

¿Cuáles son las provincias que ganan y cuáles las que pierden con las intervenciones de la Nación?

Vera, María Luz¹

García, María Laura²

Un factor que contribuye a las permanentes tensiones y polémicas en torno al federalismo fiscal es su complejidad. Prevalece mucha confusión y ambigüedad al tratar de identificar quiénes son los beneficiados y quiénes los perjudicados como consecuencia de las intervenciones nacionales. Ganadores y perdedores cambian según se tome como indicador los índices de coparticipación, las transferencias discrecionales, la distribución geográfica de la obra pública nacional, en qué región se concentran los gastos corrientes o cuánto aporta cada provincia a la recaudación nacional. El ranking de “privilegiados” y “discriminados” es muy distinto según qué parte de la realidad se tome.

Se llega a conclusiones contradictorias, no por error, sino porque reflejan parcialmente la compleja realidad. Por eso, es importante tratar de sintetizar en un solo indicador cuánto contribuye cada jurisdicción al financiamiento nacional y cuánto recibe del gobierno nacional cada provincia. Las metodologías de Residuo Fiscal Neto (RFN) y de Saldos Fiscales Provinciales (SFP) procuran cuantificar, con esta visión más amplia, los impactos de la política fiscal nacional sobre cada jurisdicción. A diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos estadísticos usuales, por ejemplo, la conocida Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF), donde se emplea una metodología generalmente aceptada y uniforme, en el RFN y el SFP no hay consenso sobre el método a aplicar para su estimación. Tampoco hay un cálculo o estimación oficial, sino sólo aproximaciones puntuales para ciertos años, elaboradas por grupos de trabajo del ámbito académico, dedicados a investigaciones económicas o sociales.

Limitaciones metodológicas y de información interfieren para que el cálculo del RFN y del SFP resulte en un dimensionamiento aproximado que depende decisivamente de una serie de supuestos simplificadores. Esto aplica tanto cuando se estima cuánto aporta cada jurisdicción a la recaudación nacional, como cuando se trata de distribuir los recursos que el gobierno central distribuye o destina a cada jurisdicción. En definitiva, el cálculo muestra una foto aproximada de los impactos redistributivos que tienen las intervenciones del gobierno nacional entre provincias a través de los recursos aportados por éstas y los que les llegan efectivamente a partir de la distribución que efectúa el gobierno central. Los flujos varían según el año considerado para la estimación y son muy sensibles a los supuestos elegidos para la determinación del aporte de provincias y de lo que éstas reciben de manos del Estado nacional. Aun tomando precauciones por estas limitaciones, es una buena base para describir de manera aproximada, simplificada y sintética cuáles son las provincias beneficiadas por las políticas nacionales y cuáles son las que las sostienen.

¹ Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA); Arturo M. Bas 136, Piso 4 - Of. B, Córdoba Capital, CP: X5000AEH. Tel: 0351-4271271. E-mail: maluvera@gmail.com.

² Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA); Arturo M. Bas 136, Piso 4 - Of. B, Córdoba Capital, CP: X5000AEH. Tel: 0351-4271271. E-mail: lalugarcia@gmail.com.

Considerando información referida al 2019, por el lado del aporte de cada jurisdicción al financiamiento del gobierno nacional, se estimó cuánto de la recaudación tributaria nacional aportaron los habitantes y empresas de cada provincia, por actividades desarrolladas en cada una de ellas³. Por su parte, por el lado de los recursos recibidos, se consideraron las transferencias totales que recibió cada provincia (automáticas y discrecionales) y se estimó cuánto gastó el gobierno nacional en cada jurisdicción. Se incluyeron gastos corrientes (sueldos de los empleados públicos nacionales, jubilaciones y pensiones nacionales, programas asistenciales, etc.) y de capital. Se consideró solo la ejecución efectivamente distribuida geográficamente en las distintas provincias argentinas⁴, dejando de lado aquellos gastos nacionales sin asignación específica a alguna provincia ("no clasificados" o "interprovinciales"), además de aquellos asignados al nivel "nacional" o "binacional". Se consideró para la estimación lo "pagado" a cada provincia en la ejecución del gasto nacional del año 2019.

En base a los lineamientos de estimación aplicados se trata, en este caso, de un enfoque de "flujo monetario"⁵ alineado a la metodología de Saldo Fiscales Provinciales (SFP). Es una alternativa más simple porque evita efectuar supuestos para la redistribución del déficit o superávit fiscal, inherente al enfoque de Residuo Fiscal Neto (RFN).

