

♦ ♦ ♦

# CARTA DE JEFATURA DE GABINETE

♦ ♦ ♦

MÁS PROVINCIAS, MÁS NACIÓN

ABRIL 2018



Jefatura de Gabinete de Ministros  
Presidencia de la Nación

En diciembre de 2015, el Gobierno encontró un Estado con demasiado poder del Poder Ejecutivo Nacional, que repartía recursos a las provincias con discrecionalidad y como una explícita herramienta de disciplinamiento político.

En estos dos años aumentamos las transferencias automáticas, dimos más autonomía a las provincias y solucionamos problemas que llevaban décadas.

Tres cifras muestran los cambios logrados gracias a los acuerdos entre la Nación y las provincias:

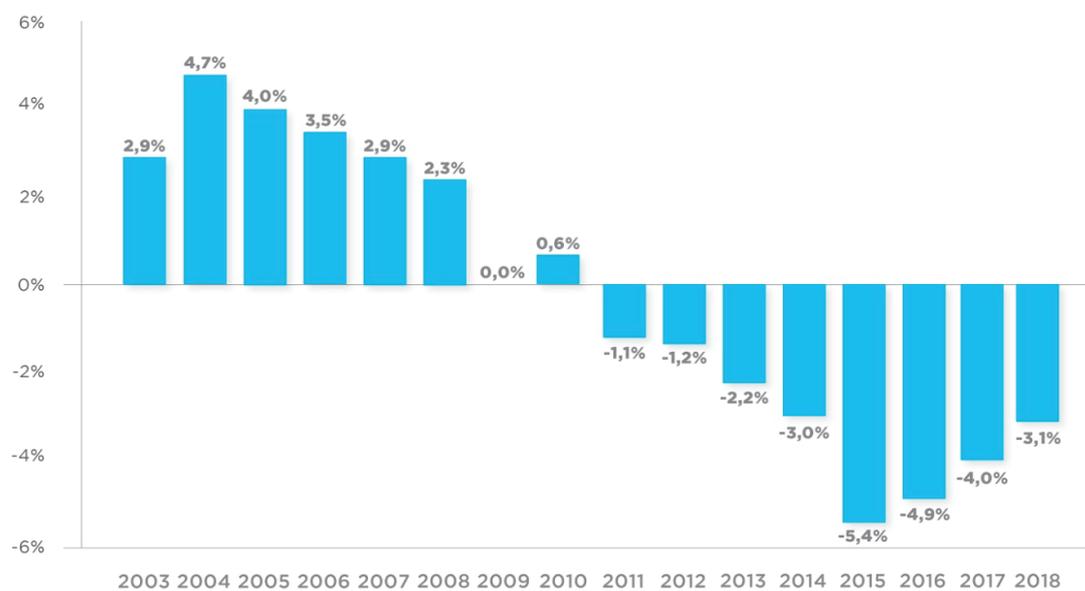
- Las transferencias automáticas a las provincias alcanzarán este año el 43% de la recaudación federal (excluyendo las contribuciones a la seguridad social), el número más alto en 20 años.
- De la recaudación total de AFIP, el Gobierno Nacional se quedará este año sólo con el 20%, la mitad de lo que se quedaba en el promedio de 2003-2015. El otro 80% irá directo a las provincias (33%) y a jubilaciones y programas sociales (47%).
- Hoy las provincias reciben 200.000 millones de pesos directos por año adicionales a los que recibían durante el gobierno anterior.

Gracias en parte a estos acuerdos, buena parte de las provincias tienen las cuentas ordenadas. Este año las provincias alcanzarán, en conjunto, el superávit económico. La Nación, sin embargo, todavía tiene un déficit importante.

Por eso, el próximo paso para seguir avanzando es que los distritos asuman sus responsabilidades de gasto, ya que el Estado Nacional sigue haciendo tareas que son responsabilidad de las provincias o los municipios.

## RESULTADO PRIMARIO CONSOLIDADO

Como porcentaje del PBI.



En poco más de una década, el Estado Nacional y las provincias pasaron de un superávit primario de casi 5% del PBI a un déficit primario del mismo tamaño, a pesar de haber duplicado los impuestos en relación al tamaño de la economía.

## DE DÓNDE ARRANCAMOS

En diciembre de 2015 el Estado Nacional estaba quebrado, en el sentido clásico de la palabra: no tenía crédito ni podía hacerse cargo de sus obligaciones.

En poco más de una década había pasado de un superávit primario de 5% del PBI a un déficit primario del mismo tamaño, a pesar de haber duplicado los impuestos en relación al tamaño de la economía.

