2.17%  | -0.17%                    |
| Santa Cruz          | 1.79%                                  | +                                   | -         | -         | -         | 1.48%  | -0.29%                    |
| Santa Fe            | 8.31%                                  | +                                   | +         | +         | +         | 8.88%  | 0.69%                     |
| Santiago del Estero | 3.81%                                  | +                                   | +         | +         | -         | 3.85%  | -0.02%                    |
| Tucumán             | 4.51%                                  | -                                   | +         | +         | -         | 4.42%  | -0.14%                    |
| Tierra del Fuego    | 1.05%                                  | +                                   | =         | -         | -         | 1.15%  | 0.06%                     |
| C.A.B.A.            | 0.00%                                  | =                                   | +         | +         | +         | 5.30%  | 5.30%                     |

Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

En la comparación punta a punta del período, las Provincias de Córdoba, Chaco, Formosa, Santa Fe, Tierra del Fuego y CABA mostraron un avance en detrimento de las otras jurisdicciones.

Excluyendo a CABA (cuya incorporación sesga a la baja la comparación punta a punta), las variaciones experimentadas por cada provincia se modifican. El Gráfico 15 indica que la mayoría de las Provincias del norte experimentó un incremento en su participación en las transferencias automáticas, mientras que lo opuesto sucedió en la mayor parte del resto del país.

**Gráfico 15 – Cambio en la participación por Provincia en las transferencias Nación- Provincias por CFI y Leyes Especiales, excluyendo CABA, entre 1993 y 2018**

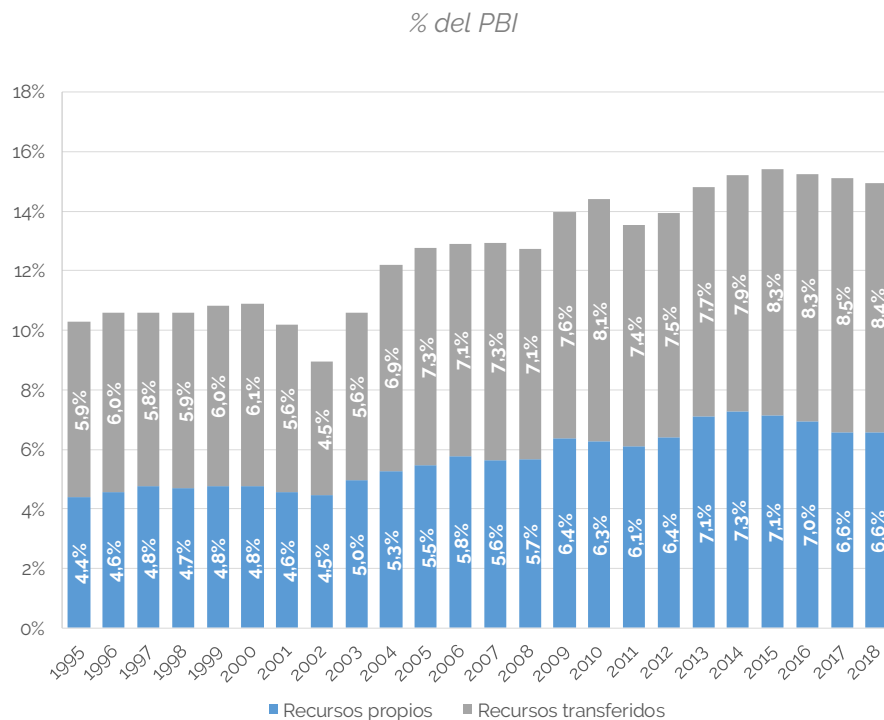


*Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF*

Un punto a tener en cuenta es que, a lo largo del período de análisis, los coeficientes de coparticipación secundaria no se vieron modificados, con la única excepción del correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto quiere decir que los cambios en la participación de las Provincias en el total de las transferencias automáticas no se deben a un reparto distinto de los fondos de la Coparticipación Federal de Impuestos, sino a modificaciones en los montos dispuestos por el conjunto de Leyes Especiales, como el citado caso del Fondo del Conurbano.

A modo de conclusión de esta sección, se presenta en el Gráfico 16 el total de los recursos provinciales, discriminados entre propios y transferidos, para el consolidado de las 24 Provincias en porcentaje del PBI. Se observa que ha predominado una tendencia al incremento de los recursos de las Provincias a lo largo del período de análisis, tanto por el crecimiento de los recursos propios como por el aumento de las transferencias realizadas por la Nación. Si bien en los tres últimos años se ha producido una leve reversión de esta tendencia, en la mirada de largo plazo la tendencia dominante sigue siendo la del incremento de los recursos provinciales totales.

Gráfico 16 – Recursos totales de las Provincias



Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

## MIDIENDO EL FEDERALISMO FISCAL

En esta última sección del trabajo se analizan algunos aspectos del funcionamiento del federalismo fiscal argentino. Para ello, se discute la situación y trayectoria reciente en dos aspectos particulares. En primer lugar, se evalúa el grado de correspondencia fiscal<sup>28</sup> para el conjunto de las Provincias y para cada una de ellas de manera individual. Para ello se utilizan dos indicadores que vinculan recursos propios<sup>29</sup> provinciales con gasto. En segundo lugar, se discute el cumplimiento de la garantía del 34% de fondos coparticipados durante el período de análisis.

### Evolución del grado de correspondencia fiscal

Para abordar este apartado, se presentan como herramientas de análisis dos indicadores habituales que vinculan los recursos con los gastos; el cociente de recursos propios sobre el gasto total y el cociente de recursos propios sobre gasto en personal.

Ambos indicadores tienen como propósito brindar una idea sobre la capacidad de cada Provincia de afrontar sus obligaciones en materia de gasto con recursos de recaudación propia. Estos cocientes no deben malinterpretarse, ya que no brindan información sobre la solvencia fiscal de una provincia, al no tener en cuenta una parte muy significativa de los recursos provinciales, como son las transferencias automáticas y no automáticas de la Nación. Su utilidad radica en que brindan una noción sobre el grado de autonomía de las Provincias respecto de la Nación en materia de financiamiento del gasto, a la vez que

---

<sup>28</sup>Se entiende por correspondencia fiscal a la relación entre el gasto de un distrito y la generación de recursos propios del mismo.