La estimación efectuada con datos del año 2019 muestra a las provincias de Entre Ríos y Tierra del Fuego como las únicas donde el total de impuestos nacionales que pagan sus ciudadanos es similar a lo que el gobierno nacional destina hacia sus territorios. En las restantes se observa que la brecha entre lo que aportan y lo que reciben del gobierno nacional es de órdenes de magnitud absoluta y relativa muy diferentes.

Los aportantes

Hay ocho provincias que aparecen como "aportantes netas", es decir, que lo que pagan de impuestos sus habitantes con destino al financiamiento del Estado nacional es mayor a lo que el Estado nacional distribuye dentro de su territorio (Cuadro 1). En valores absolutos el mayor esfuerzo está a cargo de la Provincia de Buenos Aires, con un saldo de casi U\$S 11 mil millones. También aportan más de lo que reciben, pero en magnitudes absolutas más bajas, Santa Fe, Córdoba, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Mendoza y Tierra del Fuego. En total la diferencia entre lo que aportan y lo que reciben del gobierno nacional estas siete provincias llega a unos U\$S 8 mil millones (Gráfico 1).

Dado que las diferencias en los tamaños de las provincias son enormes, resulta pertinente medir el esfuerzo de cada jurisdicción en términos relativos. Evaluado de esta manera el panorama cambia sustancialmente. Salvo Tierra del Fuego y Mendoza que reciben del Estado nacional más del 90% de lo que aportan, en el resto las diferencias en su contra son más

³ En anexo metodológico se exponen los coeficientes de distribución utilizados según los distintos criterios seleccionados.

⁴ Ejecución del gasto por ubicación geográfica. Sitio del Ciudadano, Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía de la Nación.

⁵ *Los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible), mientras que los gastos se imputan, en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final; consumo intermedio y formación bruta de capital) al territorio donde tiene lugar el gasto y, en el caso de las operaciones de distribución, al territorio donde se efectúan las mismas (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital).* Informe sobre Metodología de cálculo de las Balanzas Fiscales. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda de España. Setiembre 2006.

amplias, ya que lo que reciben de la Nación respecto a lo que aportan se ubica entre el 66% (Chubut y Santa Fe) y el 74% (Neuquén) (Gráfico 2). Si el aporte neto que hacen estas provincias se mide en términos per cápita (es decir, el aporte neto dividido la población), quienes más esfuerzo hacen son Santa Cruz y Chubut. Mientras que el aporte de la Provincia de Buenos Aires resulta de un nivel relativamente más bajo (Gráfico 3).

Cuadro 1 - Provincias aportantes netas

Recursos aportados y recibidos del Estado nacional (en millones de US\$)^{/1} - Año 2019

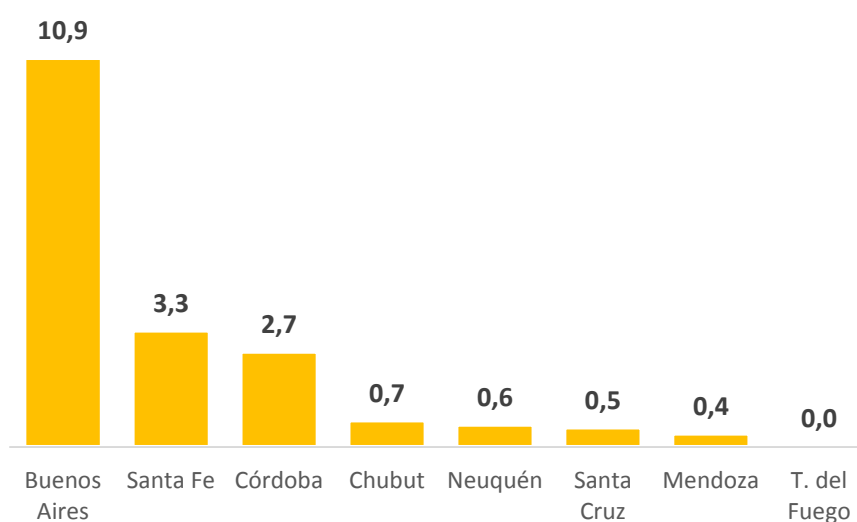
PROVINCIA	1. RECURSOS APORTADOS		2. RECURSOS RECIBIDOS					3. BALANCE (APORTADOS - RECIBIDOS)	Ratio Recursos recibidos/aportados	
	Total Recursos Tributarios	Transferencias automáticas (COPA + Leyes especiales)	Gastos corrientes de Nación en provincias		Transferencias para financiar gastos corrientes		Gastos de capital			
			Sueldos	Otros gastos corrientes	Prestaciones sociales ^{/1}	Otras transferencias para financiar gastos corrientes ^{/2}				
Buenos Aires	38.110	7.502	1.226	189	14.397	3.121	792	27.227	10.883	71%
Córdoba	9.323	2.774	250	31	2.653	704	246	6.658	2.665	71%
Chubut	2.138	499	124	9	628	106	37	1.403	735	66%
Mendoza	3.837	1.278	153	12	1.614	302	112	3.470	367	90%
Neuquén	2.401	550	82	7	530	543	75	1.787	614	74%
Santa Cruz	1.733	491	92	5	269	227	106	1.190	543	69%
Santa Fe	9.575	2.850	112	17	2.575	571	193	6.317	3.258	66%
Tierra del Fuego	688	379	80	4	143	36	25	667	21	97%
Total	67.806	16.322	2.119	274	22.807	5.609	1.588	48.719	19.087	

