

FALLO DE LA CSJN: IMPACTO FISCAL Y POSIBLES ESCENARIOS

LIC. ARIEL MELAMUD (ASAP)

Índice

Introducción.....	3
1- Antecedentes normativos a los fallos de la CSJN	3
2- La situación fiscal de ANSES y los gobiernos provinciales entre 2006 y 2014	5
3- Contenido de los fallos de la CSJN	7
4- Impacto fiscal 2006-2014 y 2015-2016 de los fallos de la CSJN	8
5- Impacto fiscal 2016 del DNU N°2635/15.....	9
6- Impacto fiscal 2006-2014 y 2015-2016 de aplicar los fallos a todas las provincias	11
7- Comparación del impacto fiscal de los fallos con transferencias discrecionales	14
Síntesis y comentarios finales	17

Introducción

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), a tan sólo dos días de conocerse los resultados del ballottage, exhortó al Estado nacional a suspender la detracción del 15% de la masa bruta de coparticipación correspondiente a las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba con destino a ANSES; y obligó al Estado nacional a devolverle a Santa Fe y San Luis los montos descontados entre 2006-2015. Además, la CSJN obligó al Estado nacional a suspender la retención del 1,9% de la coparticipación que Santa Fe y San Luis aportan a la AFIP, y a que les devuelva las sumas descontadas por este concepto entre 2004 y 2015. A este escenario se sumó (luego de cuatro días de conocerse) el DNU N°2635 del gobierno saliente que extiende hacia adelante la suspensión de ambas detracciones al resto de las provincias. Sin dudas estos hechos merecen analizarse porque alteran en gran medida las relaciones fiscales federales que prevalecieron en la Argentina durante los últimos 12 años.

En este informe se cuantifican el impacto fiscal de la decisión de la CSJN sobre las tres provincias para 2006-2015 y 2016, así como el impacto fiscal del DNU que extiende hacia adelante los fallos al resto de las provincias. Se calcula también el impacto que tendría la devolución de las sumas descontadas entre 2006-2014 a todas las provincias por ambos conceptos, y como ello hubiese alterado los resultados fiscales de las provincias y ANSES. Por último, se comparan la evolución de las transferencias discrecionales de la Nación a las provincias con los montos que significa aplicar los fallos de la CSJN a todas las provincias.

1- Antecedentes normativos a los fallos de la CSJN

Ley 24.130/1992, "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales"

Hasta principios de los noventa la principal fuente de financiamiento de ANSES eran los aportes y contribuciones que provenían de imposiciones al mercado laboral. Luego se incorporaron al financiamiento un conjunto de afectaciones previas a la coparticipación (precoparticipaciones) y otras asignaciones específicas de impuestos nacionales¹, a los fines de que ANSES pueda: financiar las prestaciones de la seguridad social luego del desbalance financiero por la reforma del régimen

¹ La Ley 23.966 afecta un porcentaje del IVA, Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural, y otros impuestos; la Ley 20.628 y sus modificatorias afectan un porcentaje y sumas fijas del Impuesto a las Ganancias; la Ley 24.977 afecta un porcentaje del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo).

previsional en 1993; afrontar el financiamiento de las cajas provinciales transferidas; y, asistir a las cajas provinciales no transferidas.

La detracción del 15% de la masa bruta coparticipable, que se ha discutido continuamente en los últimos años, entra en vigencia a partir de 1992, oportunidad en que el Estado nacional y las provincias suscriben el Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales ratificado por la Ley nacional 24.130.

En lo que estrictamente aquí nos interesa, el Pacto consignaba en su cláusula primera que *“A partir del 1ro. de Septiembre de 1992, el Estado Nacional queda autorizado a retener el 15% (quince por ciento),..., de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2do. de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma del presente, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la Federación para los siguientes destinos: a) El 15% (quince por ciento) para atender el pago de obligaciones provisionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios...”*².

