

Federalismo Fiscal y Coparticipación de Impuestos

Problemas y soluciones en un año y medio de gestión

**20° Seminario de
Federalismo Fiscal**

La Plata, 21 de Junio de 2017

Algunos de los problemas heredados

- *Los fallos de la Corte de Noviembre 2015:*
 - *Detracción del 15% de la masa coparticipable para la ANSES*
 - *Detracción del 1,9% de la recaudación, pero descontada del IVA, para la AFIP*
- *Situación de conflicto de las jurisdicciones subnacionales con la AFIP por el Decreto 814/01*
- *Fuerte endeudamiento provincial con la Nación*
- *Ley de Responsabilidad Fiscal flexibilizada y no operativa*
- *Distribución discrecional de recursos de la Nación a las provincias y CABA*
- *El “laberinto” de la coparticipación y las distorsiones que generan. Además, un mandato incumplido de nueva ley de coparticipación.*
- *Un largo etcétera*

Las soluciones que fuimos consensuando con las Provincias y la CABA (1)

Detracción del 15% de la masa coparticipable

- El fallo era válido para **San Luis y Santa Fe**.
- En el caso de **Córdoba**, la Corte no resolvió sobre el fondo pero otorgó una medida cautelar de no detraer los importes.
- Con el **resto de las jurisdicciones** se acordó devolver la detracción en 5 años, sumando 3 puntos porcentuales anuales.
- Además, se les concedieron préstamos equivalentes a 6 puntos porcentuales en el año 2016 y 3 puntos porcentuales entre el 2017 y 2019, inclusive.

Fallo de la Corte, devolución del 15% ANSES a la masa coparticipable (\$ Millones)		
Provincia	2016	2017 (E)
San Luis	1.634	2.107
Santa Fe	6.401	8.251
Córdoba	6.359	8.197
Total	14.395	18.555

Devolución del 3% anual acumulativo al resto de las provincias (\$ Millones)	
2016	2017 (E)
12.545	32.338
(3%)	(6%)

Préstamos del FGS equivalentes al 6% en 2016 y 3% hasta 2019 (\$ Millones)	
2016	2017 (E)
25.090	16.169
(6%)	(3%)

Las soluciones que fuimos consensuando con las Provincias y la CABA (2)

Detracción del 1,9% de la masa coparticipable para financiar a la AFIP

- El fallo era válido para San Luis y Santa Fe.
- El coeficiente era aplicable al total de los impuestos (coparticipables y no coparticipables) pero se descontaba del IVA que es coparticipable.
- Se firmó un acuerdo por el cual el 1,9% se descuenta por línea de impuestos.
- El acuerdo soluciona, conjuntamente, las deudas de las provincias con la AFIP por el incumplimiento del Decreto 814/01 que establecía las alícuotas a pagar por las contribuciones patronales. Se les otorgó un programa de refinanciamiento flexible y a largo plazo.
- Firmaron el acuerdo tanto jurisdicciones que habían transferido sus cajas de jubilación como las que no las habían transferido.
- Solamente dos jurisdicciones no firmaron el acuerdo

Fallo de la Corte, devolución del 1,9 AFIP a la masa coparticipable (\$ Millones)		
Provincia	2016	2017 (E)
San Luis	383	-
Santa Fe	1.498	1.149
Total	1.881	1.149

Acuerdo con provincias para la detracción del 1,9% de la recaudación por línea de impuestos (\$ Millones)	
	2017 (E)
Firmaron todas las provincias menos Santa Fe y La Pampa. Firmó, incluso, San Luis que había ganando el juicio.	4.995

Las soluciones que fuimos consensuando con las Provincias y la CABA (3)

La mayoría de las provincias tienen un fuerte endeudamiento con el Gobierno Nacional

- *El Decreto 660/2010 creó el Programa de Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas.*
- *Este gobierno retomó ese programa y refinanció los servicios que las provincias deben abonar en 2017.*
- *Como contrapartida, las provincias deben presentar, acordar y cumplir un **Plan de Sustentabilidad** que conduzca a un resultado primario equilibrado en 2 años*
- *El plan retoma pautas de la ley de Responsabilidad Fiscal, que habían sido abandonadas, en cuanto a resultado financiero e incremento del gasto en infraestructura social básica.*

Deudas de provincias con la Nación al 31/12/2016	Total Refinanciado 2017
PFDP 660/10	
\$84.167 Mill.	\$10.183 Mill.

