



Munich Personal RePEc Archive

# **Proposals to improve the Fiscal Federalism in Argentina: A new scheme for the distribution of Income Tax**

Bertello, Nicolas and Uña, Gerardo

Fundacion Siena

October 2009

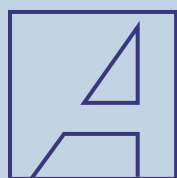
Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/21272/>  
MPRA Paper No. 21272, posted 14 Jul 2010 05:03 UTC

**PROPUESTAS PARA MEJORAR EL FEDERALISMO  
FISCAL EN ARGENTINA:**

**UN NUEVO ESQUEMA PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO A LAS  
GANANCIAS**

---

**NICOLÁS BERTELLO Y GERARDO UÑA**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



FUNDACION  
**siena**

investigación aplicada de políticas públicas



**Propuestas para mejorar el federalismo fiscal en Argentina: un nuevo  
esquema para la distribución del impuesto a las Ganancias\***

**Nicolás Bertello y Gerardo Uña**

Octubre 2009



\*Este documento fue realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

\*Agradecemos los comentarios realizados por Juan Sanguinetti y Luis Secco para la elaboración de este documento.



## RESUMEN EJECUTIVO

Con el fin de impulsar y contribuir al debate del federalismo fiscal en Argentina, el presente trabajo plantea una propuesta de modificación de la distribución de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias entre la Nación y las provincias.

La propuesta se fundamenta en la necesidad de contribuir a reimpulsar la discusión sobre la distribución de los recursos federales. En los últimos años se han sumado nuevos elementos a la dinámica de federalismo fiscal que en algunos casos refuerzan problemas pre - existentes y en otros casos modifican aspectos vigentes en la última década y media. La refinanciación de la deuda provincial por parte de la Nación luego de la crisis del 2001 – 2002, los cambios en la composición de la recaudación a favor del Gobierno Nacional o la reversión de la reforma previsional son ejemplos de estas modificaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo asume un enfoque acotado a la distribución federal del Impuesto a las Ganancias, en contraste con una visión de reforma integral del sistema de distribución de recursos federales. En la práctica, este enfoque integral ha producido escasos resultados para impulsar una reforma, tanto en tiempos de agudas restricciones económicas, como en períodos de recuperación y con gobiernos de distintos signos políticos.

Del Impuesto a las Ganancias, y en forma previa a la coparticipación, se realizan transferencias al sistema previsional, al fondo del conurbano y al fondo de ATN que administra el Gobierno Nacional. Las condiciones de esta distribución constituyen un claro ejemplo de cómo, cambios producidos en la situación económica, política y fiscal han profundizado problemas existentes en los '90 en materia de distribución de recursos federales y creado otros nuevos. Prácticamente todas estas transferencias han perdido su justificación o quedado desactualizadas.

En primer lugar, la reversión de las reformas previsionales de los noventa, con la eliminación del sistema de capitalización privado a fines del 2008, ha modificado la estructura de ingresos del sistema previsional, revirtiendo en parte los motivos que justificaron que las provincias cedieran parte de sus ingresos para financiarlo. Hoy, el superávit del ANSES contrasta con el creciente deterioro de las finanzas provinciales. Más aun, parte del superávit del ANSES se destina a financiar al Gobierno Nacional, el que a su vez asiste financieramente a las provincias. Esto contribuye un esquema que incrementa la dependencia de las provincias de las transferencias nacionales y les resta previsibilidad para el desarrollo de políticas. A esta situación ha contribuido además, el cambio en la estructura tributaria desde el 2002, con un aumento de impuestos con coparticipación limitada, aumentando los recursos relativos de la Nación en detrimento de las provincias.

Relacionado con lo anterior, se observa una situación fiscal aun más deteriorada y con mayor dependencia del financiamiento del gobierno nacional, en la Provincia de Buenos Aires. Desde comienzos de los '90, reconociendo una situación desfavorecida de esta provincia en el esquema de coparticipación, se creó el Fondo del Conurbano al que se destinó el 10% de lo recaudado por Ganancias. Sin embargo como posteriormente se estableció un tope fijo a este fondo, el cual nunca fue actualizado, en la actualidad el Fondo del Conurbano perjudica a la Provincia de Buenos Aires, ya que esta recibiría mayores recursos si este fondo se coparticipara normalmente.

Por último, del Impuesto a las Ganancias un 2% se destina al fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), creado con el fin formal de que la Nación asista a las provincias en casos de emergencia. Este instrumento también ha perdido vigencia. Por un lado, el fondo de ATN acumula recursos no distribuidos por una suma estimada de \$8.500 millones. Por otro lado,

hoy en día son los programas de asistencia financiera y distintas transferencias discrecionales el mecanismo mediante el cual el Gobierno Nacional transfiere recursos a varias provincias.

Teniendo esto en cuenta, se presenta una propuesta destinada a modificar la distribución federal del Impuesto a las Ganancias, sumando recursos a las provincias en general y a un recupero relativo de la Provincia de Buenos Aires en particular. Para ello se reducen transferencias al sistema previsional, se elimina el monto destinado a ATN y se actualiza el Fondo del Conurbano.

Esta propuesta se produce en el marco del tratamiento parlamentario de la prórroga de varios de los principales impuestos, entre los que se incluye el Impuesto a las Ganancias y busca aportar a este debate. Adicionalmente y más allá de esta coyuntura, el trabajo apunta a resaltar algunos aspectos que justifican cada vez más un replanteo del federalismo fiscal en Argentina, adaptado a un enfoque gradual de reforma, en línea con las posibilidades políticas actuales.

**Índice**

1) Introducción .....	9
2) El Impuesto a las Ganancias en el esquema de la Coparticipación Federal .....	12
3) Ejes del debate para modificar la distribución del IG .....	16
3.1) Reversión de las reformas previsionales de los '90 al Sistema de Previsión Social que originalmente justificaron deducciones del IG para su financiamiento. ....	16
3.2) Deterioro fiscal de las provincias – situación actual y tendencia.....	20
3.3) Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.....	23
4) Propuesta de Modificación a la Distribución del Impuesto a las Ganancias.....	26
5) Reflexiones Finales .....	30





## 1) Introducción

La importancia del federalismo fiscal en Argentina, sus problemas y la necesidad de introducir mejoras en el sistema de distribución de los ingresos públicos entre el Gobierno Nacional y las provincias, goza de consenso en distintos ámbitos políticos y académicos. Sin embargo, también existe un consenso general respecto a las significativas dificultades de índole política y fiscal para llevar adelante una reforma al federalismo fiscal que permita mejorar la calidad de los servicios públicos esenciales y genere los incentivos necesarios en línea con un desarrollo sostenido. A esto contribuye la dificultad para acordar sobre aspectos clave en materia de federalismo fiscal, especialmente, el balance necesario entre criterios de correspondencia fiscal y criterios de equidad en un país que presenta profundas brechas de desarrollo entre sus regiones.

De esta forma, a pesar de que la reforma al régimen de coparticipación, principal instrumento de distribución federal de recursos, fue establecida en la Constitución Nacional de 1994, la discusión de fondo sobre un mejor sistema para distribuir los recursos federales no ha avanzado. Ha contribuido a ello la inestabilidad política y económica en Argentina, las dificultades formales para lograr suficiente consenso sobre una propuesta (ej: requisitos de mayorías parlamentarias para aprobar un nuevo sistema de coparticipación), así como dificultades generadas por los incentivos del sistema actual hacia los distintos actores nacionales y provinciales involucrados.

Sin embargo, el hecho que no haya existido un debate amplio y definición sobre un nuevo sistema para la distribución de los recursos federales, no significa que este sistema de distribución no haya sufrido modificaciones. Por el contrario, el régimen de coparticipación federal ha sido alterado en diversas ocasiones desde su sanción en 1988. Algunas de estas modificaciones han ido en línea con reformas estructurales, como la reforma previsional a mediados de los '90. Otras han respondido a acuerdos políticos específicos, como la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. La mayoría de las modificaciones, sin embargo, se han debido a la necesidad de enfrentar contextos de restricciones fiscales en distintos momentos de la historia reciente del país, formalizados mediante distintos pactos federales.

Las distintas modificaciones, la mayoría de las cuales se han acumulado y superpuesto con el paso del tiempo, han resultado en lo que suele ser denominado el "laberinto de la coparticipación". Este sistema se caracteriza por su complejidad, la ausencia de criterios claros para la distribución y la generación de incentivos fiscales y políticos negativos para los actores nacionales y provinciales involucrados. Más aun, los cambios producidos en el sistema de distribución no han ido en línea con los cambios en las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, ni han buscado adaptar el sistema teniendo en cuenta las modificaciones en la composición de la estructura tributaria luego de la crisis del 2001.