Si bien las prórrogas del acuerdo efectuadas entre 1993 y 2005 se dispusieron por sucesivos acuerdos bilaterales entre el Estado nacional y las provincias³, en 2006 a través del artículo 76 de la ley 26.078 el Gobierno nacional prorrogó hasta el presente⁴, entre otras cosas, las detracciones del 15% de la masa coparticipable bruta dispuestas por la Ley 24.130. En efecto, los reclamos de Santa Fe, San Luis y Córdoba se basaron en que el artículo 76 de la ley 26.078 dispone la prórroga de la detracción del 15% de la masa coparticipable, de manera unilateral sin existir un acuerdo previo por parte de los gobiernos provinciales.

Decreto N°1399/2001

Los artículos 1°, inciso a), y 4° del Decreto N° 1.399/01 establecieron una deducción de recursos coparticipables equivalente en la actualidad al 1,90% de la recaudación neta total de los tributos y de los recursos aduaneros cuya recaudación se encuentra a cargo de la AFIP, a los efectos de financiar necesidades de infraestructura,

² <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/17/norma.htm>

³ El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, ratificado por la Ley 24.307, lo prorrogó hasta el 30 de junio de 1995; la Ley N° 24.699 lo prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1998; el Compromiso Federal, ratificado por la Ley 25.235, lo prorrogó por dos años; y el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, ratificado por la ley 25.400, lo prorrogó por 5 años.

⁴ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112978/texact.htm>

remuneraciones, material técnico, y la eficiencia y eficacia en la recaudación de impuestos de la AFIP.

2- La situación fiscal de ANSES y los gobiernos provinciales entre 2006 y 2014

Desde 1992 hasta el presente los ingresos de ANSES provienen de dos fuentes principales⁵:

- 1- Ingresos propios, correspondientes a los aportes personales y contribuciones patronales
- 2- Ingresos tributarios, consistentes en detracciones de ingresos específicos y porcentajes de determinados impuestos coparticipables (IVA, ganancias, bienes personales, combustibles) y no coparticipables (monotributo, adicional cigarrillos), así como también el 15% de la masa coparticipable bruta⁶.

La aparición del sistema previsional como tercer actor en el reparto de fondos, implicó un reacomodamiento del esquema de coparticipación vigente en detrimento de las arcas provinciales. Esta pérdida sistemática de participación puede observarse cuando se analiza la evolución de los coeficientes efectivos de distribución de recursos.

Cuadro N°1. Coeficientes efectivos de distribución de recursos

	Nación	Provincias
Ley 23.548	42,34*	57,66**
Acuerdo 92'	+8,48	-8,48
Decreto 1.399/01	+1,09	-1,09
Coeficientes actuales	51,92	48,08

Fuente: ASAP en base a coeficientes de la ley 23.548, ley 24.130 y Decreto 1.399/01. (*) Incluye Tesoro Nacional, AFIP y SNSS. (**) Incluye 1% del Fondo de ATN

Desde 2004 ANSES ha consolidado su situación financiera a partir de la recomposición de alícuotas de aportes y contribuciones, la recuperación del

⁵ http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf

⁶ La masa de coparticipación bruta se conforma principalmente por el 89% del IVA, 64% de ganancias neto de deducciones fijas anuales por \$580 millones, 30% del impuesto a los débitos y créditos bancarios, 100% internos, 100% ganancia mínima presunta.

empleo/remuneraciones y los mayores aportes al sistema, el crecimiento de la recaudación y el traspaso de aportantes con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Simultáneamente, aunque las erogaciones se incrementaban con la movilidad jubilatoria, la mayor cobertura previsional dispuesta por las moratorias previsionales y la creación de programas sociales financiados con recursos del subsistema contributivo de seguridad social (AUH, Conectar Igualdad, AUE, Progresar, Procrear, etc.), no lo hacían al mismo ritmo que los recursos. Por ello, como se observa a continuación, ANSES ha generado importantes resultados financieros superavitarios, mientras que el sector público provincial –que contribuyó de manera importante a su generación- no ha podido consolidar una posición de equilibrio en el período bajo consideración, es más, se ha encaminado claramente al déficit fiscal.