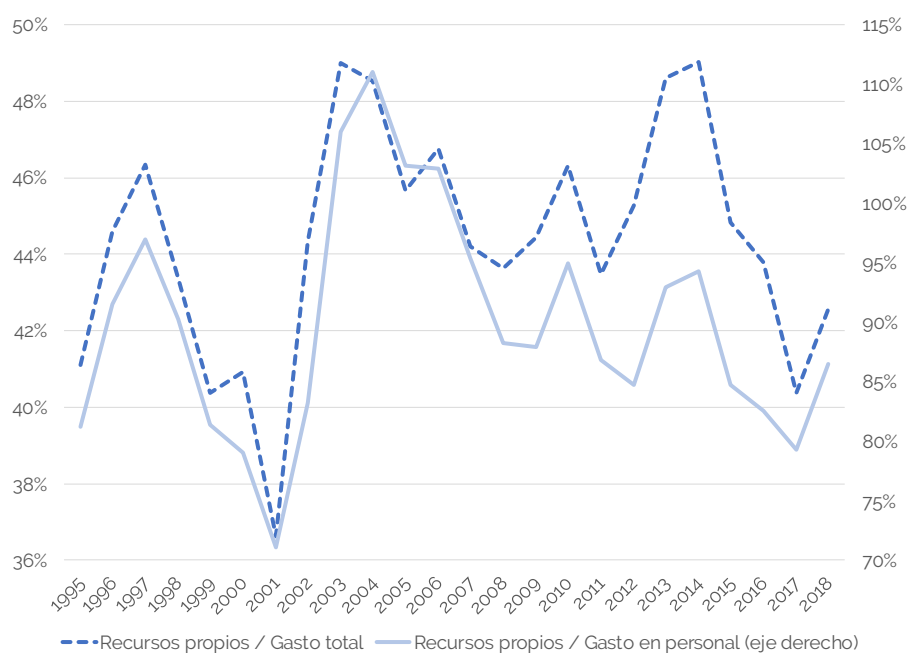
<sup>29</sup>Cabe mencionar que nos referimos por "recursos propios" a aquellos que son recaudados directamente por las Provincias. En ese sentido, no se incluyen dentro de este concepto aquellos recursos tributarios que, siendo potestad de las Provincias, son recaudados por la Nación.

permiten conocer el grado de correspondencia en la evolución de recursos propios y gastos.

El cociente de recursos propios sobre gasto total mostró a lo largo del período de análisis una volatilidad significativa, oscilando entre un mínimo del 36,6% (2001) y un máximo del 49% (2003 y 2014). Aunque no hay una tendencia definida para todo el período, sí se observan distintas fases; la caída entre 1998 y 2001 en un contexto de recesión, el repunte a partir de 2002 por la mayor presión tributaria provincial, y la reducción a partir de 2016 por el crecimiento de las transferencias automáticas desde la Nación.

**Gráfico 17 – Recursos propios / gasto total**

*%, consolidado de las 24 Provincias*



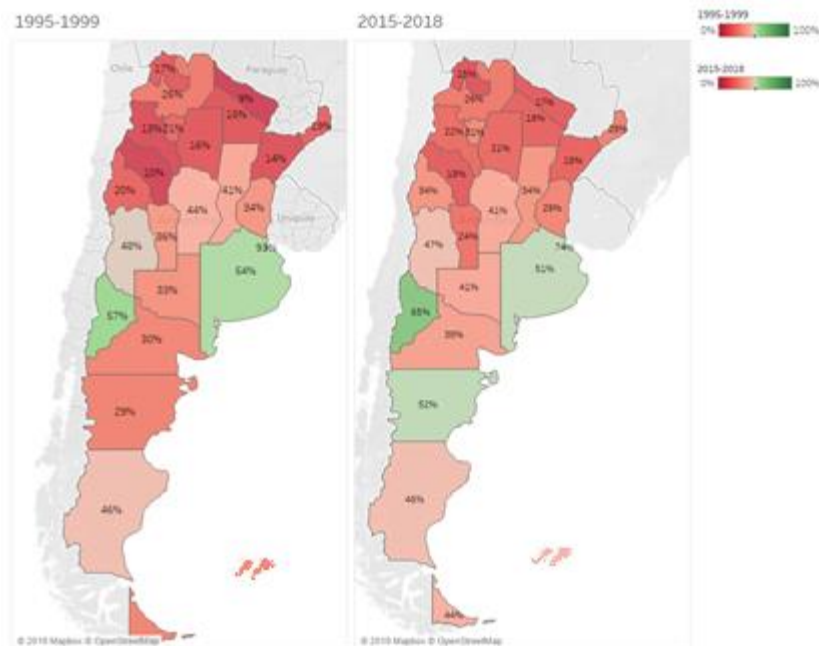
*Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF*

A nivel provincial se observa una marcada heterogeneidad. Para simplificar la exposición, los datos fueron analizados en períodos de cinco años (con la excepción del más reciente, 2015-2018). El Gráfico 18 presenta la información provincial para los períodos 1995-1999 y 2015-2018. Se observa que en el período 2015-2018 cuatro distritos (la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Chubut y la Provincia de Buenos Aires) tuvieron un cociente superior al 50%. Varias Provincias tuvieron recursos propios que representaron menos del 20% del gasto total.

La comparación con el período 1995-1999 muestra que la dinámica provincial ha sido heterogénea. Mientras varias Provincias han incrementado los recursos propios como porcentaje del gasto total (cabe destacar a las ciudades Chubut y Neuquén, pero también a San Juan, La Rioja, Formosa, y Misiones) otras tantas han recorrido un camino inverso. Las explicaciones son múltiples, entre las que cabe destacar el crecimiento de las regalías petroleras y mineras, los diversos acuerdos Nación-Provincia que modificaron la distribución de recursos y la eliminación de la pre-coparticipación con destino a Anses, entre otras. Con todo, el mapa de calor de 2014-2018 es relativamente similar al de 1995-1999.