El Gobierno también encontró un Poder Ejecutivo Nacional con demasiado poder, que elegía discrecionalmente a cuáles provincias transferirles fondos y a cuáles no, y en esta elección había, con frecuencia, motivaciones políticas.

Además, un número significativo de provincias estaba en una situación financiera muy delicada, sin fondos para sueldos ni aguinaldos. El nuevo Gobierno debió ayudarlas, incluso con dinero que no tenía, para superar aquel primer obstáculo.

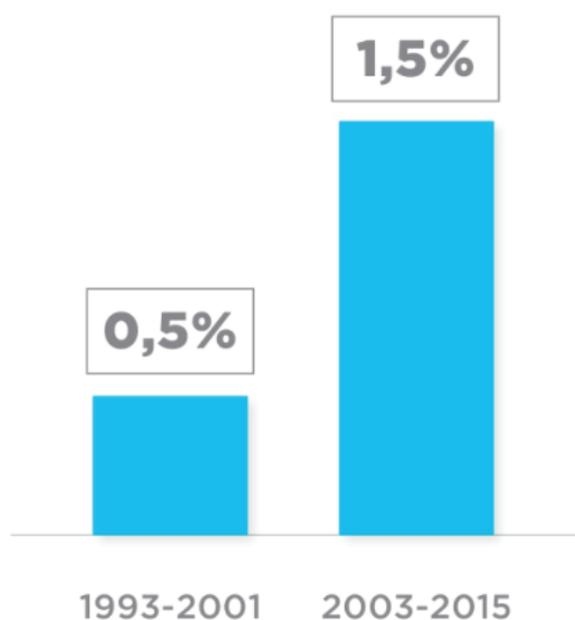
El federalismo era sólo de palabra, no se cumplía en los hechos.

Esto no siempre había sido así. Entre 1993 y 2001, el promedio de transferencias discrecionales de Nación a provincias –es decir, las que no están incluidas en los acuerdos automáticos por coparticipación– fue de medio punto de la economía por año.

Entre 2003 y 2015, en cambio, el promedio fue de un punto y medio del PBI. Es decir, el triple. Las transferencias arbitrarias de la Nación a las provincias, las decididas sólo por la voluntad de los funcionarios, fueron tres veces más altas en la década pasada que en la anterior.

### TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES DE NACIÓN A PROVINCIAS

Como porcentaje del PBI.



Gobernadores y ex gobernadores han relatado en estos años sus esfuerzos por obtener fondos extra del Poder Ejecutivo anterior. Necesitaban plata para obras o pagar sueldos y venían a Buenos Aires a suplicar por el favor presidencial o de algún ministro, que normalmente llegaba pero a menudo a cambio de algo.

Este sistema impredecible destruyó las capacidades de las provincias de planificar su presupuesto y realizar una gestión adecuada. Por eso no

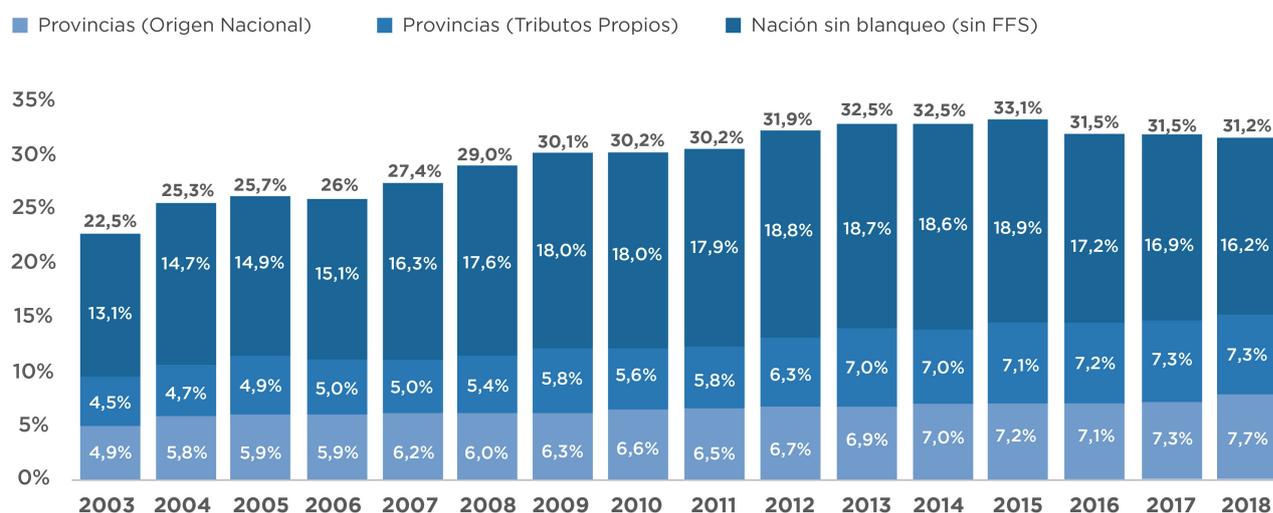
sorprende que algunas de las provincias más favorecidas por las transferencias arbitrarias, como Santa Cruz y Chaco, estaban entre las que peor situación financiera mostraban. En cambio, varias de las que habían sido “castigadas”, como Córdoba y San Luis, eran las que mostraban una situación financiera más robusta.