Cuadro N°2. Evolución del resultado financiero SPN y provincias, base caja
En millones de pesos (2006-2014)

	Tesoro Nacional	Inst. Seg. Social	Otros*	Total SPN	Provincias
2006	4.340	6.022	1.261	11.623	346
2007	-135	10.014	-583	9.296	-856
2008	6.114	7.133	1.408	14.655	-5.978
2009	-15.446	14.686	-6.371	-7.131	-11.308
2010	-9.456	16.129	-3.606	3.068	4.623
2011	-45.744	22.700	-7.618	-30.663	-17.720
2012	-77.586	22.751	-728	-55.563	-14.263
2013	-90.354	24.394	1.483	-64.477	-9.842
2014	-169.774	52.782	7.272	-109.720	-2.974

Fuente: ASAP en base a la cuenta ahorro-inversión-financiamiento del SPN base caja de la Secretaría de Hacienda, Mecon. (*) Incluye Organismos descentralizados, PAMI, Empresas pública, Fondos fiduciarios, Otros entes y Recursos afectados.

A esta situación se agrega una limitante adicional: el déficit del Tesoro Nacional de los últimos años. Es decir, los superávits de ANSES, que tal como se detalla más adelante en el Cuadro N°7 no existirían sin el aporte tributario de las provincias, no quedan dentro del sistema previsional sino que pasan a financiar al Tesoro Nacional, que ha sido deficitario consecutivamente desde el 2009 (por ej. 3,8% del PIB en

2014). Es decir, en los últimos años el Estado nacional requirió del superávit de ANSES para exponer un menor déficit fiscal.

3- Contenido de los fallos de la CSJN

Con fecha 24 de noviembre de 2015, es decir a tan sólo dos días de conocerse los resultados del ballottage, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) comunicó los siguientes cinco fallos⁷:

- S. 538. XLV. ORI - SANTA FE, PROVINCIA DE c/ ESTADO NACIONAL s/ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD
- S. 191. XLV. ORI - SAN LUIS, PROVINCIA DE c/ ESTADO NACIONAL s/ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD Y COBRO DE PESOS
- S. 1039. XLIV. ORI - SAN LUIS, PROVINCIA DE c/ ESTADO NACIONAL Y OTRA s/COBRO DE PESOS
- S. 539. XLV. ORI - SANTA FE, PROVINCIA DE c/ ESTADO NACIONAL s/ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD
- C. 786. XLIX. I01 - Córdoba, provincia de c/ Estado Nacional y otro s/MEDIDA CAUTELAR

Los fallos **S. 538 y S. 191** en relación a reclamos de las Provincias Santa Fe y San Luis, declaran la **inconstitucionalidad del artículo 76° de la ley 26.078**, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley Nacional 24.130. Estos fallos, a su vez, condenan al Estado nacional a pagarles a ambas provincias en un plazo máximo de 120 días las sumas detraídas desde el 2006 en virtud de la norma impugnada más los intereses correspondientes. Por último, exhortan “...a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e **instituir el nuevo régimen de coparticipación federal**, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2° del artículo 75...”.

⁷ Los fallos pueden consultarse en: <http://www.csjn.gov.ar/>

En el caso del fallo **C. 786**, en referencia a la presentación de Córdoba, se ordena con carácter de medida cautelar que el Estado nacional **suspenda de manera inmediata los descuentos** que se le efectúan a la Provincia Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos **en virtud de la aplicación del artículo 76 de la ley 26.078**.

Por otro lado, los fallos S. 1039 y S. 539 –nuevamente en referencia a reclamos de las Provincias de Santa Fe y San Luis- declaran la **inconstitucionalidad artículos 1º, inciso a, y 4º del decreto 1399/01** del PEN, determinando que la AFIP se abstenga de retener de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el 1,9% de la recaudación neta total de los tributos y de los recursos aduaneros correspondientes a ambas según la ley 23.548. El fallo, a la vez, obliga al Estado nacional a pagarle a ambas en un plazo máximo de 120 días las detracciones efectuadas desde el 2004 más los intereses correspondientes.