Otras cuestiones resueltas

Los Aportes del Tesoro Nacional no se usan discrecionalmente:

- *No es variable relevante para el análisis la orientación política del Gobernador o Intendente solicitante.*
- *No se están compensando deudas.*
- *Sólo se usan para casos de desequilibrios y emergencias.*

ATN entregados a provincias (\$ Millones)	
2016	IS-2017
4.469	1.895

Paritarias docentes y fortalecimiento del federalismo.

- *Una de las más importantes: no se realizó paritaria docente nacional. Los que pagan los salarios son los que los negocian. La asistencia del FONID no es discrecional, está relacionada con la planta docente.*

Los problemas de mediano y largo plazo

- *Todas las mencionadas han sido **soluciones de emergencia**, a problemas acuciantes, la atención de lo urgente.*
- *También **estamos mirando las cuestiones importantes**, una mejor distribución de recursos coparticipables que resuelva el laberinto y reduzca:*
 - **El Desequilibrio Vertical.**
Situación en que los gobiernos nacionales tienen recursos superiores a los de equilibrio y los subnacionales y locales se encuentran en desequilibrio financiero
 - **Los Desequilibrios Horizontales**
No existe simetría de ingresos propios y gastos entre gobiernos subnacionales de un mismo nivel

Consecuencias del Laberinto Fiscal

El Desequilibrio Vertical (1)

REPARTO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL - RON

Sin Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social

(En millones de pesos y porcentaje)

Concepto	2015	2016	2015	2016
Provincias (incluye FoFeSo)	430.962	590.688	37,9%	41,3%
Tesoro Nacional + ANSeS + AFIP + Otros	705.942	839.755	62,1%	58,7%
TOTAL (Neto Moratoria Ley 27.260)	1.136.904	1.430.443	100,0%	100,0%

Consecuencias del Laberinto Fiscal

El Desequilibrio Vertical (2)

GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA

(En millones de pesos y porcentaje)

Concepto	2015	2016	2015	2016
Provincias	938.965	1.291.558	41,1%	42,6%
Gobierno Nacional (Excluidas las transferencias a provincias y CABA)	1.345.038	1.739.598	58,9%	57,4%
TOTAL	2.284.003	3.031.156	100%	100%

Consecuencias del Laberinto Fiscal

El Desequilibrio Vertical (3)

FINANCIAMIENTO DEL GASTO PROVINCIAL

Administración Pública No Financiera

(En millones de pesos y porcentaje)

Concepto	2015	2016	2015	2016
Tributarios Propios	314.844	424.631	33,5%	32,9%
Recursos Propios No Tributarios	58.572	59.628	6,2%	4,6%
Coparticipación - RON	415.399	591.957	44,2%	45,8%
Transferencias de Nación	86.624	138.170	9,2%	10,7%
Total de Recursos	875.439	1.214.386	93,2%	94,0%
Gasto Total	938.965	1.291.558	100,0%	100,0%
Déficit - Fuentes Financieras	63.526	77.172	6,8%	6,0%

El Equilibrio Horizontal

- *Se busca que todas las regiones, las más ricas y las más pobres, las que tienen mayores y menores bases imponibles,*
 - *hagan el mismo esfuerzo fiscal*
 - *presten servicios equivalentes con un nivel de eficiencia equiparable, y*
 - *tiendan a similares niveles de desarrollo*

- *No se busca la autosuficiencia de las provincias*

- *No es necesario que todas y cada una de las provincias tengan ingresos propios y gastos en equilibrio*