Así, actualmente la distribución de la recaudación entre la Nación y las provincias se realiza considerando múltiples detracciones con finalidades específicas de los distintos impuestos, en gran parte destinadas al sistema previsional. Lo que queda de estas detracciones, es lo que en una segunda instancia se coparticipa de acuerdo de los criterios de la Ley de Coparticipación Federal. A esto se suma el crecimiento de las retenciones a las exportaciones y el impuesto a las transacciones bancarias a partir del 2002. En conjunto, estas modificaciones han llevado a que mientras que la Ley de Coparticipación establecía un 55% de los recursos a ser coparticipados a las provincias, hoy estas reciben menos del 35%.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente trabajo plantea una propuesta de modificación de la distribución del Impuesto a las Ganancias apoyada en dos nociones. Por un lado, la necesidad de contribuir a reimpulsar la discusión sobre la distribución de los recursos

federales. Si bien la situación de inestabilidad desde finales de los noventa hasta la crisis del 2001 significó una nueva postergación del debate sobre federalismo fiscal, la necesidad de avanzar en esta discusión se hace cada vez más evidente en la medida que los cambios en la situación del país generan que el sistema de distribución de recursos federales se aleje cada vez más de un esquema que contribuya a garantizar la provisión de servicios sociales básicos de calidad y fortalecer el federalismo en general.

Por otra parte, el presente trabajo propone un enfoque acotado a la distribución federal del Impuesto a las Ganancias, en contraste con una visión de reforma integral del sistema de distribución de recursos federales. En la práctica, este enfoque integral ha producido escasos resultados para impulsar una reforma, tanto en tiempos de agudas restricciones económicas, como en períodos de recuperación y con gobiernos de distintos signos políticos. Esto ha ocurrido a pesar de cierto consenso desde distintos sectores sobre la necesidad de introducir modificaciones.

Adicionalmente, la propuesta incluida en el presente documento va en línea con la discusión parlamentaria prevista para finales de 2009, sobre la prórroga o modificación de algunos de los principales tributos nacionales, entre los que se encuentra el Impuesto a las Ganancias. Es decir, el trabajo busca generar una propuesta concreta para modificar la distribución del Impuesto a las Ganancias, útil a la discusión en el Congreso.

No obstante, el enfoque del trabajo no sólo considera la posibilidad práctica de implementar este tipo de reformas, sino la utilidad de concentrar el diagnóstico en el análisis de la distribución del Impuesto a las Ganancias. Este tributo, cuya recaudación se encuentra segunda en orden de magnitud luego del Impuesto al Valor Agregado, es el que mayor variedad de modificaciones ha sufrido en cuanto a su distribución federal. De forma previa a la coparticipación, se extraen sumas fijas y porcentajes con destinos diversos, entre los que se encuentran el sistema previsional, el fondo del conurbano, el fondo de Aportes del Tesoro Nacional y la distribución a provincias de acuerdo al indicador de necesidades básicas insatisfechas. El análisis de estos destinos pone de relieve tres aspectos clave que justifican un debate sobre la distribución de los recursos federales.

En primer lugar, la reversión de las reformas previsionales de los noventa, con la eliminación del sistema de capitalización privado a fines del 2008, ha modificado la estructura de ingresos del sistema previsional, revirtiendo en parte los motivos que justificaron que las provincias cedieran parte de sus ingresos para financiarlo. En segundo lugar, mientras que el sistema previsional ha observado un crecimiento significativo en sus ingresos, la mayoría de las provincias comienzan a mostrar un deterioro en sus resultados fiscales y un crecimiento de su dependencia del Tesoro Nacional. Esto ocurre en un contexto en el que las provincias se encuentran en un punto extremadamente bajo en su participación en la distribución de recursos federales, mientras son responsables de proveer los servicios sociales básicos como educación y salud. En tercer lugar, se observa una situación fiscal aun más grave en el caso específico de la Provincia de Buenos Aires. Originalmente perjudicada en la distribución de la coparticipación, actualmente se suma una falta de actualización evidente en lo distribuido por el fondo del conurbano diseñado como compensación a comienzos de los noventa.

Teniendo esto en cuenta, el objetivo del presente trabajo es realizar una propuesta de redistribución federal de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias, contemplando los tres puntos señalados. Para ello, el documento se estructura de la siguiente manera. En la Sección 2 se analiza en detalle la distribución actual del Impuesto a las Ganancias y su lugar en el marco más amplio de distribución de los recursos federales. En la sección 3, se analizan los tres aspectos principales que justifican plantear un debate sobre la distribución del Impuesto a las Ganancias. En base a este análisis, en la Sección 4 se expone la propuesta de redistribución considerando impacto en las provincias, la Nación y el sistema previsional, así como los

requerimientos de financiamiento. Finalmente, en la Sección 5 se incluyen las reflexiones finales.

## 2) El Impuesto a las Ganancias en el esquema de la Coparticipación Federal

La Ley de Coparticipación Federal (Ley N° 23.548) aun vigente definió la distribución primaria (entre Nación y provincias) y secundaria (entre las distintas provincias) de los recursos federales. En su artículo 4 esta ley define los impuestos a ser coparticipados como el “producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse”, señalando las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

En el marco de estas excepciones, apenas a meses de la sanción de la Ley de Coparticipación se realizaron las primeras modificaciones al régimen. Posteriormente, durante los '90, se sucedieron modificaciones significativas que resultaron en lo que se ha dado en llamar el laberinto de la coparticipación. Este “laberinto” involucra múltiples deducciones previas a la distribución primaria de la coparticipación, las cuales se realizan de forma diferente según la fuente tributaria de que se trate y con montos a deducir que se calculan de distintas maneras (sumas fijas, coeficientes). Del mismo modo, el destino de estas deducciones difiere según el caso, con un gran peso del componente destinado al sistema previsional.

Si bien las distintas modificaciones al Régimen de coparticipación original deben ser analizadas por separado, una constante que se ha mantenido con el transcurso de los años es la de acumulación inercial de las modificaciones. Con alguna excepción, las modificaciones en la distribución de los recursos federales se han mantenido sin cambios, incluso aquellas que preveían una duración de un solo período. Un ejemplo de esto último lo constituyen deducciones fijas al Impuesto a las Ganancias implementadas a partir del Pacto Federal de 1999, las cuales tenían una duración inicial de un año, pero sin embargo se han prorrogado hasta la actualidad.

El Impuesto a las Ganancias resulta ilustrativo del tipo de modificaciones realizadas a la distribución federal de las distintas fuentes de recursos. Contiene una combinación de deducciones previas a la distribución primaria de la coparticipación mediante sumas fijas y mediante coeficientes, con destinos diversos como el Fondo del Conurbano, el sistema previsional, el fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y a las provincias considerando mediciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Asimismo, las modificaciones al Impuesto a las Ganancias se produjeron en forma creciente durante la década del '90. La Tabla I muestra esta evolución a partir del marco normativo que le dio origen a cada modificación.

**Tabla I – Evolución de la distribución federal del IG**

<b>Año</b>	<b>Norma</b>	<b>Modificación</b>
1973	Ley 20.628	Sanción de la Ley de Impuesto a las Ganancias.
1988	Ley 23.548	<u>Ley de Coparticipación Federal</u> El Impuesto a las Ganancias se encuentra incluido entre los tributos que se coparticipan en su totalidad. Se establece la distribución primaria de todos los impuestos coparticipables de acuerdo a las siguientes proporciones: - El cuarenta 42,34% en forma automática a la Nación; - El cincuenta 54,66% en forma automática al conjunto de provincias - El 2% para el recupero del nivel relativo de Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%) d) El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN).
1992	Ley 24.130	<u>Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales</u>  Autoriza al Gobierno Nacional a retener el 15% de la masa coparticipable (incluyendo Impuesto a las Ganancias) para financiar el Sistema de Previsión Social y una suma fija de \$43,8 millones mensuales para atender desequilibrios fiscales en las provincias.
1992	Ley 24.073	En su Art °40 modifica la Ley de Impuesto a las Ganancias, estableciendo la distribución de lo recaudado por este impuesto de la siguiente manera:  - Se crea el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (conocido como Fondo del Conurbano) al que se le asigna el 10% de lo recaudado por impuesto a las Ganancias. - El 2% se destina a refuerzos de los Aportes del Tesoro Nacional a provincias (ATN). - El 4% se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales excluida la de Buenos Aires conforme el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Las jurisdicciones deben afectar los recursos a obras y de infraestructura básica social. - El 84% se destina a la masa de recursos coparticipables y se distribuye entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a los coeficientes de la Ley de Coparticipación.
1992	Dec 879/1992	A la distribución señalada de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias se agrega que un 20% será destinado al Sistema Integrado de Previsión Social administrado por Nación. De esta forma, sólo el 64% se reparte entre las provincias de acuerdo a los coeficientes de Coparticipación. El 10% para el Fondo del Conurbano, el 2% para ATN y el 4% de acuerdo al Índice de NBI se mantiene.
1996	Ley 24.621	Establece un límite máximo de \$650 millones a los recursos provenientes del Impuesto a las Ganancias que pueden ser destinados al Fondo del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires. Si el 10% de lo recaudado por Ganancias resulta superior a los \$650 millones, la diferencia se distribuye entre las demás provincias de acuerdo a los coeficientes de la Coparticipación.
1997	Dec 649/1997	Ordena la Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias, incorporando las modificaciones realizadas desde su sanción hasta entonces.

1998	Ley 24.699	<p><u>Pacto Federal para el Empleo:</u></p> <p>En su Art °5 establece que previo a cualquier otra distribución de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se detraerán \$580 millones mensuales a ser distribuidos :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- \$ 120 millones para el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.</li> <li>- \$ 20 millones para refuerzo de los ATN.</li> <li>- \$ 440 millones al conjunto de las provincias según las proporciones establecidas en la Ley de Coparticipación.</li> </ul> <p>La distribución de estas sumas es mensual en forma proporcional.</p> <p>Si bien la vigencia de este artículo fue originalmente establecida en un año, este plazo fue prorrogado sucesivamente y continúa vigente en la actualidad.</p> <p>La última prórroga ocurrió en el 2006 por Ley 26.078, mediante la cual se estableció que esta detracción seguirá vigente mientras siga vigente la Ley de Impuesto a las Ganancias.</p>
2006	Ley 26.072	Prorroga la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias hasta Diciembre de 2009.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del marco normativo que rige el Impuesto a las Ganancias.