4- Impacto fiscal 2006-2014 y 2015-2016 de los fallos de la CSJN

Los fallos obligan al Estado nacional a suspender el descuento del 15% de la masa coparticipable bruta a San Luis, Santa Fe y Córdoba, y a devolverles a las primeras dos provincias los montos descontados entre 2006 y 2015. A su vez, el Estado nacional deberá suspender el descuento del 1,9% de la recaudación neta total de los tributos y recursos aduaneros correspondientes a San Luis y Santa Fe, según la ley 23.548, y devolverles los montos descontados por dicho concepto desde el año 2004 hasta el presente.

Como se observa a continuación, el impacto fiscal total de devolverles a **Santa Fe y San Luis** los montos descontados entre 2006-2015 por el 15% sobre la masa coparticipable bruta y de suspenderles los descuentos en 2016 a dichas provincias y a **Córdoba, asciende a \$39.707 millones**. Los valores históricos no están actualizados con ningún coeficiente.

Cuadro N°3. Impacto fiscal del 15% para ANSES sobre Santa Fe, San Luis y Córdoba
En millones de pesos (2006-2016)

	Santa Fe	San Luis	Córdoba	Total
2006-14	14.960	3.895	n.a.	18.854
2015*	5.082	1.323	n.a.	6.405
2016*	6.447	1.678	6.322	14.448
2006-16	26.489	6.896	6.322	39.707

Fuente: ASAP en base a Secretaría de Hacienda, Mecon. (*) Cálculos en base a Proyecciones de Recaudación Tributaria Nacional del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Por otro lado, en el Cuadro N°4 se observa que el impacto fiscal de devolverle los montos retenidos entre 2004-2015 a **Santa Fe y San Luis por el descuento correspondiente al 1,9%** de la recaudación neta de tributos y recursos aduaneros, y suspenderle dichas detracciones en 2016, **asciende a \$4.441 millones**, sin actualizar los valores históricos.

Cuadro N°4. Impacto del 1,9% para AFIP sobre Santa Fe y San Luis
En millones de pesos (2004-2016)

	Santa Fe	San Luis	Total
2004-14	2.035	530	2.565
2015*	656	171	827
2016*	832	217	1.049
2004-16	3.524	917	4.441

Fuente: ASAP en base a Secretaría de Hacienda, Mecon. (*) Cálculos en base a las proyecciones de la recaudación tributaria nacional del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

5- Impacto fiscal 2016 del DNU N°2635/15

Con fecha 30 de noviembre de 2015, es decir a tan sólo cuatro días de conocerse los fallos de la CSJN, el PEN sancionó el DNU N° 2.635 haciendo extensivo de inmediato a las restantes provincias el cese a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables, y sustituyendo el financiamiento previsto por esta fuente por recursos de rentas generales. Esta norma dispone, a su vez, que la AFIP cese de retener el 1,9% resultante del Decreto N°1399/01, correspondiente a cada provincia según la ley 23.548.

El Cuadro N°5 muestra los recursos adicionales que recibiría cada provincia en 2016, según las proyecciones de ingresos incluidas en el Presupuesto 2016, a partir de la

aplicación de las disposiciones del DNU N°2.635. En total, **las provincias recibirían por ambos conceptos \$81.880 millones adicionales, equivalentes al 8,3% de los ingresos totales previstos para el 2015 y al 1,3% del PIB.** Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires recibiría \$16.162 millones; Santa Fe, \$7.280; y, Córdoba, \$7.138 millones.