- *Para ello se utilizan las transferencias igualadoras*

Causas del desequilibrio Horizontal

- Existen **diferencias en los ingresos propios** obtenidos
 - a) Porque las provincias tienen **distintas bases imponibles**
DESEQUILIBRIO NO IMPUTABLE A LA PROVINCIA
 - b) Porque las provincias realizan **distinto esfuerzo recaudatorio**
DESEQUILIBRIO IMPUTABLE A LA PROVINCIA. DEBE CORREGIRLO

- Existen **diferencias en el volumen de gasto necesario** para similares niveles de provisión de bienes y servicios
 - a) Porque las provincias tienen **distintos costes de provisión de servicios** (orografía, dispersión, etc.)
DESEQUILIBRIO NO IMPUTABLE A LA PROVINCIA
 - b) Porque las provincias **no optimizan su función de producción**
DESEQUILIBRIO IMPUTABLE A LA PROVINCIA. DEBE CORREGIRLO

El esfuerzo Recaudatorio de las provincias y CABA

El Esfuerzo Fiscal de las jurisdicciones subnacionales

Medido como ISIB + Sellos / PBG

(Año 2016, en porcentaje)

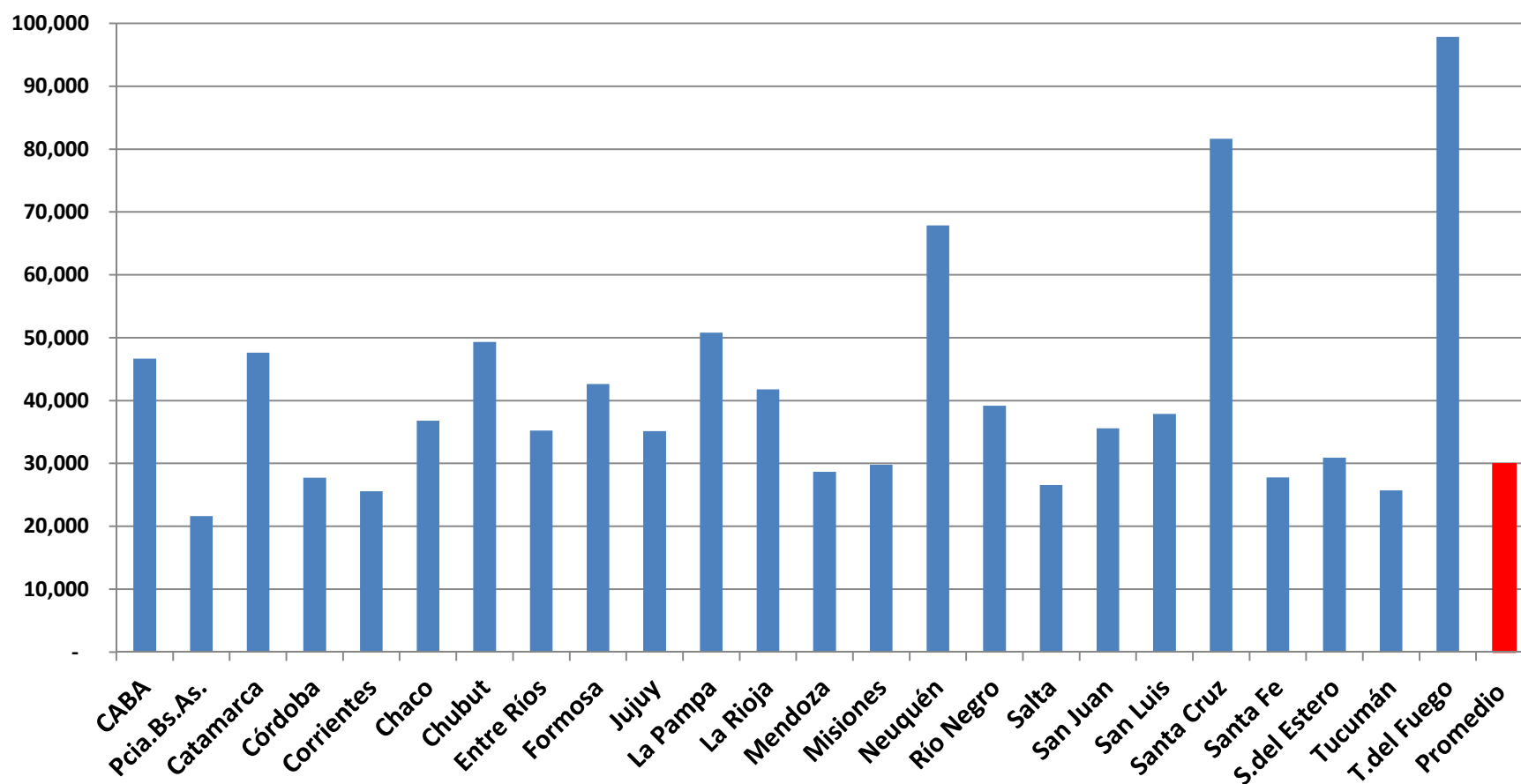
Grupos de Jurisdicciones (4 por Grupo)	Jurisdicción	Esfuerzo Fiscal Medio del Grupo
Máximo Esfuerzo Fiscal	Misiones Tucumán Neuquén Buenos Aires	5,2%
Esfuerzo Fiscal Alto	Mendoza Salta Chaco Corrientes	4,7%
Esfuerzo Fiscal Medio Alto	CABA Tierra del Fuego Formosa Río Negro	3,9%
Esfuerzo Fiscal Medio Bajo	Córdoba Jujuy Santa Fe Santa Cruz	3,9%
Esfuerzo Fiscal Bajo	San Luis La Pampa Entre Ríos Catamarca	3,3%
Mínimo Esfuerzo Fiscal	Santiago del Estero San Juan Chubut La Rioja	2,7%
PROMEDIO	--	4,4%
MÁXIMO	Misiones	7,4%
MÍNIMO	La Rioja	2,3%

