

Foco Fiscal

Año 14 - Edición N° 52 – 23 de Abril de 2021

Modificaciones en el reparto fiscal entre provincias en los últimos años y en el primer trimestre de 2021

Marcelo Capello y Jonás Alvarado

mcapello@ieral.org jalvarado@ieral.org

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



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

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

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

Modificaciones en el reparto fiscal entre provincias en los últimos años y en el primer trimestre de 2021

Marcelo Capello y Jonás Alvarado

Resumen

- En el primer trimestre del 2021, las transferencias al consolidado de provincias aumentaron un 8,6% en moneda constante, con una suba en las automáticas del 9,7% y una caída en las discrecionales del 2,5%. En las transferencias automáticas, destaca lo ocurrido con CABA, que sufrió una caída del orden del 55%, explicada por los recortes en su participación a partir de septiembre de 2020.
- Considerando las transferencias totales a provincias, la mayor suba se dio en Neuquén (+23%), y la mayor (y única) caída en CABA (-35,2%). En el caso de provincia de Buenos Aires, el aumento de transferencias totales en el primer trimestre de 2021 resultó del 6,3% (moneda constante), a pesar de la creación del FFFPBA, por el hecho que, en el mismo período de 2020, aun cuando dicho fondo no existía, esa provincia recibió de todos modos cuantiosas transferencias discrecionales.
- Se estima que en 2021 la provincia de Buenos Aires podrá exhibir una participación del 24,3% en el total de recursos distribuidos automáticamente a provincias, cerca del máximo del 25,1% que ostentó dicha provincia en el año 1995, en el apogeo del Fondo del Conurbano Bonaerense (Administración Duhalde). Tras la aplicación de un “techo” al Fondo del Conurbano, la participación de BA fue cayendo paulatinamente, con un mínimo en poco más de 3 décadas ocurrido en 2016, con un 18,1% del total que recibieron las provincias.

Modificaciones en el reparto fiscal entre provincias en los últimos años y en el primer trimestre de 2021

Es conocido que las transferencias del gobierno nacional representan una porción importante de los recursos con que cuentan los gobiernos provinciales. Pueden ser de dos tipos: automáticas y discrecionales, en que las primeras se encuentran regladas por ley y se envían diariamente a las provincias, según coeficientes determinados en la normativa, mientras los giros discrecionales son decididos por el poder ejecutivo sin coeficientes fijados previamente en una normativa, y por ende resultan más permeables para las motivaciones políticas, aunque no en todos los casos.

En el año 2020 se produjeron novedades importantes en la distribución entre provincias, por cuanto se llevó el coeficiente de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) del 3,75 al 1,4%, revirtiendo el cambio en sentido contrario que había ocurrido en el año 2016, motivado este último por la transferencia de servicios de la Policía Federal desde el gobierno nacional a CABA.

La reducción en el coeficiente de coparticipación de CABA implica mayores recursos para el gobierno nacional, dado que la participación de aquella jurisdicción surge de los fondos que corresponden al segundo, aunque el Poder Central debe ahora financiar: 1) Un monto fijo de \$24.500 millones en 2021, establecido en la Ley 27.606 para financiar la descentralización de la Policía Federal a CABA, monto que se actualizará anualmente según los salarios de la Policía Federal (80%) e IPC (20%); 2) el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (FFFPBA), que se destinará, entre otros destinos, a financiar mayores erogaciones en el servicio de policía de la provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, debe mencionarse también que en 2020 se completó la eliminación de la detracción del 15% a la coparticipación que tenía destino en la ANSES desde el pacto Fiscal de 1992, lo cual aumentó la participación de provincias en la distribución primaria de dicho sistema¹.

A continuación, se analizará la evolución de las transferencias automáticas y discrecionales a provincias durante el año 2020 y en el primer trimestre de 2021, en este último caso ya con las modificaciones antes mencionadas plenamente vigentes y comparando con el mismo período del año anterior, cuando aun prácticamente no se habían producido efectos fiscales importantes a causa de la pandemia por COVID-19.