**Cuadro N°5. Impacto fiscal de aplicar el fallo a las 24 provincias
En millones de pesos (2016)**

Provincias	15% ANSES	1,9% AFIP	TOTAL
BUENOS AIRES	14.313	1.848	16.162
SANTA FE	6.447	832	7.280
CÓRDOBA	6.322	816	7.138
CHACO	3.603	465	4.068
ENTRE RÍOS	3.556	459	4.015
TUCUMÁN	3.372	435	3.808
SGO. DEL ESTERO	2.940	380	3.320
MENDOZA	2.877	371	3.248
SALTA	2.672	345	3.017
FORMOSA	2.672	345	3.017
CORRIENTES	2.633	340	2.973
SAN JUAN	2.474	319	2.793
MISIONES	2.260	292	2.552
JUJUY	2.046	264	2.310
CATAMARCA	2.034	263	2.296
RÍO NEGRO	1.828	236	2.064
SAN LUIS	1.678	217	1.895
LA RIOJA	1.506	194	1.701
CABA	1.465	189	1.654
LA PAMPA	1.378	178	1.556
NEUQUÉN	1.220	157	1.377
SANTA CRUZ	1.178	152	1.330
CHUBUT	1.106	143	1.249
TIERRA DEL FUEGO	935	121	1.056
TOTAL	72.516	9.363	81.880

Fuente: ASAP en base a proyecciones de la recaudación tributaria nacional del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, Secretaría de Hacienda, Mecon

6- Impacto fiscal 2006-2014 y 2015-2016 de aplicar los fallos a todas las provincias

A continuación se detallan los montos retenidos de la masa coparticipable en concepto del 15% con destino al ANSES entre 2006 y 2014, a los efectos de calcular el impacto fiscal que tendría la aplicación de los fallos todas las provincias. **El Estado nacional retuvo entre 2006 y 2014 \$291.807 millones de la masa coparticipable bruta con destino al ANSES, de los cuales \$168.256 aportaron las provincias (incluyendo el 1% del fondo de ATN) y \$123.551 el Tesoro Nacional.** Dado que estos montos no están ajustados por ningún coeficiente de actualización, se detallan –para el caso de las provincias- los valores anuales en términos del PIB. Se observa que, de aplicarse **el fallo que obliga devolverle a las provincias el 15% afectado con destino a ANSES, el Estado nacional les debería 7,5% del PIB por el período 2006-2014, elevándose al 8,6% agregando el 2015.** Para 2016 se prevé que el monto correspondiente al 15% ascenderá a 1,1% del PIB.

Cuadro N°6. Distribución del 15% de la masa de coparticipación bruta, según coeficientes primarios ley 23.548, en millones de pesos

	56,66% Provincias (1)	42,34% Tesoro Nacional	1% ATN	15% masa coparticipable bruta	En % PIB (1)
2006	5.982	4.470	106	10.558	0,8%
2007	7.785	5.817	137	13.739	0,8%
2008	9.823	7.341	173	17.337	0,8%
2009	10.593	7.916	187	18.696	0,8%
2010	14.295	10.682	252	25.230	0,8%
2011	19.137	14.300	338	33.775	0,8%
2012	23.787	17.776	420	41.983	0,9%
2013	31.165	23.289	550	55.004	0,9%
2014	42.770	31.960	755	75.485	1,0%
2006-2014	165.338	123.551	2.918	291.807	7,5%
2015*	56.170	41.973	991	99.134	1,1%
2016*	71.256	53.247	1.258	125.761	1,1%

Fuente: ASAP en base a Secretaría de Hacienda, Mecon. (*) Cálculos en base a proyecciones de la Ley de Presupuesto 2016.