**Gráfico 18 – Recursos propios / gasto total**

*% por Provincia*



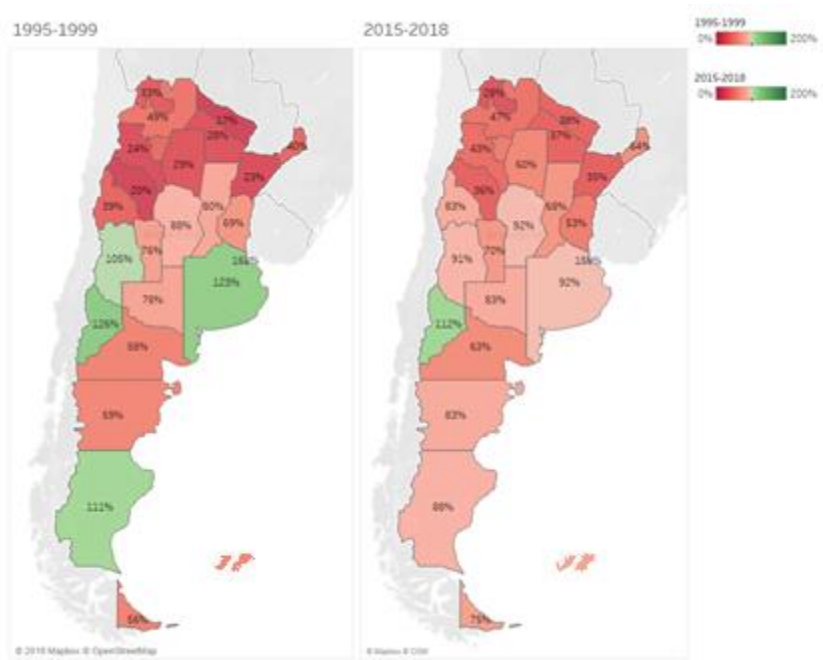
*Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF*

En el Gráfico 17 se observa que el otro indicador de referencia -recursos propios sobre gasto en personal- ha tenido una dinámica similar a grandes rasgos a la ya descrita, con la excepción de que ha tenido una tendencia declinante más marcada desde 2004. Esto indica que el gasto en personal de las Provincias ha crecido a una velocidad superior a la de los recursos propios y a la del gasto total. De manera consistente, se observa en el Gráfico 15 en el período 2015-2018 que solo tres Provincias (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y Neuquén) tuvieron recursos propios

suficientes para cubrir su gasto en personal. En el período 1995-1999, en cambio, cinco Provincias estaban en esa situación.

### Gráfico 19 – Recursos propios / gasto en personal

% por Provincia

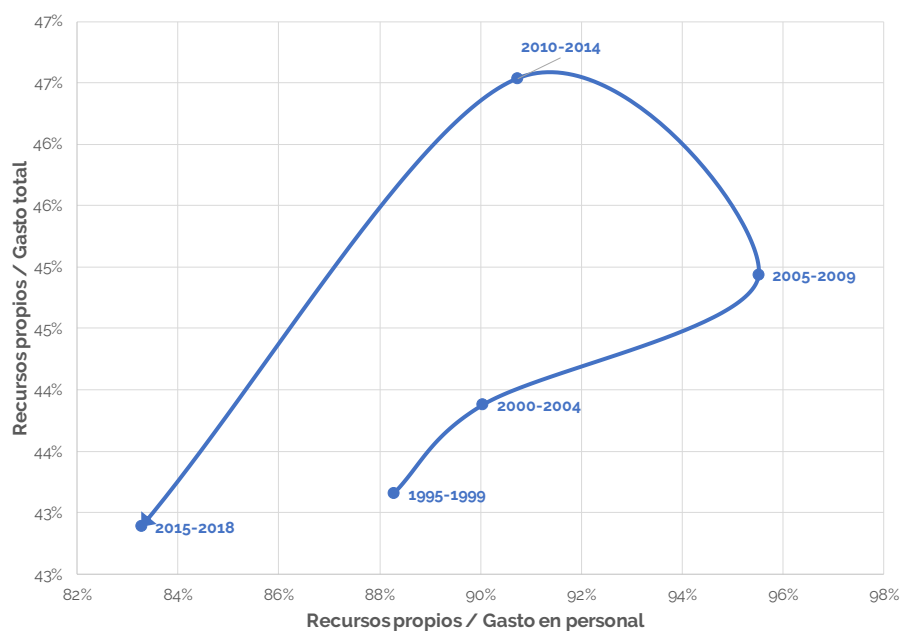


Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

Como se observa en el Gráfico 20, en el período 2015-2018 se verificó una sensible reducción de los dos indicadores analizados para el consolidado de las 24 Provincias. Esto se vincula con el ya explicado aumento de las transferencias automáticas por parte de la Nación, lo que les permitió aumentar su nivel de gasto a un ritmo superior al de los recursos propios. En ese sentido, el crecimiento de los montos transferidos de manera automática debilitó la relación entre recursos propios y gasto total, que había crecido en todos los períodos anteriores de la mano del aumento de la presión tributaria provincial y del mayor peso de otros recursos propios como las regalías.

Gráfico 20 – Recursos propios / gasto total y Recursos propios / gasto de personal

%, consolidado 24 Provincias



Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

## Cumplimiento de la garantía del 34%

La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos establece en su artículo 7° que “el monto a distribuir a las Provincias no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley”. Este artículo es interpretado como una cláusula de garantía que define un piso para la cantidad de recursos que las Provincias debieran recibir. Sin embargo, ante la falta de una definición legal clara al respecto, esta garantía ha tenido numerosas interpretaciones a lo largo del tiempo, sin que alguna de ellas haya predominado por sobre las demás. En particular, las diferencias de interpretación se deben a que conceptos como “monto a distribuir” y “recursos tributarios nacionales de la Administración Central” no están taxativamente definidos, situación que dificulta la construcción del indicador relevante.