Transferencias a provincias en el año 2020

En el año 2020, que en buena parte resultó fiscalmente incidido por la pandemia por coronavirus (redujo la recaudación de impuestos en todos los niveles de gobierno), las transferencias automáticas al conjunto de provincias disminuyeron 4,2% en términos reales, con un descenso en todas las jurisdicciones, destacando el caso de CABA, con una caída interanual del 18,1%,

¹ La detracción fue cayendo en 3 puntos porcentuales por año entre 2016 y 2020, salvo para Córdoba, Santa Fe y San Luis, que habían recuperado dichos recursos desde fines de 2015.

principalmente explicado por la comentada quita a su coeficiente de coparticipación en los últimos meses del año.

La situación anterior fue compensada, en el marco de la pandemia, por una fuerte suba en las transferencias discrecionales a provincias, que para el consolidado resultó del 67,7%, y van desde una caída de cerca del 18% para CABA hasta una suba del 221% para San Luis, con otros guarismos destacados en Tucumán (+184%) y Buenos Aires (+138%).

El total de transferencias (automáticas y discrecionales) subió un 1,7% en términos reales en 2020, con extremos en Buenos Aires (+12,5%) y CABA (-18%). En Córdoba se observó una baja del 3,8%, en valores constantes, mientras en Santa Fe la variación interanual resultó nula.

Transferencias automáticas, discrecionales y totales a provincias en 2020

(Año 2020 – Variación i.a. real)

| Jurisdicción | Transferencias | | |
|---------------------|----------------|----------------|------------|
| | Automáticas | Discrecionales | Total |
| Buenos Aires | -3,5 | 138,0 | 12,5 |
| CABA | -18,1 | -17,8 | -18,0 |
| Catamarca | -2,8 | 13,9 | -1,8 |
| Chaco | -2,8 | 59,9 | 1,1 |
| Chubut | -3,0 | 79,1 | 1,2 |
| Córdoba | -4,9 | 6,9 | -3,8 |
| Corrientes | -2,7 | 0,8 | -2,5 |
| Entre Ríos | -2,3 | 68,7 | 3,2 |
| Formosa | -2,8 | 52,3 | 0,2 |
| Jujuy | -3,1 | 34,7 | -0,6 |
| La Pampa | -2,7 | 43,2 | 0,4 |
| La Rioja | -2,6 | 60,2 | 6,0 |
| Mendoza | -3,0 | 6,7 | -2,3 |
| Misiones | -3,2 | 57,2 | 1,1 |
| Neuquén | -3,3 | 7,2 | -1,6 |
| Río Negro | -3,1 | 34,4 | -1,0 |
| Salta | -3,4 | 16,4 | -1,9 |
| San Juan | -2,9 | 10,2 | -2,0 |
| San Luis | -5,6 | 221,6 | -2,8 |
| Santa Cruz | -2,9 | 75,8 | 3,6 |
| Santa Fe | -4,8 | 91,8 | 0,0 |
| Santiago del Estero | -3,1 | 32,4 | -1,0 |
| Tierra del Fuego | -3,1 | 26,7 | -1,4 |
| Tucumán | -3,1 | 184,2 | 5,4 |
| Consolidado | -4,2 | 67,7 | 1,7 |

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de la DNAP y Presupuesto Abierto.

Nota: el FFFPBA se incluye como transferencia “discrecional”.

Transferencias a provincias en el primer trimestre de 2021

En el primer trimestre del año 2021 las transferencias al consolidado de provincias aumentaron un 8,6%, con una suba en las automáticas del 9,7% y una caída en las discrecionales del 2,5%, siempre

en moneda constante. En las transferencias automáticas, destaca lo ocurrido con CABA, que sufrió una caída del orden del 55%, explicada por los recortes en su participación a partir de septiembre de 2020.

En el caso de Córdoba y Santa Fe, se observa un aumento importante en las transferencias discrecionales en el primer trimestre de 2021, ligado principalmente al financiamiento de ANSES a los sistemas previsionales de dichas provincias (así como a otras provincias, principalmente pampeanas y patagónicas). En este tipo de transferencias CABA exhibe un aumento del 127% en los primeros tres meses del año, por el inicio del pago del monto fijo mensual para financiar el traspaso de la Policía Federal a la Metropolitana, que le fue asignado tras la quita a su coeficiente de coparticipación.

Considerando las transferencias totales a provincias, en el primer trimestre de 2021 la mayor suba se dio en Neuquén (+23%), y la mayor (y única) caída en CABA (-35,2%). En el caso de provincia de Buenos Aires, el aumento de transferencias totales en el primer trimestre de 2021 resultó del 6,3% (moneda constante), a pesar de la creación del FFFPBA, por el hecho que, en el mismo período de 2020, aun cuando dicho fondo no existía, esa provincia recibió de todos modos cuantiosas transferencias discrecionales.