Nota: /1 Tipo de cambio promedio anual 2019 - BCRA.

Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Gráfico 1 - Diferencias entre recursos aportados y recibidos de Nación, según provincia

En miles de millones de US\$^{/1} - Año 2019

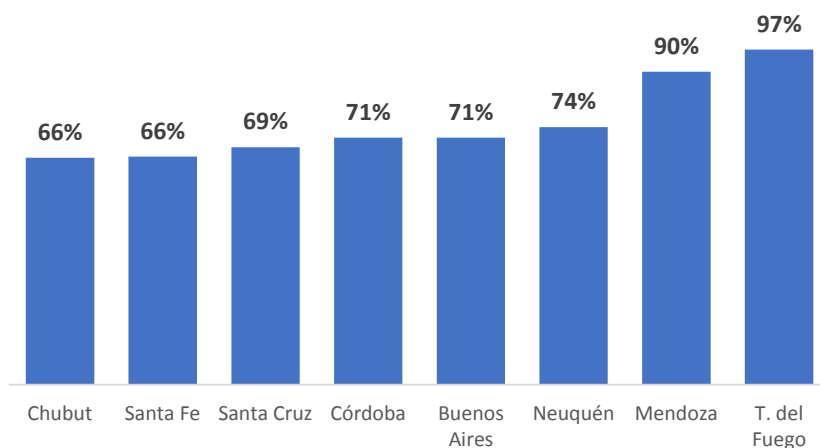


Nota: /1 Tipo de cambio promedio anual 2019 - BCRA.

Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Gráfico 2 - Recursos recibidos en relación a los recursos tributarios aportados a Nación, según provincia

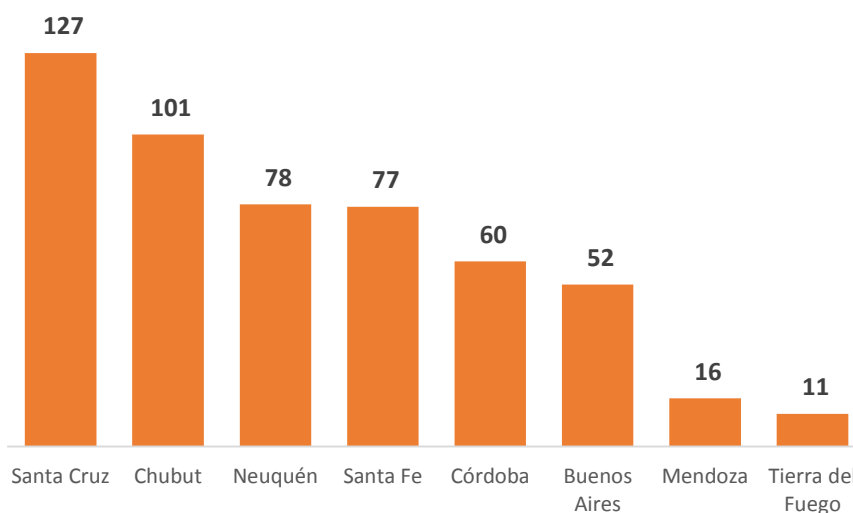
En porcentajes - Año 2019



Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Gráfico 3 - Diferencia entre recursos aportados y recibidos de Nación, per cápita, según provincia

En dólares^{/1} por mes por habitante^{/2} - Año 2019



Nota: /1 Tipo de cambio promedio anual 2019 – BCRA; /2 Proyecciones de población año 2019 (INDEC).

Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Los receptores

Por otro lado, aparecen las jurisdicciones que son “receptoras netas”. En estas jurisdicciones las intervenciones del gobierno central generan un flujo positivo de recursos, es decir que el total de los impuestos nacionales que pagan sus ciudadanos es inferior al monto de recursos que destina el Estado nacional en su territorio (Cuadro 2). En este caso también las intensidades son muy diferentes. En valores absolutos la jurisdicción más beneficiada es CABA, con un saldo de diferencia entre lo que recibe y aporta en el año de más de U\$S 7 mil millones. Hay 15 provincias que también reciben más de lo que aportan. En total suman diferencias a su favor del orden de los U\$S 11 mil millones (Gráfico 4).

En términos relativos hay situaciones muy dispersas. Van de casos como el de Entre Ríos que recibe del Estado nacional sólo un 4% más de lo que aporta, a provincias que reciben el doble o más de lo que aportan (Chaco, La Rioja y Formosa) (Gráfico 5). Medido en términos per cápita nuevamente Entre Ríos parece como la menos beneficiada y CABA la que más recibe, incluso superando a Formosa (Gráfico 6).

Cuadro 2 - Provincias receptoras netas

Recursos aportados y recibidos de Nación (en millones de US\$)¹ - Año 2019

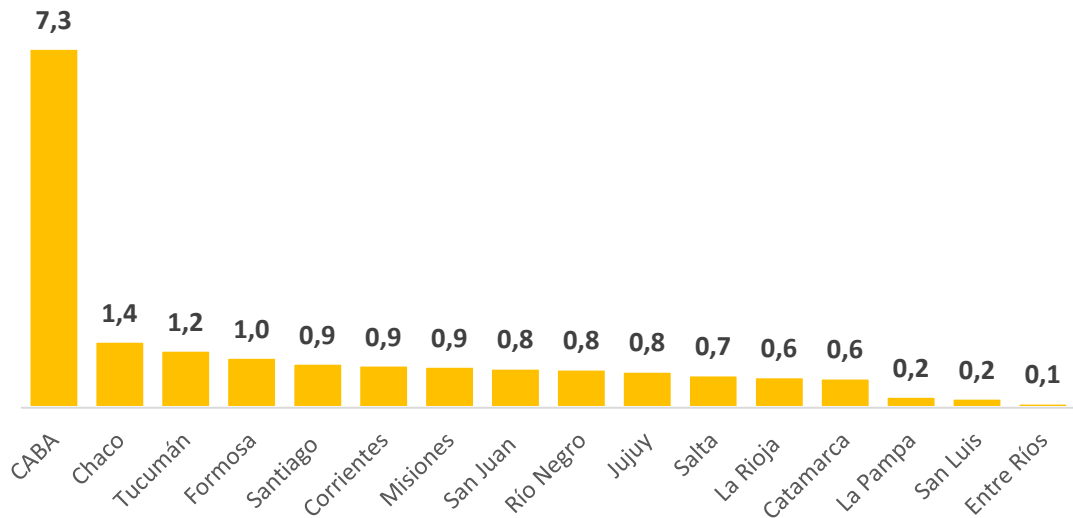
PROVINCIA	1. RECURSOS APORTADOS		2. RECURSOS RECIBIDOS					Gastos de capital	Total	3. BALANCE (APORTADOS - RECIBIDOS)	Ratio Recursos recibidos/aportados
	Total Recursos Tributarios	Transferencias automáticas (COPA + Leyes especiales)	Gastos corrientes de Nación en provincias		Transferencias para financiar gastos corrientes						
			Sueldos	Otros gastos corrientes	Prestaciones sociales ¹	Otras transferencias para financiar gastos corrientes ²					
CABA	16.395	1.757	4.525	2.170	10.308	4.073	875	23.709	-	7.314	145%
Catamarca	752	823	26	3	389	96	33	1.370	-	618	182%
Corrientes	1.391	1.168	94	6	727	213	61	2.268	-	877	163%
Chaco	1.349	1.542	91	5	789	169	118	2.715	-	1.365	201%
Entre Ríos	2.741	1.487	99	6	969	225	63	2.850	-	108	104%
Formosa	610	1.114	22	3	344	110	51	1.644	-	1.035	270%
Jujuy	979	873	55	4	597	159	48	1.736	-	757	177%
La Pampa	899	579	74	5	389	90	11	1.147	-	248	128%
La Rioja	566	625	37	2	346	98	100	1.208	-	642	213%
Misiones	1.320	1.049	88	8	784	180	66	2.176	-	856	165%
Río Negro	1.271	774	81	16	980	144	74	2.069	-	798	163%
Salta	2.101	1.212	118	7	1.098	201	143	2.779	-	678	132%
San Juan	1.211	1.022	29	5	741	172	60	2.030	-	820	168%
San Luis	1.082	706	32	3	430	95	21	1.289	-	206	119%
Santiago	1.484	1.272	22	3	857	151	95	2.400	-	916	162%
Tucumán	2.147	1.462	70	8	1.391	363	34	3.328	-	1.181	155%
Total	36.299	17.467	5.464	2.253	21.140	6.538	1.853	54.715	-	18.417	