Esta ausencia de consenso da lugar a diversas interpretaciones sobre los conceptos involucrados en el numerador y en el denominador del indicador. En la Tabla 7



presentada a continuación se describen las distintas definiciones que podrían utilizarse para el cálculo de la garantía.

Tabla 7 – Definiciones para el cálculo de la garantía del 34%

| <i>Numerador</i> |   | <i>Denominador</i> |  |
|------------------|---|--------------------|--|
| <b>N1</b>        | <b>CFI Neta.</b> Estos son los montos transferidos por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, sin incluir los conceptos correspondientes a la Ley de Financiamiento Educativo ni aquellos referidos a las Transferencias de Servicios.   | <b>D1</b>          | <b>Recursos tributarios netos de la Administración Central.</b> Estos son la Recaudación Nacional menos pre-coparticipación, transferencias a provincias por leyes especiales, FFS, compensaciones por el Consenso Fiscal, recursos distribuidos a las ISS, OD, asignaciones específicas y transferencias discrecionales a las provincias. |
| <b>N2</b>        | <b>CFI y Leyes Especiales.</b> Estos son los montos transferidos por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (N1), más Fondo de Financiamiento Educativo, Transferencias de Servicios y lo transferido en concepto de Leyes Especiales   | <b>D2</b>          | <b>Recursos tributarios totales de la Administración Central.</b> Esos recursos se calculan como: Recaudación Nacional menos pre-coparticipación, transferencias a provincias por leyes especiales, FFS, compensaciones por el Consenso Fiscal, recursos distribuidos a las ISS, OD y asignaciones específicas.                            |
| <b>N3</b>        | <b>Total de Transferencias Automáticas.</b> Estos son los montos transferidos por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (N1), más Fondo de Financiamiento Educativo, Transferencias de Servicios y lo transferido en concepto de Leyes Especiales (N2), más el Fondo Federal Solidario y los conceptos asociados al Consenso Fiscal. | <b>D3</b>          | <b>Recursos tributarios nacionales netos de origen impositivo.</b> Estos recursos se calculan como la Recaudación Nacional excluyendo las devoluciones de IVA a exportadores, los reintegros por todo concepto, los derechos y tasas del comercio exterior y los recursos de la Seguridad Social.  |
|                  |   | <b>D4</b>          | <b>Recursos tributarios nacionales netos totales.</b> Estos comprenden a los recursos de origen impositivo excluyendo las devoluciones de IVA y los reintegros por todo concepto, más los provenientes del comercio exterior, más los recursos de la seguridad social.   |
|                  |   | <b>D5</b>          | <b>Recursos tributarios nacionales brutos totales.</b> Estos comprenden a los recursos de origen impositivo, sin excluir a las devoluciones de IVA ni los reintegros por todo concepto, más los provenientes del comercio exterior, más los recursos de la seguridad social.   |

Fuente: OPC

Estas distintas definiciones del numerador y denominador dan lugar, a su vez, a distintos indicadores alternativos para el cálculo del cumplimiento o no de la garantía. Éstas se

describen en la Tabla 8. Cada alternativa mantiene el mismo denominador y modifica el numerador utilizado.

**Tabla 8 – Cálculos alternativos de la garantía del 34%**

| <i>Alternativa</i> | <i>Indicador</i>                  |
|--------------------|-----------------------------------|
| A                  | $N_1/D_1$ ; $N_2/D_1$ y $N_3/D_1$ |
| B                  | $N_1/D_2$ ; $N_2/D_2$ y $N_3/D_2$ |
| C                  | $N_1/D_3$ ; $N_2/D_3$ y $N_3/D_3$ |
| D                  | $N_1/D_4$ ; $N_2/D_4$ y $N_3/D_4$ |
| E                  | $N_1/D_5$ ; $N_2/D_5$ y $N_3/D_5$ |

*Fuente: OPC*

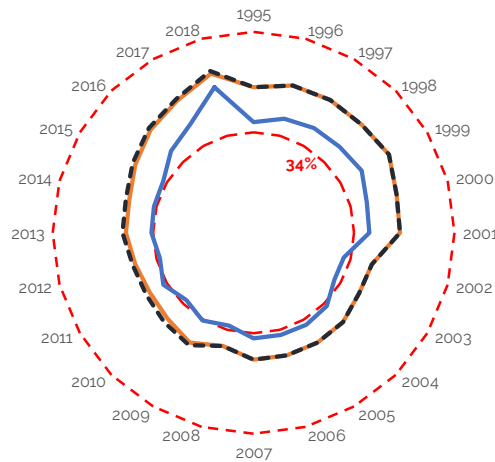
Tomando como denominador a D1, y por numerador a N1, entonces esta relación se ubica -en promedio- en el 37,1% para el período 1995-2018, resultando inferior al 34% en cinco oportunidades (2002, 2003, 2008, 2010 y 2012). Si ampliamos este numerador a N2, ese promedio se eleva a 46,1% para el mismo período, sin registrarse ocasiones por debajo del 34%. Ampliando aún más este universo considerando N3<sup>30</sup>, el promedio 1995-2018 resulta aún más elevado situándose en 46,6%, sin perforar el 39,8% que constituyó el registro más bajo en 2008.

<sup>30</sup> La totalidad de transferencias automáticas incluye la coparticipación federal de impuestos, las leyes especiales, el fondo federal solidario implementado desde 2008 y el monto distribuido en concepto de la Ley 27.429 relacionado con el Consenso Fiscal 2018.