Desequilibrio horizontal por el lado del Gasto

El gasto por habitante

Gastos Totales por Habitante

Año 2016 (Provisorio) - En pesos

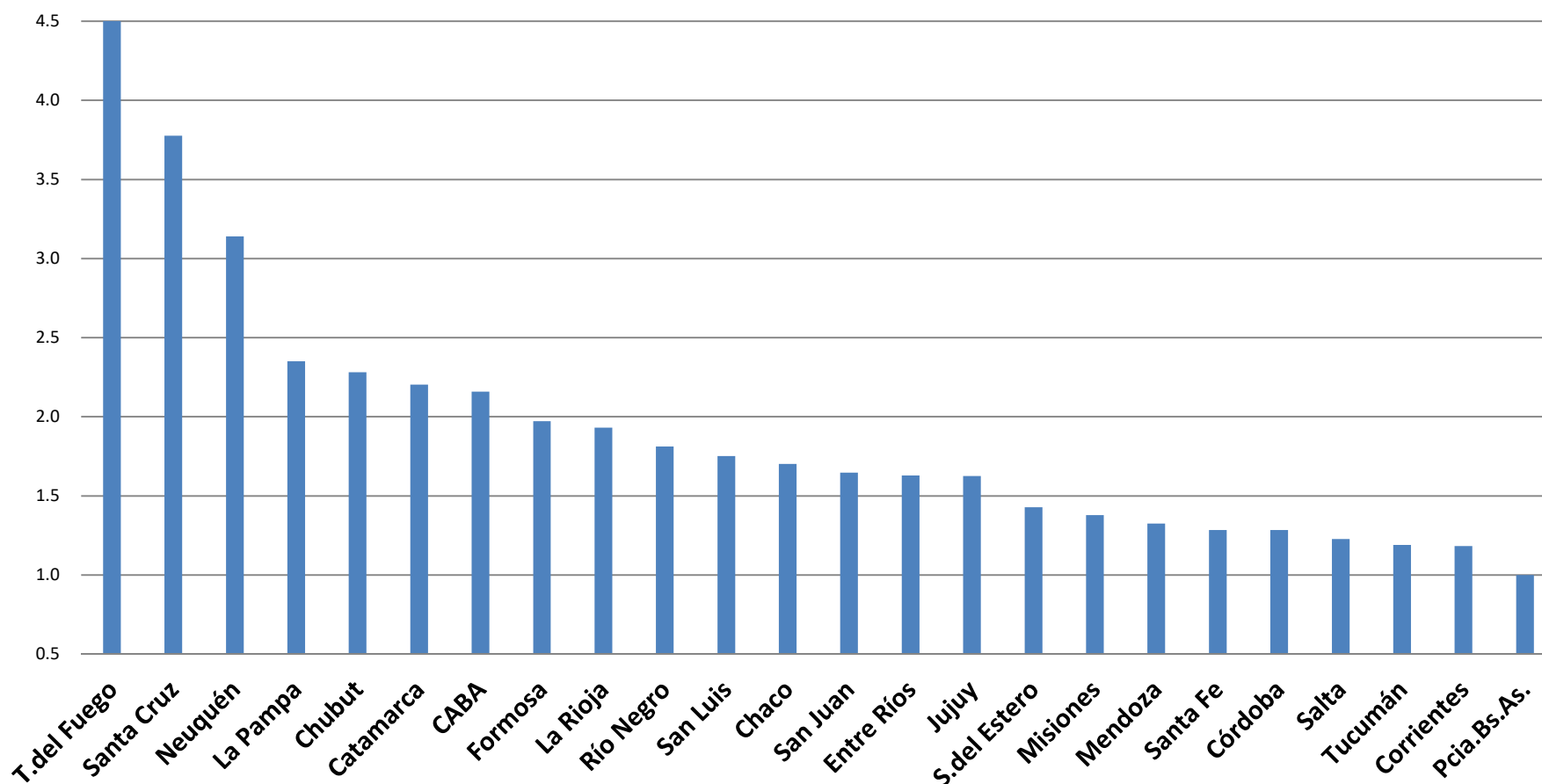


Desequilibrio horizontal por el lado del Gasto

Índice de gasto por habitante

Índice de Gasto por Habitante

Gasto de c/provincia con respecto al mínimo (Pcia.de Bs.As.)



Desequilibrio horizontal por el lado del Gasto

¿La producción de bienes y servicios es igualmente eficiente?

Utilización de empleo en la producción de bienes y servicios

Empleados por cada 1000 habitantes, Diciembre 2016

Grupos de Jurisdicciones (4 por Grupo)	Provincia	Utilización de Empleo Media del Grupo
Máxima Utilización de Empleo	Tierra del Fuego Santa Cruz Catamarca Neuquén	112
Utilización de Empleo Alta	La Rioja Jujuy Río Negro Chubut	86
Utilización de Empleo Medio-Alta	Chaco Santiago del Estero La Pampa Formosa	73
Utilización de Empleo Medio-Baja	Entre Ríos CABA Corrientes San Juan	64