Nota: /1 Tipo de cambio promedio anual 2019 - BCRA.

Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Gráfico 4 - Diferencias entre recursos aportados y recibidos de Nación, según provincia

En miles de millones de US\$¹ - Año 2019

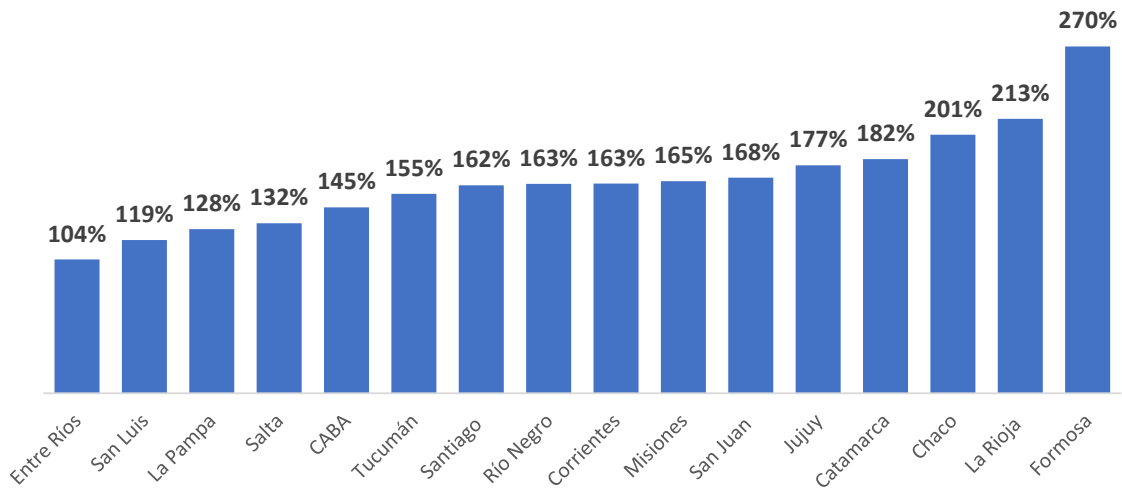


Nota: /1 Tipo de cambio promedio anual 2019 - BCRA.

Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

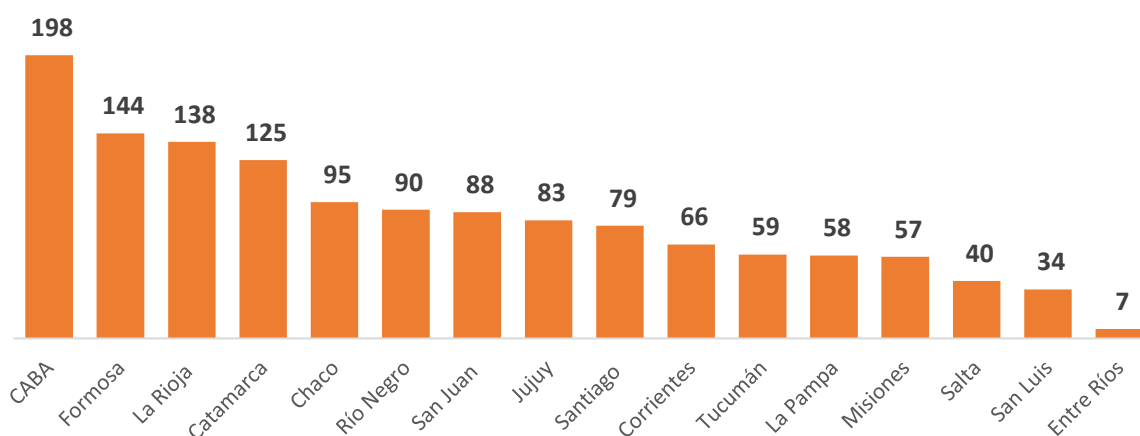
Gráfico 5 - Recursos recibidos en relación a los recursos tributarios aportados a Nación, según provincia