Transferencias automáticas, discrecionales y totales a provincias en 2021

(Primer trimestre 2021 – Variación i.a. real)

| Jurisdicción | Transferencias | | |
|---------------------|----------------|----------------|------------|
| | Automáticas | Discrecionales | Total |
| Buenos Aires | 11,8 | -26,8 | 6,3 |
| CABA | -54,7 | 127,0 | -35,2 |
| Catamarca | 13,7 | -46,4 | 9,5 |
| Chaco | 13,7 | -16,9 | 11,0 |
| Chubut | 13,1 | -50,5 | 6,5 |
| Córdoba | 14,4 | 255,0 | 21,1 |
| Corrientes | 13,7 | -48,8 | 9,0 |
| Entre Ríos | 14,2 | -46,4 | 6,7 |
| Formosa | 13,4 | 76,6 | 17,5 |
| Jujuy | 13,4 | -57,3 | 7,5 |
| La Pampa | 13,8 | 47,1 | 15,8 |
| La Rioja | 14,0 | 26,0 | 16,3 |
| Mendoza | 13,6 | -44,4 | 9,0 |
| Misiones | 13,0 | -9,4 | 11,2 |
| Neuquén | 13,4 | 122,1 | 23,0 |
| Río Negro | 13,6 | -54,5 | 8,6 |
| Salta | 13,0 | -54,4 | 6,0 |
| San Juan | 13,8 | -7,1 | 12,3 |
| San Luis | 14,0 | 213,8 | 17,4 |
| Santa Cruz | 13,0 | -37,9 | 6,9 |
| Santa Fe | 14,5 | 204,7 | 19,5 |
| Santiago del Estero | 13,5 | -36,6 | 9,5 |
| Tierra del Fuego | 13,5 | -47,1 | 9,4 |
| Tucumán | 13,6 | -47,7 | 9,0 |
| Consolidado | 9,7 | -2,5 | 8,6 |

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de la DNAP y
Presupuesto Abierto.

Nota: en este caso, el FFFPBA se incluye dentro de “discrecional” porque esa es la verdadera naturaleza de dicho fondo.

Participación en la distribución entre provincias en últimos años

Si se analiza la evolución de la participación de cada provincia en los recursos nacionales transferidos automáticamente entre 2015 y 2021 (en este último año en el primer trimestre), puede deducirse que la provincia de Buenos Aires fue el único distrito del país en que se observó un aumento de su participación, de 5,2 puntos porcentuales en ese lapso de seis años. Por su parte, en el mismo período CABA subió y luego bajó su participación, con una suba neta de 0,2 pp punta a punta. En los casos de las provincias de Córdoba y Santa Fe, experimentaron una disminución en su participación en la distribución secundaria, de 0,6 y 0,5 pp, respectivamente.

Participación de cada provincia en la distribución secundaria

(En % del total. Incluye FFFPBA en automáticas)

| Provincia | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | I trimestre 2021 | Var 1T 2021-2015 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|------------------|
| Buenos Aires | 18,8 | 18,1 | 18,3 | 20,0 | 22,2 | 22,7 | 24,0 | 5,2 |
| Catamarca | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | -0,2 |
| Córdoba | 8,9 | 9,2 | 9,0 | 8,6 | 8,2 | 8,1 | 8,2 | -0,6 |
| Corrientes | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | -0,3 |
| Chaco | 5,0 | 4,7 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | -0,3 |
| Chubut | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | -0,1 |
| Entre Ríos | 4,8 | 4,6 | 4,6 | 4,5 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | -0,3 |
| Formosa | 3,6 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | -0,2 |
| Jujuy | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | -0,2 |
| La Pampa | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | -0,1 |
| La Rioja | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | -0,1 |
| Mendoza | 4,2 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,9 | -0,3 |
| Misiones | 3,4 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | -0,3 |
| Neuquén | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | -0,1 |
| Río Negro | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | -0,2 |
| Salta | 4,0 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | -0,3 |
| San Juan | 3,3 | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | -0,2 |
| San Luis | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | -0,2 |
| Santa Cruz | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | -0,1 |
| Santa Fe | 9,0 | 9,5 | 9,3 | 8,9 | 8,4 | 8,4 | 8,5 | -0,5 |
| Santiago del Estero | 4,1 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | -0,3 |
| Tucumán | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | -0,3 |
| Tierra del Fuego | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | -0,1 |
| C.A.B.A. | 1,9 | 4,9 | 5,0 | 5,3 | 5,2 | 4,4 | 2,1 | 0,2 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 |