¿Cómo ocurrió esto? ¿Cómo fue que aumentó tanto el poder relativo del Poder Ejecutivo Nacional en perjuicio de las provincias? Básicamente por dos vías.

Una vía fueron los impuestos. En aquellos años el Poder Ejecutivo Nacional creó o aumentó impuestos que no se coparticipaban o que se coparticipaban de manera parcial. Los más importantes en este proceso fueron las retenciones a las exportaciones y el impuesto al cheque, que llegaron a representar más de 1 de cada 5 pesos de toda la recaudación nacional.

## RECURSOS TRIBUTARIOS\* DEL SECTOR PÚBLICO

Como porcentaje del PBI



\*Tributarios y Seguridad Social

Hasta 2015 aumentó la carga tributaria en todos los niveles del Estado, pero especialmente en los impuestos provinciales y los nacionales no coparticipables.

Las retenciones, por ejemplo, iban en más del 90% al Tesoro Nacional. Gracias a los buenos precios internacionales y la suba de las alícuotas, cada año aumentaba la participación de la Nación en el total de la recaudación.

La otra vía fue la estatización del sistema de jubilaciones. No juzgamos la decisión de hacerlo (este Gobierno cree en un sistema previsional público y universal). Pero con aquella decisión la Casa Rosada se apropió de recursos instantáneos que le sirvieron después para financiar una variedad de acciones en las provincias, también decididas discrecionalmente desde Buenos Aires, como la construcción de viviendas o el reparto de computadoras.

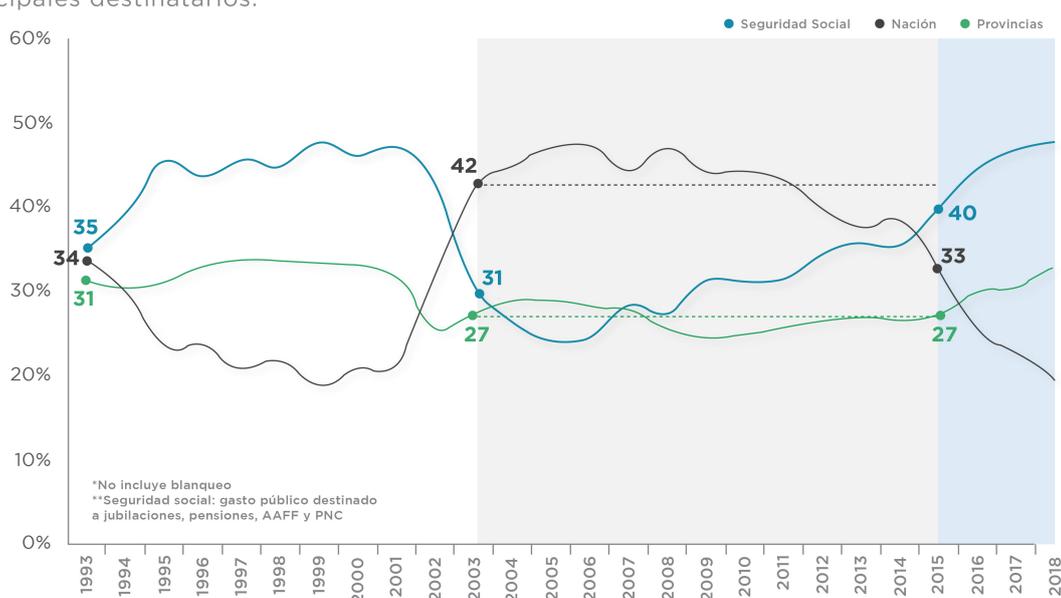
El Gobierno fue recibido también con un problema bastante antiguo pero que se había vuelto urgente, producto de un DNU sancionado pocas semanas antes, y una sentencia de la Corte Suprema, también muy reciente, que obligaban al nuevo Gobierno a devolverles a las provincias el 15% de la recaudación que iba a ANSES desde hacía 20 años.