En porcentajes - Año 2019



Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Gráfico 6 - Diferencia entre recursos aportados y recibidos de Nación, per cápita, según provincia
En dólares¹ por mes por habitante² - Año 2019



Nota: /1 Tipo de cambio promedio anual 2019 – BCRA; /2 Proyecciones de población año 2019 (INDEC).

Fuente: En base a estadísticas de recaudación de AFIP, datos abiertos de ejecución del gasto del Ministerio de Economía de la Nación, estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Producto Interno Bruto por jurisdicción (INDEC) y Tipo de cambio nominal promedio anual del BCRA.

Pierde el país

Bajo la metodología de cálculo utilizada, se pueden definir dos grandes flujos de transferencias entre provincias. Por un lado, el aporte neto que hace la Provincia de Buenos Aires, que permite más que cubrir el saldo en sentido contrario observado en CABA. Resulta pertinente vincular estos flujos porque ambas jurisdicciones comparten una fuerte integración geográfica o territorial en el AMBA. La enorme masa de recursos nacionales que se canalizan a CABA se explica por varios factores. Algunos relacionados con los gastos administrativos que se asocian a la fuerte centralización de la conducción del gobierno nacional en CABA, pero también con servicios que están a cargo de la Nación y deberían ser asumidos por CABA y a que muchos habitantes del conurbano usan servicios en CABA.

El otro gran flujo de redistribución geográfica de recursos se origina en gran parte de la zona central y la Patagonia y que va, en general, a favor de las provincias de menor desarrollo relativo. En líneas generales, los aportantes son provincias de mayor desarrollo relativo y los receptores se integran por provincias más rezagadas. Pero hay una gran dispersión de situaciones y arbitrariedades. Ni el aporte ni la recepción de recursos guarda una correlación directa con el nivel de desarrollo.

Evaluado en su conjunto, el esquema, además de cobijar arbitrariedades e inequidades, es una fuente de generación de incentivos perversos. Esto contribuye a la decadencia general del país y a profundizar las brechas de desarrollo entre regiones. Por un lado, porque hay un enorme flujo de recursos en favor de CABA, la jurisdicción más rica. Primera paradoja: se redistribuye para enriquecer a los más ricos. Por el otro, porque el esfuerzo solidario hacia las regiones más

pobres no ha servido para acortar las diferencias, sino para profundizarlas. Segunda paradoja: se redistribuye para empobrecer a los más pobres.

Atacar el virus de decadencia

En el libro [Una vacuna contra la Decadencia](#) se presenta un conjunto de alternativas para aprovechar las oportunidades de mejora que genera esta situación. Los ejes centrales son el ordenamiento tributario, junto con la eliminación del régimen de coparticipación, y el ordenamiento funcional del Estado. El principio general, que responde a un estricto principio de justicia y de eficiencia, es que cada jurisdicción se financie con los impuestos que paguen sus habitantes. Para ello es clave, en línea con la visión original que contempló la Constitución, devolver potestades tributarias a las provincias y evitar que la Nación interfiera sobre funciones locales. Con este ordenamiento funcional y tributario deja de ser necesario tener un régimen de coparticipación. Esta es la manera de salir de la “trampa de la coparticipación” que se generó al establecer en la última reforma constitucional un mandato que es de imposible cumplimiento.