Utilización de Empleo Baja	Tucumán Salta Misiones San Luis	53
Mínima Utilización de Empleo	Mendoza Buenos Aires Santa Fe Córdoba	41
PROMEDIO	--	52
MÁXIMO	Tierra del Fuego	124
MÍNIMO	Córdoba	35

Desequilibrio horizontal por el lado del Gasto

¿Las diferencias de costos de producción son todas explicables?

Gasto Mensual en Empleo, por trabajador

Promedio 2016, en pesos

Grupos de Jurisdicciones (4 por Grupo)	Provincia	Gasto Mensual Medio del Grupo
Máximo Gasto Mensual	Tierra del Fuego Chubut Santa Cruz Córdoba	30.528
Gasto Mensual Alto	Neuquén Santa Fe La Pampa CABA	27.458
Gasto Mensual Medio Alto	Río Negro Mendoza Formosa Tucumán	23.777
Gasto Mensual Medio Bajo	Entre Ríos Salta Buenos Aires Misiones	22.295
Gasto Mensual Bajo	San Juan Chaco San Luis Jujuy	20.179
Mínimo Gasto Mensual	Corrientes La Rioja Catamarca Santiago del Estero	16.089
PROMEDIO	--	23.485
MÁXIMO	Tierra del Fuego	38.338
MÍNIMO	Santiago del Estero	13.118