Existían también cuestiones pendientes desde hacía décadas. Por un lado, más de 60 juicios de las provincias contra la Nación. Por otro, el desequilibrio histórico del Fondo del Conurbano Bonaerense, desnaturalizado desde hacía 15 años. Y la deuda siempre pendiente de una nueva Ley de Coparticipación, prevista en la Reforma Constitucional desde 1994.

Por último, en diciembre de 2015 había también un sistema de subsidios a la energía y al transporte con una altísima discriminación geográfica. Ocho de cada diez pesos de subsidio se concentraban en CABA y la Provincia de Buenos Aires.

### PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN FEDERAL

Principales destinatarios.



La síntesis de toda esta política se ve claramente reflejada en la evolución del reparto de la recaudación de AFIP entre sus tres grandes destinatarios: las provincias, el sistema de seguridad social y el Tesoro Nacional, cuya porción cayó sensiblemente desde 2015.

## QUÉ HICIMOS

Lo primero que hizo el nuevo Gobierno fue demostrar su compromiso por modificar de raíz la situación existente e iniciar una nueva relación entre la Nación y las provincias, para construir un federalismo verdadero y romper la lógica política perversa de los años anteriores.

El primer sábado de la gestión del presidente Macri, el Gobierno invitó a todos los gobernadores del país y al jefe de gobierno porteño a la Quinta de Olivos. El presidente les dijo allí que se había terminado el tiempo de la discriminación política, la arbitrariedad y la concentración de poder por parte del Gobierno Nacional.

*En mayo de 2016 acordamos con 20 provincias devolverles el 15% de ANSES en cinco años, a un ritmo de 3% por año.*

En aquel momento muchos gobernadores dudaron, pero hoy todos pueden dar fe de que, en estos dos años y medio, el Gobierno ha cumplido. Algunas veces se ha llegado a acuerdos y otras veces no, pero siempre se mantuvo el espíritu de cooperación y trabajo en conjunto.

El presidente Macri hizo esto, además, sabiendo que sólo cinco de los 24 provincias son gobernadas por Cambiemos y luego de haber sufrido la discriminación como jefe de Gobierno porteño.

Como prueba de buena voluntad, el Gobierno devolvió inmediatamente el 15% de ANSES a las provincias que tenían sentencia de la Corte –Córdoba, Santa Fe y San Luis– por un monto anual de 28.000 millones de pesos de hoy.

En mayo de 2016, solo cinco meses después de asumir, se acordó en Córdoba, con el resto de las provincias, devolverles el 15% de ANSES en

cinco años, a un ritmo de 3% por año. Y lo estamos cumpliendo: las transferencias por este punto, expresadas en pesos de hoy, fueron de 19.000 millones de pesos en 2016, 41.000 millones de pesos en 2017 y este año serán más de 73.000 millones de pesos.

Sumando lo que reciben las tres provincias con sentencias, este año las provincias recibirán, gracias a aquel acuerdo, 101.000 millones de pesos adicionales.

PERIODO	3 PROVINCIAS	21 PROVINCIAS	DEVOLUCIÓN A 24 PROVINCIAS (EN MILLONES DE PESOS DE 2018)
2016	22.234	19.375	41.609
2017	23.343	40.682	64.025
2018*	28.228	73.423	101.651
Acumulado 2016-2018	73.805	133.480	207.285
2020 en adelante*			150.000

Desde 2020 se habrá completado la devolución del 15% de ANSES al ritmo de 3% anual. Las tres provincias son Córdoba, Santa Fe y San Luis, las que tenían sentencia de la Corte Suprema.

Durante 2019 y 2020 se terminará de completar la devolución del 6% restante a las provincias, que significarán cerca de 50.000 millones de pesos anuales adicionales.

En aquel acuerdo también se habilitó la posibilidad de adelantar como préstamos otro 6% adicional, más otro 3% por año. Estos préstamos de la Nación a las provincias ya superaron los 60.000 millones de pesos.

Ese mismo mes, mayo de 2016, el Gobierno Nacional salió del default y permitió acceder al crédito en plazos y tasas nunca antes vistas en el país. Dejamos que las Provincias se beneficien también de ese nuevo acceso al crédito y las autorizamos a financiarse con \$142.000 millones en 2016 y \$172.000 millones el año pasado.

Un mes después, se solucionaron otros conflictos históricos, como el financiamiento de la AFIP y las cajas provinciales no transferidas, aceptando la posición de las provincias.

Mientras todo esto ocurría, el Gobierno fortaleció la red nacional de protección social, igualitaria en todo el país. Se extendió la cobertura de la AUH, a más de 100.000 niños que salimos a buscar por el territorio. Ampliamos las asignaciones familiares, para incluir a los hijos de los monotributistas y los trabajadores temporarios. Esto permitió incluir a casi dos millones de niños sin cobertura. Lanzamos la Reparación Histórica, la Pensión Universal para los mayores y los créditos ANSES, que agregaron, a la cobertura social, el acceso al crédito para más de 3 millones de familias de todo el país.

### TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS

Como % de la recaudación federal.



Las transferencias automáticas del Tesoro Nacional a las provincias están en su momento más alto en 20 años.

Esta política de ingresos universales del Estado Federal cubre hoy a más del 98% de los mayores de 65 años y al 85% de los menores de 18, en todos los municipios de todas las provincias del país. Este esfuerzo de la Nación sin dudas permitió aliviar los presupuestos provinciales y municipales, que ya no tienen que hacerse cargo de toda la asistencia que necesitan los sectores desprotegidos. Esta red nacional de contención, de la que estamos orgullosos, consume el 47% de la recaudación total de AFIP.

Además, con esfuerzo y a pesar de los obstáculos, sabiendo que era un camino difícil, el Gobierno avanzó en la reducción de los subsidios a los servicios y el transporte público, que discriminaban a las provincias del interior. Y lanzó un ambicioso plan de infraestructura federal y transparente con obras en todas las provincias y miles de localidades del país.

*Hacia 20 años que el Gobierno Nacional no entregaba tantos recursos automáticos a las provincias.*

La coronación de este trabajo conjunto llegó en noviembre de 2017, con la firma del Consenso Fiscal, un acuerdo histórico para normalizar la relación entre el Gobierno Nacional y las provincias y trazar un sendero razonable para llegar al equilibrio fiscal consolidado.

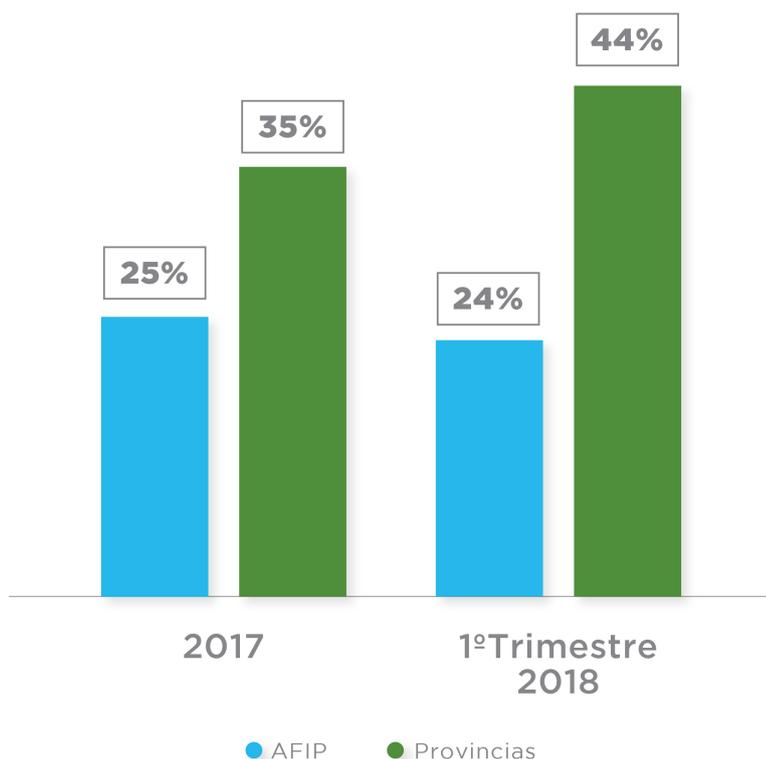
Los acuerdos firmados en el Consenso Fiscal ya los estamos cumpliendo. Tenemos la Ley de Responsabilidad Fiscal, un camino para bajar impuestos, controlar el gasto y repartir los recursos de la coparticipación de una manera más sensata y justa. La provincia de Buenos Aires, después de muchos años de injusticias, recibe otra vez un Fondo del Conurbano que respeta el espíritu de su creación.

Un ejemplo de cómo el Consenso Fiscal va a permitir impulsar la producción y el empleo es la rebaja a las alícuotas del Impuesto a los Ingresos Brutos. Entre 2018 y 2022, la alícuota promedio bajará casi dos

puntos y siete sectores estarán exentos, incluyendo a la industria, los créditos hipotecarios, la pesca y la agricultura, por ejemplo.

### EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN

Variación interanual.



Desde el año pasado, la parte de la recaudación de AFIP que va directo a las provincias crece más rápido que la recaudación total.

impuestos nacionales, que había caído mucho, alcance este año el 43%. Es decir que el 43% de todo lo que recauda la AFIP va directo a las provincias, sin la intervención del Gobierno.