Luego de todas estas modificaciones, la distribución actual de lo que se recauda por IG se ve afectada en tres instancias separadas.

En una primera instancia, al total de lo recaudado por IG se restan \$580 millones, de los cuales \$120 se destinan al Sistema Previsional, \$20 al fondo de ATN y \$440 a las provincias de acuerdo a los coeficientes de la Ley de Coparticipación.

En segundo lugar, al subtotal que se obtiene de restar los \$580 millones se le detraen los siguientes conceptos:

- Un 20% se destina al Sistema Previsional
- Un 10% hasta \$650 millones se destina al Fondo del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires. La diferencia entre el 10% y los \$650 millones se distribuye entre las demás provincias de acuerdo a los coeficientes de la Ley de Coparticipación para ser destinados a obras de infraestructura social básica. Estos fondos están exentos de ser coparticipados a municipios.
- Un 4% se distribuye entre las provincias de acuerdo al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), excluyendo a la Provincia de Buenos Aires.
- Un 2% se destina al fondo de Aportes del Tesoro Nacional.
- El 64% restante pasa a formar parte de la coparticipación bruta a ser distribuida entre la Nación y las provincias.

De esta manera, en una tercera instancia, el 64% resultante de las detracciones a lo recaudado por Ganancias descriptas hasta aquí se combina con los saldos netos de todos los demás impuestos coparticipables (previas detracciones establecidas en sus propios marcos normativos) pasa formar la masa de coparticipación bruta. A la misma se le resta un 15% a ser destinado al Sistema Previsional y una suma fija de \$43,8 millones mensuales para cubrir desequilibrios financieros en las provincias. Adicionalmente, a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075) en el 2006, del monto de coparticipación bruta se detrae una porción para financiar el 60% del aumento del gasto educativo establecido como

objetivo en dicha ley<sup>1</sup>, que corresponde financiar a las provincias. Si bien esta suma vuelve a los gobiernos provinciales, lo hace de acuerdo a indicadores educativos<sup>2</sup>, no de acuerdo a los coeficientes de Coparticipación.

Es recién el neto de todas las detracciones señaladas hasta aquí, el que se distribuye entre Nación y provincias de acuerdo a la Ley de Coparticipación Federal (42,34% a Nación, 54,66% a provincias, 1% a ATN y 2% para el recupero relativo de algunas provincias enumeradas en la ley<sup>3</sup>). A modo de ejemplo, cabe considerar que de lo efectivamente recaudado por Impuesto a las Ganancias en el año 2008 -\$53.646 millones- sólo la mitad -\$26.404 millones- se terminó distribuyendo mediante los coeficientes de la Ley de Coparticipación.

---

<sup>1</sup> La Ley 26.075 conocida como Ley de Financiamiento Educativo establece como objetivo que el gasto educativo consolidado (nacional y provincial) alcance el 6% del PBI en el 2010. Para alcanzar ese objetivo la ley define metas parciales de aumento anual del gasto educativo entre el 2006 y el 2010, a ser financiado en un 40% por el Gobierno Nacional y en un 60% por las provincias.

<sup>2</sup> Esta distribución se realiza considerando en un 80% la matrícula que atiende cada provincia, en un 10% el peso de la ruralidad y en un 10%.

<sup>3</sup> Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%).



### **3) Ejes del debate para modificar la distribución del IG**

Hay al menos tres grandes aspectos que llevan a plantear una reforma a la distribución actual del Impuesto a las Ganancias. En primer lugar, la reforma previsional que eliminó el sistema de capitalización privado, ha revertido las medidas que justificaron mayormente la asignación directa de parte del Impuesto a las Ganancias al financiamiento del sistema previsional. Esto se pone de manifiesto en una recomposición de los ingresos del sistema favoreciendo los aportes previsionales y restando peso a los ingresos tributarios, así como en el crecimiento del superávit del sistema, que por ejemplo, hasta Agosto del 2009 fue superior al total de lo recibido del Impuesto a las Ganancias. En segundo lugar, una dinámica opuesta para la situación fiscal de las provincias, con un deterioro creciente del resultado primario y financiero, y un mayor peso de ingresos fiscales que se coparticipan en forma limitada. Por último, se encuentra la pérdida de vigencia del Fondo del Conurbano, diseñado originalmente para compensar a la Provincia de Buenos Aires, ante una situación desfavorecida en el reparto de los ingresos federales. Actualmente el Fondo del Conurbano perjudica a la Provincia, en un contexto de déficit crónico, una situación social delicada y una creciente dependencia de transferencias discrecionales por parte del Gobierno Nacional.

A continuación se desarrollan los tres aspectos mencionados.

#### **3.1) Reversión de las reformas previsionales de los '90 al Sistema de Previsión Social que originalmente justificaron deducciones del IG para su financiamiento.**

En Noviembre de 2008, mediante la sanción de la Ley N° 26.425 se eliminó el sistema de capitalización administrado por las AFJP y se estableció el traspaso de la totalidad de jubilados y aportantes al sistema público de reparto, a partir de entonces denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta reforma implicó la transferencia de un stock de capital de en torno a los \$100.000 millones y un flujo anual de aportes de entre \$14.000 y 18.000 millones desde el sistema privado de capitalización al SIPA. Adicionalmente, esta medida representa en el corto plazo una mejora importante en la relación entre aportantes al sistema público y beneficiarios, la cual era de 0,6 previo a la reforma y llega al 1,3 luego de la misma. Así, desde una perspectiva fiscal, en el corto plazo la reforma representa un ingreso significativo de recursos al sistema previsional, con la contraparte de un aumento gradual de las obligaciones de ANSES a medida que los aportantes comiencen a jubilarse.

Particularmente relevante para este trabajo es el hecho que las reformas previsionales de los '90 fueron la principal justificación para implementar las deducciones al IG (y a otros impuestos coparticipables) destinadas a financiar el sistema previsional. Al revertirse estas reformas resulta pertinente debatir la posibilidad de revertir parte de estas deducciones para devolver recursos cedidos por las provincias.

Las reformas previsionales implementadas a comienzos de los '90 modificaron sustancialmente las condiciones de sustentabilidad del sistema previsional. En el año 1994 el 49% de los aportes previsionales fueron destinados al régimen de reparto y el 51% al de capitalización. Esto implicó una reducción -prevista en la reforma- de los aportes previsionales percibidos por el sistema público de reparto. Esta pérdida de ingresos debía ser compensada en parte con un mayor acceso de fuentes de recursos tributarios, en línea con lo cual se encontraba el establecimiento de la deducción previa del 15% de la masa de coparticipación primaria y las deducciones del Impuesto a las Ganancias (y otros tributos) para financiar el sistema previsional. Pero a pesar de la transferencia significativa de recursos que hubiesen correspondido a las provincias, el deterioro de economía a partir de 1998 agravó la situación

señalada anteriormente. De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Social (2003), en el 2001 sólo el 16% de los aportes se destinaban al sistema de reparto y el 84% al de capitalización.

La disminución de los ingresos al sistema previsional público tuvo como contrapartida un cambio significativo en la estructura de ingresos del sistema previsional. Mientras que en el año 1991, previo a la reforma, el 76,6% de los ingresos previsionales provenían de los aportes a la seguridad social y 15,9% de recursos tributarios (con el 7,5% restante proveniente de otras fuentes), en el 2001 esta situación se había revertido completamente, con un 29,6% de los ingresos provenientes de aportes y el 70,2% de ingresos tributarios.<sup>4</sup>

**Tabla 2 – Composición de ingresos del ANSES (acumulado a Junio 2009)**

<b>Total Ingresos al ANSES</b>	<b>42.148,2</b>	<b>100,0%</b>
<b>Aportes y contribuciones</b>	<b>29.742,7</b>	<b>70,6%</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>12.043,4</b>	<b>28,6%</b>
Impuesto a la Ganancias	5.398,1	12,8%
IVA	4.183,0	9,9%
Combustibles	1.634,1	3,9%
Monotributo	521,0	1,2%
Cigarrillos	307,2	0,7%
<b>Rentas de la propiedad</b>	<b>340,4</b>	<b>0,8%</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>21,7</b>	<b>0,1%</b>

Fuente: ANSES – Ejecución de Caja Acumulada a Junio del 2009  
([http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2009/ejecucion\\_caja.pdf](http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2009/ejecucion_caja.pdf))

La eliminación del sistema de capitalización a finales de 2008, en combinación con la recuperación de la economía a partir del 2003 ha revertido la composición de los ingresos del sistema previsional. La Tabla 1 muestra la estructura de los ingresos del ANSES al término del primer semestre de 2009. Actualmente, un 70,6% de los ingresos provienen de aportes y contribuciones, mientras que los ingresos tributarios representan en conjunto un 28,6%. El Impuesto a las Ganancias en particular, representa el 12,8%, constituyendo el principal ingreso tributario.