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

Si realizamos el mismo análisis clasificando a los distritos en base a la región a la que pertenecen, la región Pampeana es la única que experimentó un aumento en su participación en la distribución

secundaria entre 2015 y 2021, de 3,9 pp, a partir de lo ocurrido con la provincia de Buenos Aires. Las regiones con mayores caídas en su participación fueron NOA y NEA, con 1,4 y 1,1 pp, respectivamente.

Participación de las regiones en la distribución secundaria

(En % del total. Incluye FFFPBA en automáticas)

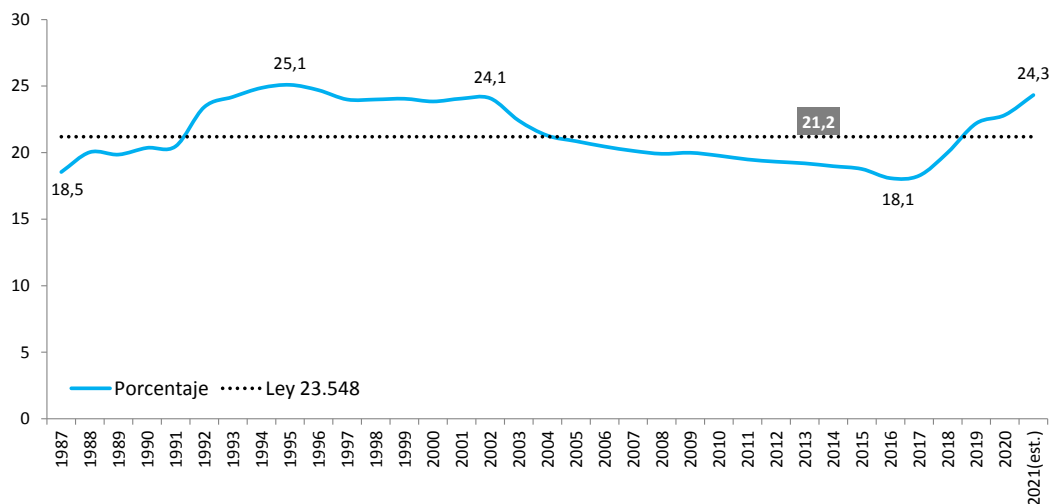
| Región | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | I trimestre 2021 | Var 1T 2021-2015 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|------------------|
| Pampeana | 45,3 | 48,0 | 47,8 | 49,0 | 50,2 | 49,8 | 49,1 | 3,9 |
| Cuyo | 9,7 | 9,5 | 9,4 | 9,1 | 8,9 | 8,9 | 9,1 | -0,7 |
| NEA | 15,9 | 15,0 | 15,0 | 14,7 | 14,4 | 14,6 | 14,7 | -1,1 |
| NOA | 20,4 | 19,3 | 19,3 | 19,0 | 18,5 | 18,7 | 18,9 | -1,4 |
| Patagonia | 8,8 | 8,3 | 8,4 | 8,2 | 8,0 | 8,0 | 8,2 | -0,6 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 |

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

Con los cambios ocurridos en la distribución el año pasado, que impactarán plenamente en 2021, y si se incluye el FFFPBA dentro de las transferencias automáticas, se estima que en 2021 la provincia de Buenos Aires podría exhibir una participación del 24,3% en el total de recursos distribuidos automáticamente a provincias, cerca del máximo del 25,1% que ostentó dicha provincia en el año 1995, en el apogeo del Fondo del Conurbano Bonaerense (Administración Duhalde). Tras la aplicación de un “techo” al Fondo del Conurbano, la participación de BA fue cayendo paulatinamente, con un mínimo en poco más de 3 décadas ocurrido en 2016, con un 18,1% del total que recibieron las provincias. Así las cosas, en cinco años (2016 – 2021) Buenos Aires habrá aumentado alrededor de 6 puntos porcentuales su participación en la distribución de transferencias entre provincias.

Participación de provincia de Buenos Aires en transferencias automáticas

(En % del total)



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