Esto es mucho más que el piso de 32% al que había bajado en 2008 o el 38% de 2015, y es el porcentaje más alto desde el 42% registrado en 1998. Hacía 20 años que el Gobierno Nacional no entregaba tantos recursos automáticos a las provincias.

Esto implica que este año, gracias a los acuerdos firmados y a decisiones propias del Gobierno, las provincias van a recibir, a precios de hoy,

Fue un acuerdo en el que ganaron todos los argentinos. Un gobernador dijo en ese momento: “Es la primera vez que firmamos algo en la Casa Rosada y no salimos perdiendo”. La frase refleja el espíritu de trabajo de estos años.

Los resultados ya se están viendo. Toda esta devolución de recursos automáticos a las provincias va a permitir que la parte de la coparticipación que va a las provincias de la recaudación de

200.000 millones de pesos adicionales más por año de lo que recibieron en el promedio de 2003-2015. Cuando se complete la distribución de los seis puntos que aun están restan devolver a las 21 provincias -en 2020- este monto trepará a 250 millones.

Para una provincia como Córdoba, esto le representa tres meses de salarios. Para Salta implica poder duplicar el presupuesto de obras e inversiones. Para San Juan significa duplicar su recaudación provincial.

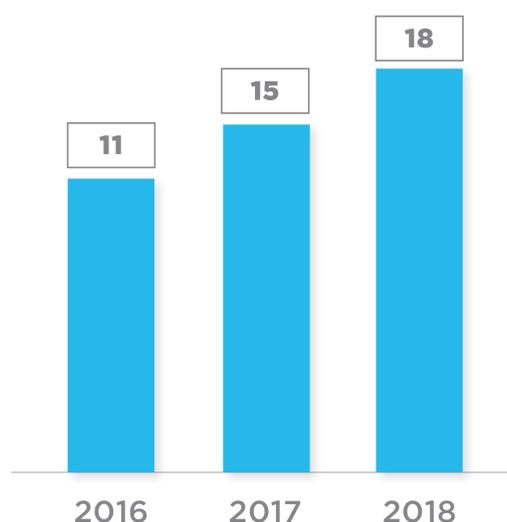
Gracias a los cambios de estos años, tanto la Seguridad Social como las provincias aumentaron su porción de la recaudación de la AFIP. A costa del Tesoro Nacional, que perdió participación.

Este año el Estado Nacional administra apenas el 20% de lo que recauda la AFIP, porque el otro 80% se destina directamente a provincias (33%) y a jubilaciones y programas sociales (47%). Este 20% es la mitad del promedio 2003-2015.

Otra manera de mostrar el nuevo reparto automático de los impuestos nacionales es ver que la recaudación de AFIP aumentó el año pasado un 25%, pero la parte destinada a las provincias subió un 35%. En el primer trimestre de este año la tendencia se acentuó: la recaudación de la AFIP subió 24% y lo destinado a las provincias, 44%.

Un último punto sobre dónde estamos parados ahora, acerca de las cuentas fiscales de la provincias. Gracias a todos estos cambios mencionados, las provincias están en una situación fiscal sólida, mucha más sólida que la de la Nación, que aún tiene un déficit importante.

**PROVINCIAS CON SUPERÁVIT ECONÓMICO**  
Con Consenso fiscal y Ley de responsabilidad.



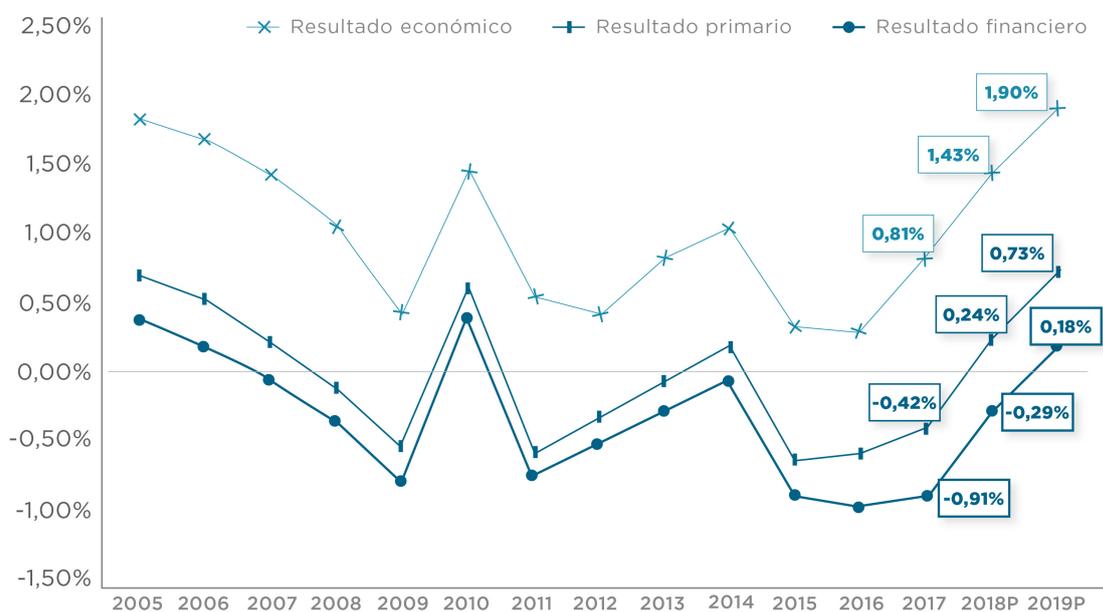
Gracias a los acuerdos alcanzados con la Nación, y sus propios esfuerzos, cada vez más provincias tienen cuentas equilibradas.