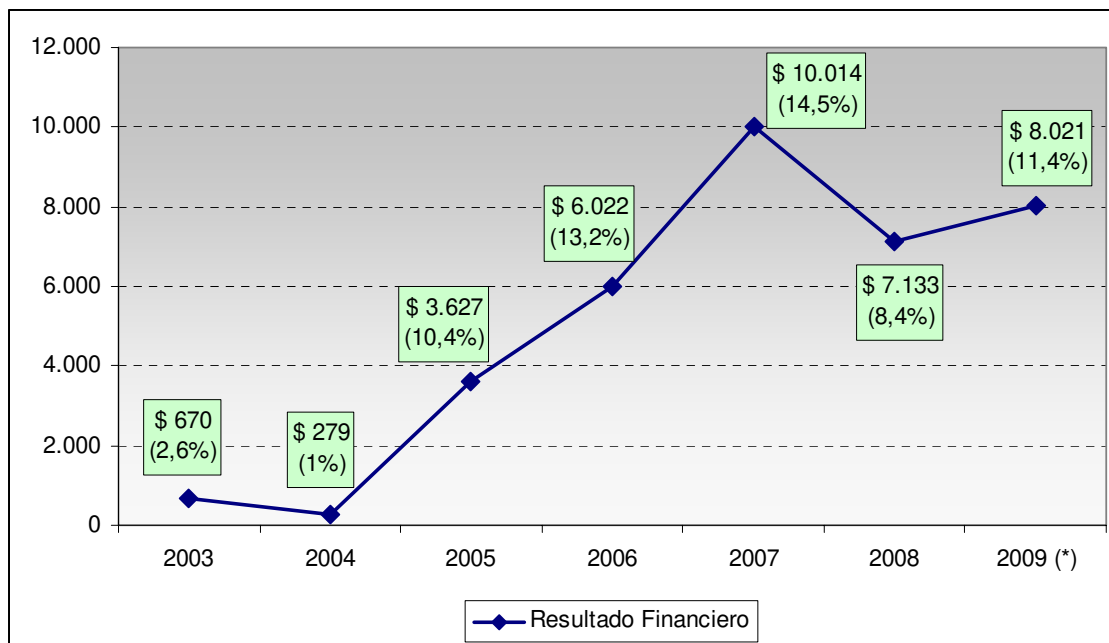
La reestructuración de los ingresos del ANSES constituye un primer argumento tendiente a reevaluar la vigencia de las detracciones a la coparticipación destinadas al financiamiento del sistema previsional. Este argumento se ve reforzado al considerar los niveles de superávit obtenidos por el sistema previsional a partir del año 2003.

El Gráfico 1 muestra la evolución del resultado fiscal de las Instituciones de Seguridad Social (en su mayor parte ANSES) a partir de la recuperación post – crisis (2003). Lo primero que se destaca es un comportamiento inverso en el resultado al observado para las provincias en el Gráfico 1. El crecimiento del superávit del sistema previsional va en paralelo con un creciente deterioro del resultado de la mayoría de las provincias.

<sup>4</sup> Datos de la Secretaría de Seguridad Social (2003).

### Gráfico I – Evolución del Resultado Financiero de las Instituciones Nacionales de Seguridad Social

En millones de pesos y en porcentaje de ingresos totales



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento 2003 – Agosto 2009, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

(\*) Resultado financiero acumulado hasta Agosto 2009.

Considerando la evolución por año, incluso previo a la transferencia del sistema de capitalización al régimen público de reparto, el sistema previsional observó un crecimiento de su resultado financiero hasta el año 2006. Un informe de ANSES<sup>5</sup> destaca como desde 2003, habiendo incorporado alrededor de 1,5 millones de jubilados adicionales, el ANSES mantuvo niveles de superávit significativos. Esto fue incluso antes del primer traspaso de aportantes al sistema público en el 2007 y la transferencia de los recursos del régimen privado de capitalización a finales del 2008. Justamente el record de superávit del año 2007, se explica por la sanción de la Ley 26.222, la cual abrió la posibilidad por 180 días de un traspaso voluntario de aportantes del sistema privado al régimen público. Asimismo, estableció la derivación automática de los aportes de los nuevos trabajadores al sistema de reparto en caso de no haber optado expresamente por el de capitalización. Los recursos que se encontraban en las cuentas AFJP de quienes optaron cambiar al régimen público, fueron contabilizados como ingresos, lo que explica el salto en el nivel de superávit en el 2007.

Por su parte, como consecuencia de la eliminación del sistema de capitalización privado, a lo largo del 2009, hasta el mes de Agosto inclusive, el sistema previsional acumula un superávit financiero de \$ 8.021 millones, incluso en un momento en el que en un contexto de recesión mundial, las restricciones fiscales tanto para las provincias como para la Nación se han incrementado. Más aun, cabe considerar que el superávit obtenido por ANSES hasta agosto del 2009 representa una suma un 48% superior al total percibido por el sistema previsional proveniente de Impuesto a las Ganancias a lo largo de todo el 2008.

El superávit del sistema previsional se destina al denominado Fondo de Garantía de la Seguridad Social, creado en Julio del 2007. A este fondo fueron transferidos los recursos

<sup>5</sup> <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2008/SiPA.pdf>

acumulados en el sistema de capitalización al momento de su eliminación y se van sumando los recursos generados por el superávit anual del sistema previsional.

Una parte de los recursos del FGS han sido destinados al financiamiento del Gobierno Nacional. De acuerdo a ANSES (2009), desde la creación del Fondo se han transferido \$4.473 millones al Gobierno Nacional para cubrir desequilibrios, más otros \$9.578 millones para afrontar vencimientos de capital e intereses de la deuda pública. A esto se suma que mediante el Fondo se han financiado planes de subsidios a la inversión y al consumo impulsados por el Gobierno Nacional por un total \$ 6.650 millones.

**Tabla 3 – Composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Seguridad Social**

Millones de Pesos

Inversión	Monto	%
Títulos Públicos	62.474,5	54,5%
Préstamos garantizados al Gobierno Nacional	3.520,0	3,1%
Letras del Tesoro	3.790,1	3,3%
Títulos Provinciales	299,4	0,3%
Títulos Municipales	279,4	0,2%
Resto de Inversiones*	44.198,4	38,6%
TOTAL	114.561,8	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ANSES.

En resumen, la evolución de la economía a partir del 2003 y la eliminación del sistema de capitalización en el 2008 han modificado la situación financiera de este organismo, considerando tanto su capital, como los flujos de recursos que recibe. Aun así el sistema previsional continúa recibiendo las transferencias de distintos impuestos, incluyendo el IG, que las provincias cedieron durante la década del '90. Más aun, actualmente, parte del superávit acumulado se utiliza para financiar al Gobierno Nacional. En este contexto es válido plantear la necesidad de comenzar a revertir algunas de las transferencias de recursos realizadas por las provincias al sistema previsional y en el marco del presente trabajo, la detracción del 20% del IG constituye la principal opción.

Sin embargo, aunque como primera opción podría presentarse la eliminación directa de la suma fija y el 20% que del IG se destina al sistema previsional, es necesario considerar que las reformas recientes a este sistema también involucran un aumento de los requerimientos de financiamiento previsional en los próximos años.

Por una parte, como se señaló anteriormente, la transferencia de aportantes del sistema privado al público, constituye ingresos adicionales en el corto plazo, pero mayores obligaciones a futuro, en la medida que estos aportantes se jubilen. Por otra parte, las reformas recientes al sistema previsional involucraron también una ampliación de la cobertura del sistema. Esta ampliación se realizó mediante dos medidas principales. La *Jubilación Anticipada* (Ley N° 25.944), permitió que aquellos desempleados con los 30 años de aportes cumplidos pero con hasta 5 años menos de edad para llegar a la jubilación, tuvieran la posibilidad de retirarse de manera anticipada. Posteriormente, mediante la *Moratoria Previsional* (Ley N° 24.476), se dio la

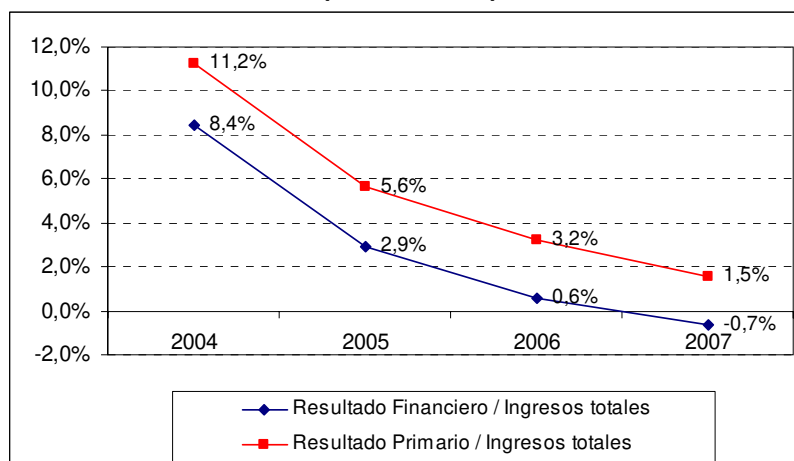
posibilidad a aquellas personas con edad de jubilarse, pero que no hubieran completado los 30 años de aportes, pudieran hacerlo.<sup>6</sup> De acuerdo a Castiñeira (2007), sólo la moratoria previsional implicó 1,3 millones de prestaciones adicionales para el sistema. En el corto plazo estas prestaciones adicionales se ven atenuadas por la dinámica misma de la moratoria. Al principio, aquellos que ingresan a la moratoria deben devolver una parte de lo que reciben de prestación como compensación por los años que no realizaron aportes (por un plazo máximo de 60 meses). Cumplido el plazo, estas prestaciones deberán ser pagadas por el sistema previsional en forma completa.