La Distribución Primaria y los gastos de la Nación

➤ *Principales Obligaciones del Gobierno Nacional*

- *Prestaciones de la Seguridad Social*
- *Servicios de la Deuda*
- *Gastos de Capital de ámbito mayor al local o regional*
- *Administración general de la Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, etc.*
- *Transferencias Corrientes y de Capital al Sector Público (principalmente transferencias a provincias y municipios) y Privado (particularmente subsidios sociales y económicos)*

➤ *Definir criterios de reducción de gastos de transformación de transferencias discrecionales a provincias en automáticas, para generar los procedimientos que modifique a favor de las jurisdicciones subnacionales la Distribución Primaria.*

La Distribución Secundaria

Capacidades Fiscales

- Buscamos la **equiparación del Esfuerzo Fiscal** de las provincias
- Estimación de **Bases Imponibles** por impuesto
 - a) Asistencia de universidades y direcciones de rentas para las definiciones metodológicas
 - b) Convenio con el INDEC para estimación del PBG con financiamiento BID
 - c) Acuerdos con el Consejo Federal de Catastro
 - d) Interacción con el Registro Nacional de la Propiedad Automotor
 - e) Interacción con las Direcciones Provinciales de Estadística

La Distribución Secundaria

Necesidades de Gasto

➤ *Proponemos la utilización del criterio de las Necesidades de Gasto por Finalidad-Función de cada jurisdicción*

Gasto total provincial según finalidad y función

Año 2016, estimado, en millones de pesos

<u>Finalidad Función</u>	<u>Total Provincias</u>	<u>Participación</u>	
1. ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	319.886	24,8%	
2. SERVICIOS DE SEGURIDAD	156.458	12,1%	
3. SERVICIOS SOCIALES	697.763	54,0%	
Salud	154.968	12,0%	
Promoción y asistencia social	43.922	3,4%	
Seguridad social	26.283	2,0%	Cajas No Transferidas
Educación y cultura	404.169	31,3%	
Ciencia y técnica	692	0,1%	
Trabajo	4.305	0,3%	
Vivienda y urbanismo	36.733	2,8%	Principalmente Gasto de Capital en Provisión de agua, cloacas y vivienda
Agua potable y alcantarillado	9.834	0,8%	
Otros servicios urbanos	16.856	1,3%	
4. SERVICIOS ECONOMICOS	91.014	7,0%	Principalmente Gasto de Capital en Transporte y Energía
5. DEUDA PUBLICA (intereses y gastos)	26.437	2,0%	
TOTAL	1.291.558	100%	

La Distribución Secundaria

Estimación de las Necesidades de Gasto

- a) *Determinación de las **variables representativas** de la demanda de cada Finalidad-Función (Criterios Objetivos de Reparto)*
- b) *Indagación de bases existentes y convenio con el INDEC para estimación de variables sociales necesarias (financiamiento BID)*
- c) *Estimación de las **necesidades de personal para una prestación equivalente** en cada provincia*
- d) *Costos de Prestación*
 - ***Índices de precios al consumo** provinciales, como elemento equiparador salarial (Convenio con el INDEC)*
 - ***Índice de precios a la construcción**, como elemento equiparador de los costos de obra pública*
- e) *Tratamiento de las **particularidades provinciales***

Fondos de Equiparación

a) Fondo de Equiparación de Infraestructura Básica

- *Igualar las condiciones de vida incrementando la participación de recursos de los gastos necesarios para equiparar infraestructura básica en provisión de agua, cloacas y vivienda.*
- *Variable objetiva de reparto:*
 - *población sin provisión del servicio y/o vivienda deficiente*
 - *Población con Necesidades Básicas Insatisfechas*

b) Fondo de convergencia del Desarrollo Provincial

- *Incentivar la actividad productiva en la región*
- *Variable de reparto y de convergencia:*
 - *PBG per cápita*



**Ministerio del Interior,
Obras Públicas y Vivienda
Presidencia de la Nación**

Muchas Gracias por su Atención

PAULINO R. CABALLERO
Subsecretario de Relaciones con Provincias
pcaballero@mininterior.gob.ar
@PcaballeroOK