Las provincias alcanzarán este año el superávit primario en conjunto. Y el año que viene alcanzarán el superávit financiero, es decir, incluyendo sus pagos de intereses.

En 2016 sólo 11 provincias tuvieron superávit económico, que computa sus ingresos y gastos corrientes. El año pasado fueron 15 y esperamos que este año sean 18. A otras les costará más y recién llegarán a ese lugar en 2021. Pero el año que viene serán la gran mayoría y desde el primer año de gobierno 18 provincias mejoraron su situación fiscal, gracias al Consenso Fiscal y a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

## RESULTADO FISCAL PROVINCIAS

Como porcentaje del PBI



Las cuentas de las provincias están mejorando consistentemente. Aunque no todas están en la misma situación, el resultado primario de todas las provincias sumadas será este año positivo. Y la proyección indica que el año que viene tendrán superávit financiero, es decir, incluyendo los pagos por intereses de deuda.

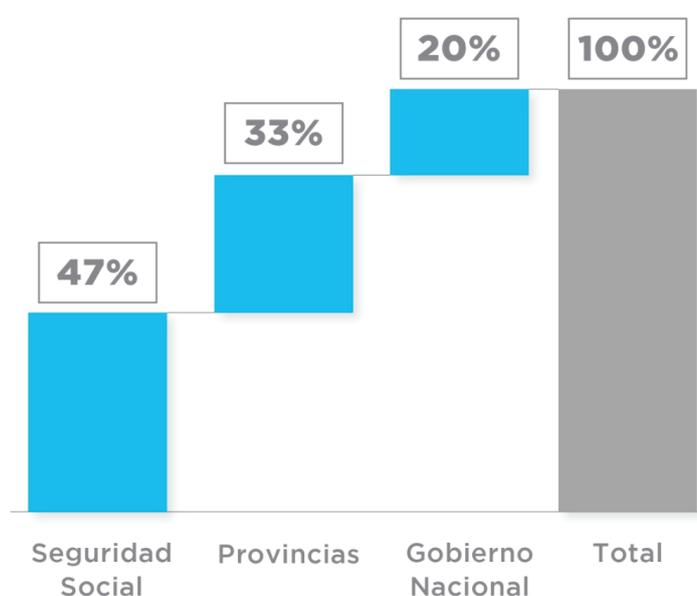
## HACIA DÓNDE VAMOS

Habiendo comenzado a sanear lo estructural y lo más urgente, revertida la hiperconcentración de recursos en la Casa Rosada, el Gobierno cree que estamos en condiciones de discutir con madurez y en equipo el rol de cada uno de los niveles de Estado, sus responsabilidades y sus funciones y su financiamiento.

¿Debe la Nación darle plata a un intendente para asfaltar una calle? ¿Debe la Nación, existiendo recursos específicos como el FONAVI, construir viviendas en las provincias? ¿Debe la Nación repartir medicamentos en las provincias existiendo los sistemas públicos provinciales? Son preguntas que tenemos que hacernos.

Las grandes transferencias de fondos hacia la Seguridad Social y las provincias de estos dos años hacen imposible que el Estado Nacional continúe realizando las mismas tareas que hacía cuando le tocaba una parte mucho mayor de la recaudación.

### DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LA AFIP



De los impuestos que llegan a la AFIP, el Gobierno Nacional administrará este año sólo el 20%, la mitad del 40% que tenía a su disposición en el período 2003-2015.

Queremos ir hacia un Estado donde se aclaren las responsabilidades de cada nivel de gobierno. El Estado Nacional sigue haciendo cosas que deberían hacer las provincias o los municipios.