Por estos motivos, la propuesta de modificación de la distribución del IG debe encontrar un equilibrio entre la devolución de recursos a las provincias desde el sistema previsional, pero considerando la sustentabilidad de este último en los próximos años. Si bien la ampliación de la cobertura del Sistema Previsional es un objetivo altamente válido, es necesario considerar que buena parte de este aumento es financiado con recursos cedidos por las provincias, la mayoría de las cuales presentan una situación social delicada y una baja calidad de servicios públicos básicos como educación y salud.

### 3.2) Deterioro fiscal de la provincias – situación actual y tendencia

En contraste con el resultado financiero creciente del sistema previsional, las provincias han observado un deterioro de sus resultados desde el punto máximo de recuperación alcanzado en el año 2004. El Gráfico 2 muestra la evolución del resultado primario (sin intereses de la deuda) y financiero consolidado de las provincias hasta 2007, última información disponible. La disminución del superávit en este período se produjo en un contexto de crecimiento de la economía a tasas en torno al 8,5%

**Gráfico 2 – Evolución del resultado primario y financiero de las provincias (2004 – 2007)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación.

Por un lado, es posible atribuir esta reducción del resultado fiscal a la actualización de los componentes del gasto luego de la crisis y devaluación del 2002. Principalmente esta actualización se produce en el gasto en personal, que representa en promedio el 50% del gasto total provincial. Las dificultades para sostener las estructuras administrativas en varias

<sup>6</sup> Para mayor información sobre la ampliación de la cobertura previsional ver Castiñeira (2007).

provincias son conocidas. Sin embargo en este caso se suma el hecho de que las provincias han participado menos en los ingresos excedentes producidos por las elevadas tasas de crecimiento durante el período analizado que el Gobierno Nacional.

Los cambios en la composición de los principales ingresos desde el año 2002 ocasionaron que, si bien la recuperación económica beneficiara al país en general, la Nación incrementara significativamente su participación en la masa de ingresos totales. Esto puede ser ilustrado, tal como muestra la Tabla 4, considerando la composición de los principales ingresos en la actualidad, respecto a la situación previa a la crisis del 2001 – 2002. Los impuestos más tradicionales, IVA y Ganancias, los cuales se distribuyen de acuerdo al Régimen de Coparticipación pasaron de representar un 74% en 1997 a un 60% en el 2008. En el sentido contrario, los dos ingresos que cobraron mayor relevancia luego de la crisis, las Retenciones a las Exportaciones y el Impuesto a las Transacciones Bancarias, los cuales se distribuyen recién desde el 2008 en el caso de las primeras y sólo un 30% en el caso del segundo, pasaron de representar menos del 1% en 1997 al 26% en el 2008.

**Tabla 4 – Composición de los principales ingresos federales (1997 – 2008)**

Ingreso	1997		2002		2008		Distribución federal
	Millones de Pesos	% de los ingresos totales (*)	Millones de Pesos	% de los ingresos totales (*)	Millones de Pesos	% de los ingresos totales (*)	
IVA	19.820	52%	14.020	33%	77.335	35%	De acuerdo al Régimen de Coparticipación Federal y modificaciones
Ganancias	8.334	22%	8.919	21%	53.646	25%	De acuerdo al Régimen de Coparticipación Federal y modificaciones
Retenciones a las Exportaciones	6	0%	5.022	12%	36.055	17%	Hasta el año 2008 la totalidad de este ingreso correspondía al Nivel Nacional. Actualmente un 30% se destina a provincias
Impuesto a las Transacciones Bancarias	Sin implementar		4.857	11%	19.495	9%	70% al Gobierno Nacional, 30% a provincias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

(\*) No se incluyen ingresos del Sistema Previsional ni tributos subnacionales.

En términos generales, los cambios en la composición de ingresos más recientes y las modificaciones al régimen de coparticipación desde la década del noventa, han aumentado la brecha existente entre las responsabilidades de gasto y la participación en los ingresos de los gobiernos provinciales. Como muestra la Tabla 5, elaborada a partir de datos de Frigerio (2007), mientras que en 1991 las provincias realizaban el 38% del gasto a nivel federal y percibían el 46% de los ingresos, en el 2006 realizan el 51% del gasto primario y obtienen el 33% de los ingresos.

**Tabla 5 – Participación del Gobierno Nacional y las Provincias en los gastos y los ingresos consolidados**

		1991	2006
<b>Gasto Primario</b>	Nación	62%	51%
	Provincias	38%	49%
<b>Ingresos</b>	Nación	54%	67%
	Provincias	46%	33%

Fuente: Frigerio (2007).

La brecha entre los ingresos y los gastos, es en gran medida financiada por el Gobierno Nacional mediante transferencias discrecionales, lo que incrementa los niveles de dependencia.

Una argumentación en contra de incrementar la participación de las provincias en los ingresos suele estar asociada a los incentivos contrarios a la sustentabilidad fiscal que genera el sistema de federalismo fiscal vigente. De acuerdo a esta lógica, la dinámica de la relación entre Nación y provincias, sumado a los criterios de coparticipación secundaria (entre provincias) van en contra de los incentivos para lograr responsabilidad fiscal a nivel subnacional. La baja correspondencia fiscal que existe entre lo que cada provincia recibe y lo que genera, así como la dependencia en exceso de transferencias desde el gobierno central genera:

a) *Desincentivo para incrementar la base tributaria local* (ej: mediante medidas contra la evasión) ya que para la mayoría de las provincias no vale la pena asumir los costos políticos asociados a la reducción de la evasión o el incremento de la presión tributaria. Por un lado, en el caso de impuestos provinciales, porque el impacto de estas medidas sería muy bajo en los ingresos totales, constituidos en su mayor parte por transferencias nacionales y por Coparticipación. Por otro lado, en el caso de impuestos nacionales, porque estos son coparticipables y sólo una parte menor del incremento terminaría en la provincia que los generó (efecto spillover negativo).

b) *Ilusión fiscal*. Dado que la mayor parte de los recursos provienen de una fuente común sin una adecuada relación entre lo que se genera y lo que se recibe, se produce un desfazaje en la percepción en las distintas provincias respecto al costo real de los bienes y servicios que provee el gobierno local, efecto denominado “ilusión fiscal”.

c) *Problema de bail out*. La ausencia de incentivos para incrementar la recaudación y los efectos de la ilusión fiscal producen una tendencia en las provincias al desequilibrio fiscal, la cual se incrementa ante la relativa certeza de asistencia desde el Gobierno Nacional para cubrir estos desequilibrios. Esta actitud por parte del Gobierno Central, que la literatura denomina “bail out” o “salvataje” refuerza los incentivos para los comportamientos señalados anteriormente. El Gobierno Nacional tiene incentivos para efectuar un bail out de las provincias en problemas, ya sea porque el costo político de dejarlas caer es muy elevado, o porque esto a su vez le permite ejercer una mayor presión política sobre la conducción de la o las provincia/s en cuestión.

Si bien estos problemas persisten en la actualidad la dinámica actual de mayor concentración de recursos en el Gobierno Nacional tampoco parece resolver los problemas señalados. Por el contrario, en la situación actual parece profundizarse la problemática asociada al bail out por parte de la Nación, con implicancias políticas importantes. Adicionalmente, a partir de los tres

argumentos señalados podría asumirse que la participación de las provincias en los ingresos ha arribado a un mínimo crítico. Los gobiernos de distritos como la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, han asumido costos políticos importantes al incrementar la carga tributaria en sus territorios, ante las crecientes restricciones fiscales.

Por todo lo anterior, se emplea como criterio para la elaboración de la propuesta de distribución del IG, que la misma no debe restarles recursos a las provincias y por el contrario debería aumentar su participación en los mismos. Para ello, el eje de discusión se centra principalmente en una modificación de la distribución primaria (entre Nación y provincias) y no en la distribución secundaria (entre provincias).

Entre las provincias se destaca la situación particular de la Provincia de Buenos Aires en la distribución de los recursos federales. Considerando específicamente la distribución del IG esta situación puede ser ilustrada considerando la evolución del Fondo del Conurbano, la cual se describe a continuación.

### **3.3) Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense**

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, generalmente referido como Fondo del Conurbano, fue creado mediante la Ley N° 24.073 de 1992, que modificó la Ley de Impuesto a las Ganancias. Mediante esta norma se estableció que el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se destinaría a la Provincia de Buenos Aires, constituyendo un fondo para la realización de obras de infraestructura básica en el área del conurbano bonaerense administrado directamente por la Gobernación de la provincia.

En el marco del presente documento la relevancia del Fondo del Conurbano radica en que a diferencia de otros componentes distribuidos del Impuesto a las Ganancias, pone de manifiesto la puja distributiva entre las provincias grandes y las chicas y, en este caso en particular, la situación de la Provincia de Buenos Aires respecto al resto. Particularmente se destaca algo que viene siendo señalado desde hace tiempo respecto a la delicada situación fiscal de la Provincia de Buenos Aires y su creciente dependencia de las transferencias nacionales.