Gráfico 21 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa A)

*% de los recursos tributarios netos de la Administración Central*

- CFI (no incluye Ley de Financiamiento Educativo ni Transferencia de Servicios)
- CFI + Leyes Especiales (incluye Financiamiento Educativo y Transferencia de Servicios)
- - - Total transferencias automáticas



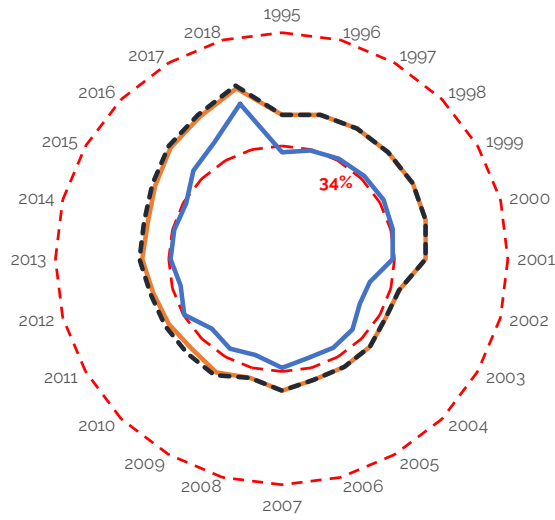
Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

Realizando un ejercicio análogo al precedente, pero tomando como denominador a D2, y por numerador a N1, entonces esta relación se ubica -en promedio- en el 33,3% para el período 1995-2018, resultando inferior al 34% durante casi todos los años excepto entre 1997 y 2000, y desde 2016 en adelante. Si ampliamos el numerador a N2, ese promedio se eleva a 42,0% para el mismo período, sin registrarse momentos por debajo del 34%. Abarcando la totalidad de los recursos distribuidos mediante transferencias automáticas (N3), el promedio 1995-2018 se sitúa en 42,4%, observando como registro más bajo el 36,0% verificado en 2003.

**Gráfico 22 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa B)**

*% de los recursos tributarios totales de la Administración Central*

- CFI (no incluye Ley de Financiamiento Educativo ni Transferencia de Servicios)
- CFI + Leyes Especiales (incluye Financiamiento Educativo y Transferencia de Servicios)
- - - Total transferencias automáticas



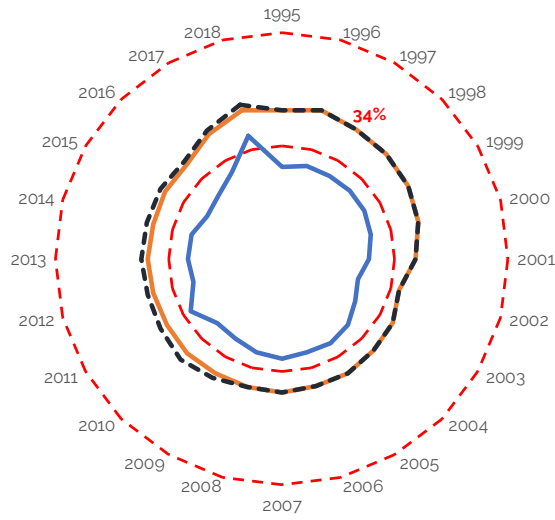
*Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF*

Tomando como denominador a D3 y considerando como numerador a N1, entonces esta relación se ubica -en promedio- en el 28,6% para el período 1995-2018, resultando superior al 34% sólo en 2018. Ampliando el numerador a N2, ese promedio se eleva a 41,3% para el mismo período, sin registrarse momentos por debajo del 34%. Por último, considerando a N3, el promedio se eleva a 42%, con un mínimo de 36,5%.

Gráfico 23 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa C)

% de los recursos tributarios nacionales de origen impositivo

— CFI (no incluye Ley de Financiamiento Educativo ni Transferencia de Servicios)  
— CFI + Leyes Especiales (incluye Financiamiento Educativo y Transferencia de Servicios)  
- - Total transferencias automáticas



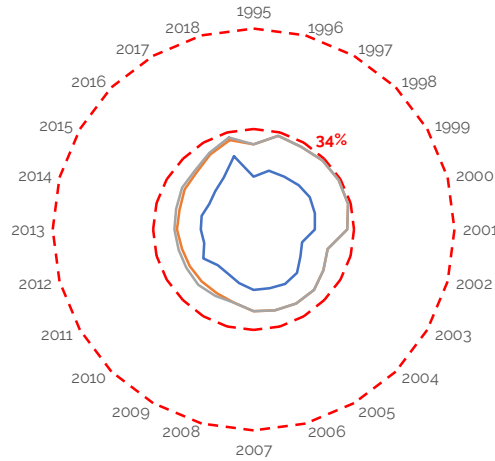
Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

Si los ejercicios precedentes se repiten tomado como denominador a D4 y D5 (los más abarcativos entre los aquí utilizados), se observa que en ningún caso se da cumplimiento a la garantía del 34%, independientemente de numerador que se considere (ver Gráficos 24 y 25). Este resultado es consecuencia de la incorporación en el denominador de los recursos provenientes del Comercio Exterior y de aquellos destinados al Sistema de la Seguridad Social, que no revisten carácter de coparticipables. En ese sentido, son definiciones amplias de los recursos tomados como referencia para el cálculo de la garantía del 34%.

Gráfico 24 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa D)

*% de los recursos tributarios netos totales*

- CFI (no incluye Ley de Financiamiento Educativo ni Transferencia de Servicios)
- CFI + Leyes Especiales (incluye Financiamiento Educativo y Transferencia de Servicios)
- Total transferencias automáticas

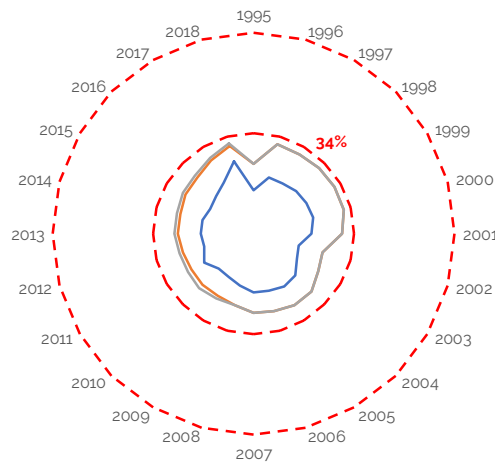


Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

Gráfico 25 – Transferencias de Nación a Provincias (Alternativa E)

*% de los recursos tributarios nacionales brutos totales*

- CFI (no incluye Ley de Financiamiento Educativo ni Transferencia de Servicios)
- CFI + Leyes Especiales (incluye Financiamiento Educativo y Transferencia de Servicios)
- Total transferencias automáticas



Fuente: OPC en base a DAP y E-SIDIF

En síntesis, la revisión descripta no permite concluir si la Nación dio cumplimiento a la cláusula de garantía descripta durante el período, debido a la falta de un criterio explícito,

público y predominante por parte de las áreas del Estado con responsabilidad formal en el asunto. No obstante, las alternativas de medición revisadas permiten realizar algunas observaciones que pueden resultar útiles para las partes involucradas.