Para darle consistencia y equidad es imprescindible contemplar también la creación de un Fondo de Convergencia. Implica crear una asignación específica de parte de la recaudación nacional destinada a apoyar a las provincias más pobres. El Fondo de Convergencia es la herramienta a través de la cual se canaliza la solidaridad de las provincias más desarrolladas hacia las más postergadas. La principal diferencia con el régimen de coparticipación es que el esfuerzo de las regiones más ricas es usado para reducir las brechas de desarrollo y no, como ocurre ahora en la actualidad, para ampliarlas.

Anexo metodológico

Se exponen en este anexo la metodología y los coeficientes utilizado para estimar la distribución de los recursos tributarios aportados por cada provincia a la Nación.

Se tomó como fuente de información la recaudación por impuesto, recursos de la seguridad social y aduanas publicada por AFIP⁶ para el año 2019, considerando el total de recursos tributarios.

En base a que se busca determinar cuánto de la recaudación tributaria nacional aportan los habitantes y empresas de cada jurisdicción argentina (provincias + CABA), por actividades desarrolladas en ellas, se consideró para la distribución del total de recursos tributarios nacionales entre las distintas jurisdicciones argentinas, la participación de cada una de ellas en el PIB Nacional del año 2004⁷, dejando de lado la parte no distribuida entre jurisdicciones (0,1% el total). Los coeficientes resultantes se exponen en la columna [1] del Cuadro A.1.

Por su parte, para los siguientes dos tributos, se consideraron los siguientes coeficientes de distribución de la recaudación tributaria nacional:

- IVA: siguiendo un trabajo de FIEL⁸ se consideró la participación de cada jurisdicción en la recaudación del IVA según el consumo, a partir de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2012. Los coeficientes respectivos se exponen en la columna [2] del Cuadro A.1.;
- Derechos de exportación: en el caso de los derechos de exportación del agro se tuvo en cuenta el aporte de cada jurisdicción en base al Valor de la Producción de granos (trigo, maíz, sorgo, soja, girasol, maní) de cada una a precios FOB de la campaña 2018/2019⁹, estimaciones de coeficiente de exportación/producción y los derechos de exportación para cada grano considerado vigentes para el año 2019. Para el resto de las exportaciones¹⁰ se consideró un derecho de exportación de \$4 por dólar exportado (normativa vigente en 2019)¹¹. Los coeficientes respectivos se exponen en la columna [3] del Cuadro A.1.

⁶ <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/serie-anual/>

⁷ https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=138

⁸ http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1440549015218.pdf; Cuadro 33, página 97, columna [2].

⁹ En base a <https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/reportes.php?reporte=Estimaciones>

¹⁰ Se tomaron datos de exportaciones de fuente INDEC: Origen provincial de la exportaciones: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-79>

¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-793-2018-314042/texto>

Cuadro A.1. - Coeficientes de distribución de recursos tributarios por jurisdicciones argentinas

En porcentajes

	PIB Provincial 2004 [1]	Trabajo FIEL en base a Consumo ENGHO 2012 [2]	Derechos de exportación [3]
CABA	20,65%	9,88%	0,28%
Buenos Aires	32,95%	43,86%	37,14%
Catamarca	0,85%	0,60%	0,19%
Córdoba	7,84%	8,15%	20,74%
Corrientes	1,18%	1,97%	0,14%
Chaco	1,30%	1,26%	1,43%
Chubut	2,23%	1,69%	2,06%
Entre Ríos	2,43%	2,48%	4,82%
Formosa	0,51%	0,87%	0,09%
Jujuy	0,84%	1,30%	0,35%
La Pampa	0,88%	0,49%	2,15%
La Rioja	0,58%	0,57%	0,15%
Mendoza	3,92%	3,81%	1,43%
Misiones	1,25%	1,51%	0,44%
Neuquén	3,11%	1,19%	0,32%
Río Negro	1,34%	1,20%	0,37%
Salta	1,75%	2,57%	2,00%
San Juan	1,10%	1,28%	1,21%
San Luis	1,07%	0,96%	1,10%
Santa Cruz	1,71%	1,38%	2,44%
Santa Fe	8,82%	8,31%	15,54%
Santiago de Estero	1,17%	1,25%	4,07%
Tucumán	1,74%	2,92%	1,30%
Tierra del Fuego	0,80%	0,50%	0,25%
Total	100%	100%	100%

Fuente: En base a datos de PBI por jurisdicción de INDEC, Consumo ENGHO 2012 (FIEL), producción de granos de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del MAGyP de la Nación y datos de exportaciones por provincia de INDEC.