El Fondo del Conurbano surgió a partir de un acuerdo entre Eduardo Duhalde y el entonces presidente Carlos Menem como condición para que el primero aceptara ser candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires. La lógica detrás de este acuerdo es que la Provincia de Buenos Aires había perdido participación en la distribución de recursos federales que surgió a partir las negociaciones durante la década del '80, restando de este modo margen de maniobra y gobernabilidad a la conducción de esta provincia.

Sin embargo, las condiciones originales de este acuerdo duraron sólo cuatro años en la práctica. Ante la presión de las demás provincias, en un contexto de desaceleración luego de la denominada Crisis del Tequila de 1995, en 1996 se sancionó la Ley N° 24.621 que estableció un tope máximo de \$650 millones a los recursos a ser asignados al Fondo del Conurbano. La diferencia entre el 10% destinado originalmente al Fondo del Conurbano y los \$650 millones de tope se destinaría al resto de las provincias de acuerdo a los coeficientes de la Ley de Coparticipación.

Al contar con un tope nominal que nunca fue ajustado, en los últimos años, lo distribuido a la PBA por esta ley se ha visto reducido en términos reales, mientras que en paralelo ha aumentado para las demás provincias, distorsionándose así el objetivo inicial de la norma. De esta manera, mientras que hasta 1996 la PBA recibía el 10% de lo recaudado por IG, en el 2001 este monto se había reducido al 4% y en el 2008 recibió menos del 1%.



De esta manera, tal como está constituido, actualmente la existencia del Fondo del Conurbano perjudica a la Provincia de Buenos Aires. Si la detracción del 10% destinada a dicho fondo no existiera y esos recursos se distribuyeran de acuerdo a los coeficientes de la Coparticipación, en el 2008 la PBA hubiera recibido \$1.031 millones. En cambio, recibe \$650 millones de acuerdo al tope establecido en 1996.<sup>7</sup>

Así, la pérdida de vigencia respecto a su objetivo original e incluso la reversión de ese objetivo en los últimos años es un primer argumento de peso para re evaluar la pertinencia del 10% destinado al Fondo del Conurbano. Sin embargo existe otro argumento de mayor profundidad y que se mantiene desde la sanción de la última ley de coparticipación en 1998, relacionado con la situación desfavorecida que presenta la PBA en el esquema general de distribución de recursos federales.

Como ejemplo puede citarse un ejercicio realizado por Otero (2004) en el que se compara el porcentaje de recursos que recibía la PBA a partir de la coparticipación y sus modificaciones, con respecto a lo que percibiría si para realizar la distribución se emplearan criterios de otros 7, países, tanto latinoamericanos, como de la OCDE. Como se observa en la Tabla 6, con cualquiera de los mecanismos de distribución de recursos federales entre niveles de gobierno de la muestra de países seleccionados, la PBA recibiría una suma significativamente mayor de lo que recibe mediante el mecanismo de Coparticipación vigente.

**Tabla 6 – Estimación: ¿Qué participación tendría la PBA en los recursos con criterios de distribución de otros países**

Transferencias automáticas a la PBA en la actualidad	E.E.U.U.	Italia	Alemania	España	Brasil	Venezuela	México	Promedio
21,21%	39,82%	34,56%	29,44%	27,03%	28,14%	27,94%	39,11%	32,29%

Fuente: Otero (2004)

Los distintos países seleccionados emplean para la distribución, una combinación distinta de indicadores de tamaño (población, superficie) en conjunto con indicadores de situación social y desarrollo relativo (NBI, Brecha de Desarrollo, inversa PBI per cápita). Incluso en países que podrían considerarse más cercanos a la situación local, como Brasil, Venezuela o México, la PBA recibiría al menos 7 puntos adicionales de coparticipación.

En línea con este debate, es necesario considerar algunos indicadores muy generales de la situación de la Provincia de Buenos Aires:

- *En la PBA vive el 38% de los habitantes del país que aporta un 35% de la recaudación total pero que recibe solamente un 20% de los fondos coparticipados.*
- *Casi la mitad de niños pobres del país viven en el Conurbano de la provincia de Buenos Aires (1.3 millones)*

<sup>7</sup> En el año 2008, por Impuesto a las Ganancias se recaudó un total de \$ 53.646 millones. Restando la detracción previa de \$580 establecida en el Pacto Federal para el Empleo quedan \$53.066 millones sobre los cuales se aplica el 10% destinado al Fondo del Conurbano. De ese 10%, que asciende a \$5.307 millones \$650 millones se destinan a la PBA y el resto a las demás provincias. Si en cambio, sobre los \$5.307 millones se aplicara el coeficiente de coparticipación que corresponde a la PBA (19,43%), la provincia recibiría \$1.031 millones.

- *La PBA es la que mayor esfuerzo por Educación realiza. Dedicó el 34,6% de su presupuesto a la Educación mientras que el promedio provincial es 23,7%.*
- *En la PBA vive el 40% de la población total del país, sin embargo solamente cuenta con algo más del 20% del total de efectivos policiales.*
- *Dado el tamaño de la PBA, su déficit crónico y el significativo incremento en los últimos dos años de los resultados fiscales negativos constituye un potencial riesgo para todo el país.*
- *La situación fiscal de la PBA ha significado un aumento de la dependencia de las transferencias y refinanciación de la deuda por parte del Gobierno Nacional.*

En particular, sobre este último punto señalado, de acuerdo a estimaciones oficiales<sup>8</sup>, a diciembre del 2008, la PBA presenta un stock de deuda de \$40.598 millones, equivalentes al 11% del Producto Bruto Geográfico de la provincia. De este stock de deuda un 61% tiene como acreedor al Gobierno Nacional. Desde el año 2007 el Gobierno Nacional ha prorrogado el pago de intereses y refinanciado el pago de capital por parte de la Provincia mediante el plan de asistencia financiera (PAF). Esto ha incrementado cada vez más la dependencia por parte del gobierno provincial del gobierno nacional.

Actualmente se encuentra en discusión el proyecto de Ley de Presupuesto 2010 para la Provincia de Buenos Aires. El mismo estima un déficit fiscal de \$5.500 millones, equivalente a un tercio de los ingresos presupuestados para el mismo período. Ante esta situación cabe considerar que dado el peso de la provincia, su situación fiscal, social y política repercute en la situación del país. La propuesta de distribución del IG que se expone en la sección siguiente tiene esto en cuenta y presenta la recuperación relativa de la PBA como uno de sus ejes.

---

<sup>8</sup> Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

#### 4) Propuesta de Modificación a la Distribución del Impuesto a las Ganancias

La propuesta a continuación contempla el diagnóstico realizado en las secciones anteriores y se sostiene en los siguientes ejes:

- Incremento de los ingresos para las provincias.
- Recupero relativo de la Provincia de Buenos Aires.
- Financiamiento mediante un ajuste a las transferencias al sistema previsional en línea con la reversión de las reformas de los '90.
- Eliminación de las detracciones destinadas al fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

La propuesta se encuentra orientada hacia una redistribución de recursos que incrementa la porción destinada a las provincias e impulsan un recupero relativo de la PBA. Este incremento se financia mediante una disminución de ingresos del sistema previsional y / o el Gobierno Nacional, procurando limitar el impacto en su situación fiscal.

##### Contenido de la Propuesta

Situación Actual	Propuesta
Detracciones fijas	Eliminadas
20% Previsión Social	18% Previsión Social
10% Fondo del Conurbano (hasta \$650 millones para la PBA) e infraestructura social básica en las demás provincias	4% Fondo del Conurbano a la PBA (se elimina el tope de \$650 millones) 14% Infraestructura social básica en las provincias excluyendo a la PBA
4% a las provincias de acuerdo a NBI (excluyendo PBA)	4% a las provincias de acuerdo a NBI ( <b>excluyendo PBA</b> )
2% ATN	Eliminado
64% Coparticipación	58% Coparticipación

Como primera medida, con el criterio de lograr una simplificación en la distribución del IG la propuesta contempla la eliminación de las detracciones fijas establecidas en el Pacto Federal para el Empleo. Los destinos de estas sumas fijas (Sistema Previsional, ATN y Coparticipación) ya se encuentran contemplados en la distribución posterior de lo recaudado por IG.

El principal cambio ocurre en la distribución del 10% que actualmente se destina al Fondo del Conurbano y el desarrollo de infraestructura social básica en las provincias. El 10% vigente se transforma en un 4% a la PBA y un 14% al resto de las provincias destinados a infraestructura básica social. Esto significa que se elimina el tope de \$650 millones para la PBA, el cual como se señaló anteriormente se encuentra claramente desactualizado.

Los nuevos coeficientes se justifican de la siguiente manera. El 4% que recibiría la PBA significa en la práctica que esta provincia pasaría de los \$650 millones actuales a \$2.146 millones por este concepto, considerando los valores de la recaudación en el 2008. Esta cifra se aproxima a lo que la PBA recibiría si el tope de \$650 millones establecido en 1997 hubiese sido ajustado por inflación hasta el 2008. Por su parte, el 14% que recibe el resto de las provincias genera una transferencia superior a la que estas reciben en la actualidad (en torno al 9%). Este incremento es necesario si se pretende elevar la participación de las provincias en general.