En primer lugar, se observa que en siete de los quince casos calculados el promedio de recursos transferidos de la Nación a las Provincias supera la garantía del 34% para el período 1995-2018. En general, en los casos en que se toman denominadores en que se consideran solamente los recursos tributarios de la AC, la garantía es cumplida con cierta holgura, con la excepción de los indicadores que usan una definición acotada de las transferencias, como es el caso de N1/D2 y N1/D3.

Por otro lado, la consideración de un denominador más amplio, que contemple el total de la recaudación nacional (esto es, incorporando a los recursos del Comercio Exterior y a los de la Seguridad Social) genera que la garantía del 34% no sea alcanzada en ningún año del período bajo análisis. Cabe destacar, como se mencionó antes, que los denominadores D4 y D5 parecen indicadores de máxima, en la medida en que incorporan recursos no coparticipables.

Como última observación, se destaca que cuando la alternativa de medición da como resultado un promedio superior al 34% para el período analizado, el grado de cumplimiento supera al 40% en la mayoría de los casos. A su vez, en todos ellos, se observa un aumento de los recursos distribuidos a las Provincias desde 2016 en adelante, consecuencia de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Consenso Fiscal aprobado mediante la Ley 27.260 y normas modificatorias.

Tabla 9 – Transferencias de Nación a Provincias

*% de recursos, según base de cálculo*

| Periodo                | Alternativa A |       |       | Alternativa B |       |       | Alternativa C |       |       | Alternativa D |       |       | Alternativa E |       |       |
|------------------------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
|                        | N1/D1         | N2/D1 | N3/D1 | N1/D2         | N2/D2 | N3/D2 | N1/D3         | N2/D3 | N3/D3 | N1/D4         | N2/D4 | N3/D4 | N1/D5         | N2/D5 | N3/D5 |
| 1995-1999              | 40.4%         | 51.5% | 51.5% | 34.1%         | 44.8% | 44.8% | 28.6%         | 44.9% | 44.9% | 20.5%         | 32.1% | 32.1% | 19.0%         | 29.8% | 29.8% |
| 2000-2004              | 35.5%         | 45.0% | 45.0% | 30.6%         | 39.6% | 39.6% | 26.4%         | 39.4% | 39.4% | 19.7%         | 29.3% | 29.3% | 18.6%         | 27.8% | 27.8% |
| 2005-2009              | 34.8%         | 42.3% | 42.5% | 31.1%         | 38.3% | 38.5% | 29.0%         | 39.9% | 40.3% | 19.7%         | 27.1% | 27.3% | 19.1%         | 26.2% | 26.4% |
| 2010-2014              | 34.0%         | 42.0% | 43.2% | 32.3%         | 40.1% | 41.4% | 28.5%         | 40.0% | 42.1% | 18.0%         | 25.3% | 26.6% | 17.8%         | 25.0% | 26.3% |
| 2015-2018              | 42.1%         | 50.8% | 51.6% | 39.8%         | 48.4% | 49.2% | 30.2%         | 42.6% | 44.0% | 20.3%         | 28.7% | 29.6% | 20.1%         | 28.3% | 29.2% |
| Promedio 1995-2018     | 37.1%         | 46.1% | 46.6% | 33.3%         | 42.0% | 42.4% | 28.5%         | 41.3% | 42.0% | 19.6%         | 28.5% | 29.0% | 18.9%         | 27.4% | 27.8% |
| Valor mínimo 1995-2018 | 31.7%         | 39.8% | 39.8% | 27.2%         | 36.0% | 36.0% | 23.9%         | 36.5% | 36.5% | 16.9%         | 24.7% | 25.7% | 14.6%         | 23.6% | 23.6% |

Fuente: OPC

## CONCLUSIONES

Este documento constituye un primer paso en el estudio de la situación del federalismo fiscal argentino por parte de la Oficina de Presupuesto del Congreso. En ese sentido, el trabajo está enfocado en una de las dimensiones que componen un sistema federal; la generación y distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Este foco de análisis, relativamente acotado, permitió analizar algunos aspectos relevantes en un período de tiempo prolongado.

Una de las primeras conclusiones que deja este documento es que la capacidad de generación de recursos por parte de la Nación y las Provincias, así como su posterior distribución, no han sido estables a lo largo del tiempo. Posando la mirada en el lapso comprendido entre 1993 y 2018 se observa en el apartado de la generación de ingresos -particularmente tributarios- que han existido etapas de marcado avance, pero también de fuerte retroceso. Lógicamente, esos vaivenes han estado parcialmente explicados por la volatilidad macroeconómica. Sin embargo, la mayor parte de los cambios, o al menos los más significativos, encuentran su explicación en distintos cambios normativos.

Se observa, así, que la presión tributaria nacional se había mantenido estable durante los '90 y que, tras la crisis de la salida de la Convertibilidad, experimentó una fuerte tendencia creciente de la mano de la creación de nuevos tributos, la ampliación de otros y los cambios normativos -o la ausencia de ellos- que determinaron un aumento de la presión tributaria efectiva de impuestos como el que grava las Ganancias. Este proceso inició una fase de reversión en 2016, con la reducción de los Derechos de Exportación (interrumpida y revertida en 2018) y los cambios dispuestos por la Reforma Tributaria de 2017. Algo similar cabe señalar con respecto a las Provincias, que presentaban hacia el final del período de análisis niveles de presión tributaria récord, de la mano sobre todo de cambios normativos que generaron una mayor incidencia del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Esta dinámica interactúa con la de la distribución de esos recursos, uno de los puntos centrales de este trabajo. Como se discutió oportunamente, sólo una fracción de los recursos tributarios nacionales queda en manos de la Administración Central, ya que de



esa recaudación se detraen fondos para la pre-coparticipación, los giros automáticos a las Provincias en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales, y la asignación de recursos para las ISS, los OD y las Asignaciones Específicas. Además, parte de los fondos de la Administración Central son luego girados a las Provincias en concepto de transferencias corrientes y de capital. Como resultado, se estimó que la Administración Central dispuso en promedio del 27,2% de la recaudación tributaria nacional como recursos de libre disponibilidad entre 1995 y 2018.