Por ejemplo, en las funciones que son responsabilidad primaria de las provincias, como salud, vivienda, agua potable y medio ambiente, el Estado Nacional todavía destina cerca del 10% del

presupuesto, equivalente a más del 2% del PBI o a dos terceras partes de su déficit primario.

En las funciones con responsabilidad compartida entre la Nación y las provincias, como educación, seguridad interior, ciencia y técnica, energía, transporte y comunicaciones, el Estado Nacional destina 20% de su presupuesto, casi 5% del PBI. También hay en estas áreas espacio para discutir una mejor asignación de los recursos.

*Pusimos orden donde había desorden.  
Contruimos confianza donde había  
desconfianza.*

En esta conversación está incluido el pedido que hizo el presidente desde Vaca Muerta para ser más conscientes sobre el consumo de energía, pero también en que cada distrito revise y elimine, donde pueda, impuestos y tasas en las facturas de servicios públicos.

Los recursos genuinos de las provincias tienen que volver a las provincias. Y las provincias tienen que asumir íntegramente sus responsabilidades de gasto. En lo primero avanzamos mucho. En lo segundo todavía no.

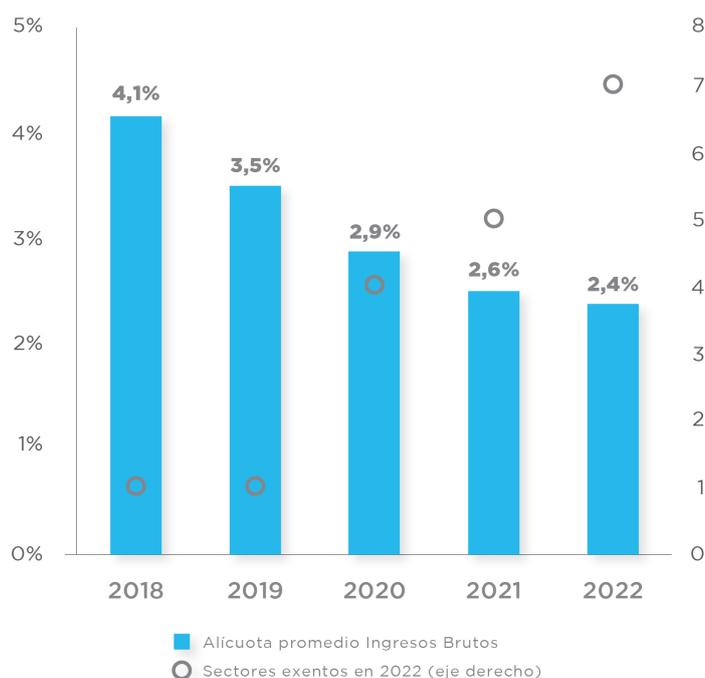
Una vía posible para esto sería trabajar en una nueva Ley de Coparticipación. Corresponderá al Congreso definir si es el mejor camino, pero sin dudas es una obligación constitucional, pendiente desde hace 24 años.

Otro punto para avanzar es la necesidad de clarificar y sistematizar los mecanismos de coparticipación municipal (es decir, el reparto automático de fondos de las provincias a los municipios). Es justo que aquellos gobernadores que reclamaron, con todo el derecho, una visión más federal en la coparticipación nacional, tengan la misma actitud de no discriminar a los municipios por su signo político.

## ALÍCUOTA MÁXIMA DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS

Promedio de las alícuotas fijadas en el Consenso Fiscal.

\*Suponiendo alícuota al máximo de 2019 en sectores sin tope en 2018.



El Gobierno Nacional acepta ponerse límites, reduciendo la discrecionalidad de las transferencias automáticas y dejando claro que no hay espacio –ni vocación– de discriminación.

El próximo paso es sentarnos a conversar, como venimos haciendo desde hace más de dos años, sobre cuáles son los límites y las responsabilidades de las provincias. Y fortalecer los mecanismos de transparencia y control sobre el flujo de los fondos públicos, en todos los niveles, para que estén al alcance de los ciudadanos y la sociedad civil.

Si cada uno cumple su parte, el gasto público y los impuestos irán bajando a niveles más razonables. Eso ayudará a nuestros productores, generará empleo en todo el país y nos permitirá seguir creciendo y contribuirá a superar la pobreza y la desigualdad que todavía existen.

En estos dos años hicimos mucho. Pusimos orden donde había desorden. Construimos confianza donde había desconfianza. Propusimos y acordamos un sistema previsible donde antes había arbitrariedad.

El desafío es seguir trabajando, pensando en el largo plazo de ese país federal que tantas veces se ha declamado y que sólo se podrá construir si todos los niveles de la administración, en conjunto con el Congreso, avanzan en la misma dirección.