Podría considerarse que un aumento a las provincias debería provenir de una mayor simplificación de las transferencias que se realizan a partir del IG, con un aumento de los recursos destinados a la masa coparticipable. Sin embargo, en la práctica esta opción resulta inviable. De los recursos que pasan a conformar la masa coparticipable (una vez realizadas las detracciones previas), el 15% se destina al sistema previsional, y es la suma resultante la que se distribuye entre Nación y provincias. Por esta lógica, de cada \$10 que conforman la masa coparticipable, al sistema previsional le corresponden \$1,5, al Gobierno Nacional \$3,8 y a las provincias \$4,7. Es decir, estas últimas reciben menos de la mitad.

A la modificación de lo que reciben las provincias se suma una reducción de dos puntos, del 20% al 18% de lo que recibe el sistema previsional y la eliminación del 2% destinado al fondo de ATN administrado por el gobierno nacional.

A continuación se describen los efectos específicos que las modificaciones a la distribución federal del IG tendrían sobre el sistema previsional, el gobierno nacional y las provincias.

#### Efecto de la propuesta

La Tabla 7 compara la distribución actual del IG de acuerdo a los coeficientes vigentes con respecto a la distribución resultante de la propuesta, considerando el monto recaudado por IG en el 2008. Vale aclarar que al considerar el impacto de la propuesta se tiene en cuenta la totalidad de lo distribuido a partir del IG. Esto significa que se consideran tanto las detracciones a este impuesto con finalidad específica (previsión social, Fondo del Conurbano, etc), así como la porción que pasa a formar parte de la masa coparticipable y se distribuye de acuerdo a la Ley N° 23.548 – Coparticipación Federal.

**Tabla 7 – Impacto de la propuesta**

	Distribución Imp Ganancias 2008		Propuesta			
	Total (\$)	Particip s/ total	Total (\$)	Particip s/ total	Variación s/ original	Variación s/ original (%)
<b>Recaudación Impuesto Ganancias</b>	53.646	100,0%	53.646	100,0%	0	0,0%
<b>Gobierno Nacional</b>	13.780	25,7%	12.024	22,4%	-1.756	-12,7%
<b>Sistema Previsional</b>	15.894	29,6%	14.323	26,7%	-1.570	-9,9%
<b>Provincias</b>	23.973	44,7%	27.299	50,9%	3.326	13,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de recaudación de Impuesto a las Ganancias 2008 – AFIP.

### Efecto en los fondos destinados al Sistema Previsional

En la primera instancia de distribución del IG, el Sistema de Previsión Social pierde la suma fija de \$120 millones establecida en el Pacto Federal para el Empleo y pasa a recibir el 18% de lo recaudado por este impuesto. Adicionalmente, al realizar la distribución propuesta del IG, los fondos que se destinan a la masa coparticipable pasan del 64% actual, al 58%. Dado que el Sistema Previsional recibe un 15% de la masa coparticipable, también se produce una disminución de los recursos por esta vía.

Considerando los valores de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias en el año 2008, la disminución de ingresos al sistema previsional siguiendo los lineamientos de la propuesta es del 9,9%. En el 2008 esto hubiese significado una disminución de \$1.570 millones sobre un total de \$15.894 millones que efectivamente fueron destinados al sistema previsional ese año a partir de lo recaudado por IG.

### Efecto en los fondos que recibe el Gobierno Nacional.

Como primera medida, los recursos destinados del fondo de ATN se eliminan. Dado que estos recursos se destinan a las provincias, en la práctica esto no constituye realmente una disminución de los ingresos para el Gobierno Nacional, sino una modificación en el modo en que los mismos son asignados.

En una segunda instancia de distribución, disminuyen los fondos destinados al Gobierno Nacional al acotarse la porción de lo recaudado por IG que suma a la masa coparticipable (del 64% al 58%) de la cual (previa detracción del 15% para previsión social) el Gobierno Nacional recibe un 45%.

En total, los recursos distribuidos a partir del IG destinados al Gobierno Nacional disminuyen un 12,7%. Considerando los valores del año 2008, la reducción es de \$1.756 millones sobre los \$13.780 millones que recibió el Gobierno Nacional durante ese período.

### Efecto en los fondos que reciben las provincias.

Con respecto al impacto de la propuesta sobre los ingresos de las provincias, estas reciben en total un 13,9% adicional considerando lo recaudado por IG en 2008. La Tabla 8 muestra la distribución de estos recursos adicionales entre las distintas provincias si se aplicaran las modificaciones propuestas.

En primer lugar, se puede observar que se produce un recupero relativo de la Provincia de Buenos Aires. Esta obtiene un 26,1% más de recursos que los que recibió en el 2008 del IG. Esto es un aumento de \$1.140 millones sobre lo percibido en el 2008, \$4.365 millones. Cabe señalar que este aumento es aproximado al incremento de ingresos que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires estima percibir con los recientes aumentos de impuestos locales, obtenidos principalmente mediante una revalorización de las propiedades inmuebles.

Tabla 8 – Impacto de la propuesta: Provincias

Provincias	Distribución Imp Ganancias 2008		Propuesta			
	Total	Participación s/ total	Total	Participación s/ total	Variación s/ original	Variación s/ original (%)
	23.973	44,7%	27.299	50,9%	3.326	13,9%
Buenos Aires	4.365	8,1%	5.506	10,3%	1.140	26,1%
Catamarca	637	1,2%	705	1,3%	68	10,6%
Córdoba	2.113	3,9%	2.348	4,4%	235	11,1%
Corrientes	934	1,7%	1.044	1,9%	110	11,8%
Chaco	1.250	2,3%	1.396	2,6%	146	11,6%
Chubut	412	0,8%	449	0,8%	37	9,0%
Entre Ríos	1.167	2,2%	1.296	2,4%	129	11,1%
Formosa	882	1,6%	980	1,8%	98	11,1%
Jujuy	705	1,3%	787	1,5%	82	11,6%
La Pampa	426	0,8%	470	0,9%	44	10,3%
La Rioja	481	0,9%	532	1,0%	51	10,6%
Mendoza	1.007	1,9%	1.123	2,1%	116	11,5%
Misiones	826	1,5%	926	1,7%	100	12,1%
Neuquén	452	0,8%	494	0,9%	42	9,2%
Río Negro	596	1,1%	661	1,2%	65	10,9%
Salta	991	1,8%	1.112	2,1%	121	12,3%
San Juan	794	1,5%	880	1,6%	86	10,8%
San Luis	530	1,0%	586	1,1%	56	10,6%
Santa Cruz	403	0,8%	436	0,8%	33	8,2%
Santa Fe	2.157	4,0%	2.400	4,5%	243	11,3%
Santiago del Estero	1.020	1,9%	1.138	2,1%	118	11,6%
Tucumán	1.186	2,2%	1.326	2,5%	140	11,8%
Tierra del Fuego	284	0,5%	313	0,6%	29	10,3%
Ciudad de Buenos Aires	355	0,7%	391	0,7%	36	10,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de recaudación de Impuesto a las Ganancias durante el 2008 - AFIP

Por su parte, las provincias restantes reciben entre un 8% y un 12,5% más de lo que recibieron efectivamente en el 2008. Las variaciones entre provincias se relacionan con los coeficientes de coparticipación establecidos en la Ley N° 23.548, los cuales son empleados para distribuir el incremento de los recursos destinados a infraestructura social básica.

## 5) Reflexiones Finales

Aunque muchas veces no expresadas de manera explícita, es posible identificar dos perspectivas al proponer reformas al federalismo fiscal en Argentina. Desde una perspectiva, esta reforma debería ser estructural, fundada en un consenso amplio sobre las responsabilidades sobre ingresos y gastos de los niveles de gobierno entre los principales actores involucrados. Desde esta óptica, el ideal lo constituye un nuevo esquema de federalismo fiscal que involucre un cambio al esquema de coparticipación, dando de baja las distintas modificaciones a este esquema que se produjeron durante la última década y media, en su mayor parte basados en acuerdos asociados a la coyuntura político - económica del momento. Desde esta perspectiva suele considerarse que la reforma debería incorporar un replanteo de la estructura tributaria, considerando aspectos como los incentivos entre niveles de gobierno, la progresividad de los impuestos, o la no superposición de tributos sobre una misma fuente imponible.

Aunque deseable, este tipo de enfoque se ha visto obstaculizado por la constante imposibilidad o falta de intención de establecer los acuerdos necesarios entre los actores nacionales y provinciales relevantes. Cabe resaltar una vez más que el mandato de sancionar una nueva Ley de Coparticipación Federal se encuentra establecido en la Constitución Nacional reformada en 1994 y sin embargo, no se ha realizado ningún avance en este sentido.

Desde otra perspectiva, es posible plantear un enfoque más gradual, impulsando la discusión sobre la mejora del federalismo fiscal desde medidas concretas, que apunten a resolver situaciones específicas y sobre las que se puede lograr mayor consenso. La situación desfavorable de la Provincia de Buenos Aires en la distribución de recursos federales o la necesidad de reconsiderar las detracciones a la coparticipación destinadas al sistema previsional luego de la anulación de las reformas que las justificaron son ejemplos de estas situaciones específicas.

Como desventaja, este enfoque presenta el riesgo de que en caso de que se tomaran medidas con enfoque gradual, estas pierdan impacto e incluso disminuyan las posibilidades de una discusión futura de sobre la cuestión de fondo, al no modificar los elementos e incentivos estructurales tanto políticos como fiscales que determinan el federalismo fiscal vigente. En otras palabras, medidas demasiado específicas, que modifican aspectos marginales del federalismo fiscal en Argentina, podrían constituir una suerte de “parche”, que pospone aun más la discusión de fondo.