Por otro lado, se observa a partir de 2003 un sostenido crecimiento de las transferencias de carácter automático de la Nación a las Provincias, lo que les permitió a éstas incrementar su nivel de gasto a un ritmo superior al de sus recursos propios. No obstante esa conclusión general, este trabajo también deja constancia de la heterogeneidad que se observa a nivel provincial en aspectos tales como la participación de las transferencias nacionales en los recursos totales o la relación entre los recursos propios y el gasto. Mientras que algunas Provincias muestran un elevado nivel de autarquía financiera, otras tienen en las transferencias de la Nación su principal fuente de recursos.

Otra conclusión importante de este trabajo es que los distintos acuerdos Nación-Provincias han tenido una efectividad dispar para lograr los objetivos planteados. En ese sentido, el Consenso Fiscal de 2017 y la adenda de 2018 persiguen objetivos comunes con otros acuerdos previos, entre los que cabe destacar la armonización de los sistemas tributarios provinciales y la reducción de la presión tributaria efectiva de varios de sus componentes, así como la resolución de conflictos entre la Nación y las Provincias en materia de distribución de los recursos tributarios nacionales.

En este trabajo también se analizó el cumplimiento o no de la garantía de la coparticipación del 34% de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central. Para ello, se plantearon distintas definiciones de recursos y de transferencias bajo diferentes criterios. Se llegó a la conclusión de que esta garantía se cumplió en la mayor parte del período de análisis.

Como se comentó con anterioridad, este documento, enfocado en los recursos y su distribución, constituye un primer paso en el estudio del federalismo fiscal argentino. Esperamos en el futuro complementarlo con el estudio del resto de las dimensiones que conforman el régimen federal de nuestro país para poder brindar un panorama integral de su funcionamiento.

## ANEXO METODOLÓGICO

Este documento analiza la evolución de los recursos percibidos por la Nación y las Provincias durante el período 1993-2018. En el caso de la Nación, el universo contemplado está acotado a la APN, mientras que para las Provincias el mismo se delimita a la Administración Central, OD y Cuentas Especiales. La diferencia entre ambos universos reside en que la Nación considera a las ISS a la vez que las Provincias no lo hacen. En ambos casos cabe aclarar que el análisis se limita sólo conceptos corrientes y de capital, es decir, conceptos comúnmente denominados "arriba de la línea".

Para determinar el monto de los recursos percibidos por el Gobierno Nacional fue necesario contar con una serie de recursos tributarios desde 1993 en adelante y disponer de información sobre los recursos percibidos por el universo considerado (APN), como así también de las transferencias efectivamente realizadas a las Provincias.

Para elaborar la serie de recursos tributarios se utilizó como fuente de información primaria los conceptos recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que son considerados recursos tributarios y publicados mensualmente por la Secretaría de Ingresos Públicos. Cabe mencionar que dicha información data desde 1997, por lo que fue necesario reconstruir la recaudación para los períodos previos. A tales efectos, se utilizó la información histórica suministrada por los anuarios de Estadísticas Tributarias que publica la AFIP y se hicieron los ajustes correspondientes para que los conceptos que integran la recaudación total reflejen de manera fiel el criterio de "recurso tributario" que utiliza la Secretaría de Ingresos Públicos, en especial en lo que se refiere a ingresos provenientes de la seguridad social y el comercio exterior.

Además de determinar la recaudación tributaria del período bajo análisis, fue necesario disponer de una serie de recursos de la APN para determinar qué parte de esa recaudación quedó en manos de la Administración Central. Estos recursos son complementados con otros de origen no tributario.

A tales fines, se consultó al sistema de información financiera E-SIDIF, en especial su herramienta de explotación BI, desarrollado por la Dirección General de Sistemas Informáticos de Administración Financiera, dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta

información se clasificó por carácter institucional, exponiendo separadamente a los recursos de la Administración Central, de las ISS y de los OD. Para cada uno de estos sectores, se revisaron los recursos percibidos clasificados por rubro, netos de las fuentes financieras y contribuciones figurativas. Los mismos se agruparon en recursos tributarios con su respectivo detalle, otros recursos y endeudamiento. Cabe destacar que el conjunto otros recursos se encuentra neto de las transferencias entre sectores de la APN, que si bien no resultan significativas en comparación al total de recursos fueron detraídas para evitar la doble contabilización.

En virtud de que parte de los recursos de la APN financian gastos que constituyen transferencias a Provincias, se requirió contar con datos de las transferencias efectivamente pagadas a estas jurisdicciones. Consultando el E-SIDIF y utilizando una clasificación del gasto por objeto se bajaron las partidas correspondientes a transferencias corrientes y de capital. En ambos casos se consideraron todas las transferencias a Provincias, con excepción de las que son enviadas exclusivamente a municipios.

En adición a ello, se consultaron los montos pagados por el concepto 7.6.4 (disminución de otros documentos a pagar a corto plazo), debido a que entre 2010 y 2015 se transfirieron ATNs pendientes de distribución.

Para este universo de transferencias, fue necesario identificar y no contabilizar aquellas que hoy constituyen transferencias automáticas pero que hasta 2006 -inclusive- se reflejaban en el presupuesto. Para identificar la mayor cantidad posible de estos casos, la clasificación por objeto de gasto se cruzó con las clasificaciones por categoría programática y finalidad y función, por servicio administrativo financiero y por ubicación geográfica.

La información correspondiente al total de transferencias, netas de aquellas automáticas con contrapartida presupuestaria, se expone en el presente informe agrupada por Provincia y por lustro, sin distinguir el tipo de transferencia. Esto se justifica en su escasa participación en el total de recursos provinciales, en relación con las transferencias automáticas.