Sin embargo, este tipo de iniciativas, entre las cuales se inserta la propuesta realizada en el presente trabajo, tiene el potencial de producir, como primer efecto, la modificación justificada de aspectos del federalismo fiscal, más allá de la coyuntura específica del momento. Considerando la historia reciente de Argentina, es posible observar que las modificaciones en la dinámica del federalismo fiscal se han producido como respuesta a situaciones económicas, políticas y fiscales determinadas, o como efecto de medidas macroeconómicas del Gobierno. El ejemplo más claro de esto último lo constituye la modificación de la estructura tributaria luego de la devaluación del 2002, con un crecimiento muy significativo del peso relativo de las retenciones a las exportaciones producidos por la devaluación del peso, combinada con una situación favorable a nivel internacional de los productos primarios.

Yendo en contra de la lógica señalada, una propuesta concreta, además de los cambios específicos que impulsa, puede constituir adicionalmente un instrumento que contribuya a modificar la lógica reactiva con la que se ha encarado el federalismo fiscal en Argentina, por una lógica pro – activa para comenzar a resolver algunos problemas de la distribución de los recursos federales.

Asimismo, el trabajo realizado apunta a constituir un aporte más a la discusión de federalismo fiscal en Argentina. Superada el tratamiento parlamentario de la prorroga del IG, los ejes de debate sobre la modificación de aspectos de la distribución federal de los recursos se mantiene. La situación fiscal de las provincias en general y de la Provincia de Buenos Aires en particular, y la dinámica de federalismo que rige al país constituyen aspectos centrales a resolver en el marco de las políticas de desarrollo en los próximos años.



**ANEXO – Propuesta teórica**

Una de las alternativas más comunes que se señalan al debatir reformas al federalismo fiscal es la eliminación de la totalidad de detracciones previas a la coparticipación. Sin embargo esta alternativa requiere de un replanteo integral del financiamiento de Nación, provincias y sistema previsional, considerando todas las fuentes tributarias. En el caso específico del IG, eliminar las detracciones produce principalmente una transferencia de recursos del sistema previsional (pierde la mitad de los recursos provenientes del IG) al Gobierno Nacional. Mientras tanto se produce un aumento para las provincias menor al planteado en la propuesta del presente trabajo. Por estos motivos este tipo de propuesta, al menos si se considera únicamente el IG, resulta poco viable.

**a) Se eliminan todas las detracciones al IG. La totalidad de lo recaudado se destina a la masa de recursos coparticipables.**

	Distribución Imp Ganancias 2008		Propuesta B			
	Total	Participación s/ total	Total	Participación s/ total	Variación s/ original	Variación s/ original (%)
<b>Recaudación Impuesto Ganancias</b>	53.646	100,0%	53.646	100,0%	0	0,0%
<b>Gobierno Nacional</b>	13.166	24,5%	18.831	35,1%	5.664	43,0%
<b>Sistema Previsional</b>	15.894	29,6%	8.047	15,0%	-7.847	-49,4%
<b>Provincias</b>	24.586	45,8%	26.768	49,9%	2.182	8,9%
Buenos Aires	4.289	8,0%	5.678	10,6%	1.389	32,4%
Ciudad de Buenos Aires	464	0,9%	638	1,2%	174	37,5%
Catamarca	711	1,3%	712	1,3%	2	0,2%
Córdoba	2.153	4,0%	2.296	4,3%	143	6,6%
Corrientes	906	1,7%	961	1,8%	55	6,1%
Chaco	1.209	2,3%	1.290	2,4%	81	6,7%
Chubut	468	0,9%	409	0,8%	-59	-12,6%
Entre Ríos	1.185	2,2%	1.262	2,4%	77	6,5%
Formosa	960	1,8%	941	1,8%	-19	-1,9%
Jujuy	772	1,4%	735	1,4%	-38	-4,9%
La Pampa	469	0,9%	486	0,9%	17	3,6%
La Rioja	551	1,0%	535	1,0%	-15	-2,8%
Mendoza	1.019	1,9%	1.078	2,0%	59	5,8%
Misiones	871	1,6%	854	1,6%	-16	-1,9%
Neuquén	454	0,8%	449	0,8%	-5	-1,1%
Río Negro	651	1,2%	652	1,2%	1	0,2%
Salta	1.012	1,9%	991	1,8%	-21	-2,1%
San Juan	836	1,6%	874	1,6%	38	4,6%
San Luis	579	1,1%	590	1,1%	11	1,9%
Santa Cruz	390	0,7%	409	0,8%	19	4,9%
Santa Fe	2.107	3,9%	2.311	4,3%	204	9,7%
Santiago del Estero	1.067	2,0%	1.068	2,0%	1	0,1%
Tierra del Fuego	276	0,5%	319	0,6%	43	15,6%
Tucumán	1.188	2,2%	1.230	2,3%	42	3,5%

## Bibliografía

ANSES (2009), *Informe del Fondo de Garantía de Sustentabilidad*, Presentación al Consejo del FGS, Agosto. MIMEO

ANSES, Ministerio de Trabajo y Presidencia de la Nación (2008), *SIPA – Reforma del Sistema Previsional Argentino*, MIMEO. <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2008/SiPA.pdf>.

Argañaraz, Nadin Et Al (2003): *Federalismo Fiscal Argentino: Un análisis comparativo con Australia y Canadá*. IERAL. Serie Política Fiscal, Documento de Trabajo Nro. 3.

Brodersohn, Mario (2008). *Reformas en la Seguridad Social en Argentina y Chile: un contraste aleccionador*. Informe Especial N° 384, Econométrica.

Cao Horacio (sin fecha)

Cao, Horacio (2007), *Una nueva Perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos*. Presentado en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires, agosto.

Castiñeira, Ramiro (2007). *El impacto fiscal de la reforma previsional*. Informe Especial N° 376, Econométrica.

Cetrángolo, Oscar Et al (2002), *Las Finanzas Públicas Provinciales: Situación Actual y Perspectivas*, CEPAL, Series Estudios y Perspectivas 12, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo, Documento N° 151, CEPAL. Disponible en web.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Pablo (2004), *Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina*, CEPAL, Revista N° 84.

Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (2009), *Informe de Gestión de la Deuda Pública*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Año VIII, Nro 22, Febrero.

Frigerio, Rogelio (2007), *La Situación Fiscal de las Provincias*, 10° Seminario de Federalismo Fiscal, Senado de la Nación, Economía y Regiones, Buenos Aires, Noviembre. MIMEO.

Losteau, Martín Et al (2003). *Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema previsional. Una propuesta desde la economía y la política*. 1° edición, Buenos Aires. Tema Grupo Editorial.

Macón, Jorge (1998), *Federalismo Fiscal y Descentralización en Argentina*, Octubre.

Nicolini, Juan Pablo et al (2002), *Decentralization, Fiscal Discipline in Subnational Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. Inter American Development Bank, Research Network Working Paper #R-467, Washington D.C.

Otero, Gerardo Adrián et al (2004), *Las Inequidades del Sistema Fiscal Federal Argentino*, Documento de Trabajo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Piffano, Horacio (1999). *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*. Documento de Trabajo N° 27. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Buenos Aires.

Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (1996). *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Naciones Unidas. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Agosto.

Sanguinetti, Juan (2009), *La Administración Tributaria de la Provincia de Buenos Aires: Un análisis desde una perspectiva comparada – Informe Final*, PNUD - Proyecto de Desarrollo Institucional de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Septiembre.

Secretaría de Seguridad Social (2003), *El Libro Blanco de la Previsión Social*, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires, Marzo.

Tommasi, Mariano (2002), *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990's*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Document 69.

Uña, Gerardo, Cogliandro Gisell y Bertello Nicolás (2005) *Concentración de Facultades del Poder Ejecutivo Nacional sobre el Presupuesto Nacional: Una Tendencia en Aumento*. Revista ASAP N° 39, Agosto.

**Gerardo Uña**

Co-fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, México, Perú, Paraguay, Bolivia y Uruguay en administración financiera y gestión pública. Actualmente es Jefe de la Unidad Ejecutora del Proyecto Sistema para la Gestión Financiera del Estado de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Investigador Asociado de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para a IDRC de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

**Nicolás Bertello**

Investigador de la Fundación Siena. Lic. en Administración de Empresas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE Buenos Aires). Actualmente está cursando la Maestría en Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina. Se desempeña como Consultor del Banco Mundial en temas relacionados con administración financiera pública. Realiza investigaciones en finanzas públicas y presupuesto en el sector público para la Fundación Konrad Adenauer y para CIPPEC.

Para citar este documento:, Bertello, Nicolás y Uña, Gerardo (2009). “Propuestas para mejorar el federalismo fiscal en Argentina: un nuevo esquema para la distribución del impuesto a las Ganancias”. Fundación Siena, Documento de Trabajo N° 08/09, Octubre 2009.



FUNDACION  
**siena**  
investigación aplicada de políticas públicas

Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común

**Documentos de Trabajo** es una publicación que contiene los principales hallazgos y recomendaciones de las investigaciones realizadas por los miembros de la Fundación Siena.

Suscripción: enviar un e-mail a [info@fundacionsiena.org.ar](mailto:info@fundacionsiena.org.ar).