El dato de transferencias a Provincias también resulta útil a la hora de revisar la evolución de los ingresos provinciales. De forma análoga al caso de Nación, el conjunto de ingresos que se analiza contempla sólo los de naturaleza corriente y de capital.

Para determinar la mencionada evolución, fue necesario armar una serie de recursos provinciales, diferenciándolos según se traten de recursos propios o recursos transferidos. Las fuentes de información consultadas fueron los esquemas ahorro

inversión financiamiento (AIF) y de distribución de recursos de origen nacional a Provincias (RON), ambos publicados por la Dirección Nacional de Análisis Provincial del Ministerio de Hacienda. En el caso particular de los RON, siendo que la serie publicada comienza en el año 2003, la información faltante fue completada con datos suministrados por el Boletín Fiscal, publicado por la Secretaría de Hacienda. A estas fuentes se le sumaron datos de las ya mencionadas transferencias a Provincias.

En el caso de los recursos propios, se expusieron separadamente los recursos tributarios de los recursos de otra naturaleza. Los primeros fueron extraídos de los esquemas AIF. Los "otros recursos" agrupan aquellos no tributarios, las rentas de la propiedad y los provenientes de la venta de bienes y servicios expuestos en los esquemas AIF. Asimismo, se incluyeron dentro de "otros recursos" también los recursos propios de capital, calculados como la diferencia entre el total de recursos de capital informados por los esquemas AIF y las transferencias de capital efectivamente pagadas informadas en el E-SIDIF.

Respecto de los recursos transferidos, se diferenció entre las transferencias automáticas y las no automáticas. En el primer caso, la información fue suministrada por los RON desde el año 2003 en adelante, completando los años faltantes con información publicada en el Boletín Fiscal. Estas transferencias contemplan la coparticipación federal de impuestos y leyes especiales, para todo el período revisado. Además de estos conceptos, desde 2008 se incluyeron los recursos correspondientes al Fondo Federal Solidario y en 2018 se agregaron compensaciones asociadas al Consenso Fiscal establecidas mediante Ley 27.429.

Con relación a las transferencias no automáticas, se tomó como fuente la información suministrada por el E-SIDIF. Como se aclaró previamente, se consultaron las partidas correspondientes a transferencias corrientes y transferencias de capital que tuvieron por destino a las Provincias, con excepción de las que fueron enviadas exclusivamente a municipios. Asimismo, se consultaron los montos pagados por el concepto "disminución de otros documentos a pagar a corto plazo", ya que contempla la transferencia de ATNs pendientes de distribución entre 2010 y 2015.

## ANEXO ASIGNACIONES ESPECÍFICAS

| Impuesto  | Asignación Específica  |
|---|--|
| Todos los recaudados por DGI y DGA  | -1,9% para AFIP (Autarquia)  |
| Toda la masa coparticipable   | -3% para financiar ANSES (excepto provincias con fallo judicial favorable)<br>-\$45,8 millones mensuales para el Fondo Compensador de Desequilibrios a Provincias  |
| Impuesto al Valor Agregado  | -0,69% para Provincias que no hayan transferido sus cajas previsionales a la Nación<br>-10,31% para ANSES  |
| Gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos | -16,13% para el Fondo Especial para Bibliotecas Populares<br>-3,225% para el Instituto Nacional del Teatro   |
| Impuesto sobre el capital de las cooperativas   | -50% para el Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa   |
| Tasa de estadística   | -31,3% para el INTA<br>-38,47% para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto   |
| Derechos de importación   | El 0,65% del valor CIF de las importaciones que graven el tributo se distribuye:<br>-0,45% para INTA<br>-0,15% para SENASA<br>-0,05% para INTI   |
| Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias                                    | -100% para ANSES   |
| Impuesto sobre los combustibles líquidos y el dióxido de carbono                              | -15,07% para el FONAVI<br>-10,40% para las Provincias<br>-28,69% para el Sistema Único de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales<br>-4,31% para el Fideicomiso de Infraestructura Hidrica<br>-28,58% para el Fideicomiso de Infraestructura de Transporte<br>-2,55% para la Compensación Transporte Público   |
| Impuesto a la energía eléctrica   | Constituye el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, con los siguientes destinos:<br>-0,70% a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios<br>-19,86% para el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal<br>-79,44% para el Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.  |
| Recargo al gas natural  | -100% para el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas   |
| Impuesto sobre los bienes personales  | -\$250.000 mensuales para INCUCAI<br>El remanente:<br>-93,73% según la Ley de CFI, pero sin formar parte de la masa coparticipable (no se le aplican las deducciones pre-coparticipación)<br>-6,27% para las Provincias con cajas previsionales no transferidas  |
| Impuesto sobre los videogramas gravados   | -100% para el Fondo de Fomento Cinematográfico   |
| Impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos                                      | -100% para el Fondo de Fomento Cinematográfico   |
| Fondo especial del tabaco   | -100% para subsidiar a los productores tabacaleros y otras actividades   |
| Impuesto a los pasajes al exterior  | -40% para el Instituto Nacional de Promoción Turística<br>-60% para la Secretaría de Turismo   |
| Adicional de emergencia sobre cigarrillos   | -100% para ANSES   |
| Monotributo Impositivo  | -70% para ANSES<br>-30% para las Provincias  |
| Monotributo Previsional   | -100% ANSES  |
| Impuesto sobre los servicios de comunicación audiovisual                                      | -25% para el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales<br>-10% para el Instituto Nacional del Teatro<br>-20% para Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado<br>-28% para el Ente Nacional de Comunicaciones<br>-5% para la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual<br>-10% para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios<br>-2% para el Instituto Nacional de Música |



Hipólito Yrigoyen 1628, piso 10,  
C1089AAF, CABA, Argentina  
Tel: +54 (11) 4381 - 0682  
[www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)  
[contacto@opc.gob.ar](mailto:contacto@opc.gob.ar)  
[@OPC\\_ARG](https://www.instagram.com/OPC_ARG)