Ahora bien, en el Cuadro N°7 se muestran los resultados financieros obtenidos por las 24 provincias y ANSES entre 2006 y 2014, y los que se hubieran alcanzado sin retener el 15% de la masa coparticipable bruta. ANSES ha sido superavitaria todos estos años con aportes provinciales y, en cambio, las provincias han sido deficitarias (salvo en 2006 y 2010), situación que ha generado tensiones en las relaciones fiscales federales. Si las provincias hubieran contado con la retención del 15% de la masa coparticipable, hubieran alcanzado superávits fiscales todos los años (excepto en 2009) y ANSES superávits mucho más pequeños y/o déficits pequeños. **Para 2015, el Presupuesto Nacional prevé un déficit provincial consolidado de \$22.471 millones que sería superavitario en \$34.690 millones (+0,7% del PIB), lo cual cambiaría en el panorama fiscal provincial.**

La retención del 15% de la masa coparticipable equivaldrá en 2015 a una pérdida de \$57.161 millones para las provincias (6% de sus recursos totales), mientras que representó el 15% de los recursos de ANSES en 2014. **Estos guarismos modifican sin dudas las relaciones fiscales federales vigentes durante los últimos 12 años y -en caso de que el Tesoro Nacional aporte su parte correspondiente al 15%- no desfinanciarían a ANSES –a cargo de programas sociales claves destinados a la población vulnerable (jubilaciones, beneficiarios de AUH/AUE)- pero mejorarían las finanzas provinciales. En cambio, desfinanciarían al Tesoro Nacional que contó con el superávit de ANSES.**

Cuadro N°7. Resultados financieros de Provincias y ANSES, con y sin el 15%
En millones de pesos

Año	24 Provincias		ANSES**	
	Efectivo	Recalculado	Efectivo	Recalculado
2006	346	6.433	6.022	-65
2007	-856	7.066	10.014	2.092
2008	-5.978	4.019	7.133	-2.863
2009	-11.308	-528	14.686	3.906
2010	4.623	19.171	16.129	1.582
2011	-17.720	1.755	22.700	3.225
2012	-14.263	9.945	22.751	-1.457
2013	-9.842	21.873	24.394	-7.322
2014	-2.974	40.551	52.782	9.257
2015*	-22.471	34.690	58.654	1.493

Fuente: ASAP en base a Secretaría de Hacienda, Mecon. (*) El resultado financiero de las provincias en base a Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 y el de ANSES corresponde a los últimos 12 meses móviles al 30/09/15. Para recalculer el resultado de ANSES se aplica el descuento del coeficiente de distribución de las provincias, es decir se supone que el Tesoro Nacional continuará aportando su parte.

En el Cuadro N°8 se muestran los montos que aportaron las provincias para financiar a la AFIP en el marco de la detracción del 1,9% dispuesta. **Entre 2004-2014 las provincias cedieron \$22.886 millones, acumulando 1,2% del PIB. Para 2015 y 2016 se prevé que aporten \$7.381 millones y \$9.363 millones, respectivamente (0,14% del PIB cada año).**

Cuadro N°8. Aporte de Provincias a AFIP por el 1,9% de la masa coparticipable bruta, según coeficientes ley 23.548, en millones de pesos

	1,9% AFIP	En % PIB
2004	526	0,10%
2005	635	0,10%
2006	786	0,10%
2007	1.023	0,10%
2008	1.291	0,10%
2009	1.392	0,10%
2010	1.878	0,10%
2011	2.515	0,11%
2012	3.126	0,11%
2013	4.095	0,12%
2014	5.620	0,13%
2015*	7.381	0,14%
2016*	9.363	0,14%

Fuente: ASAP en base a Secretaría de Hacienda, Mecon. (*) Cálculos en base a las proyecciones de la recaudación tributaria nacional del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016

7- Comparación del impacto fiscal de los fallos con transferencias discrecionales

En el Cuadro N°9 se observa que durante todos los años entre 2006-2015 las transferencias discrecionales a provincias y municipios para financiar gastos corrientes y de capital superaron a los montos que aportaron las provincias para financiar la precoparticipación del 15% y el 1,9% de la masa coparticipable bruta con destino a ANSES y AFIP, respectivamente. El PEN entonces podría como alternativa eliminar estas afectaciones y retribuir los fondos a las provincias con una reducción de las transferencias discrecionales. Si bien esta situación no implica un desfinanciamiento para la Nación sino una reasignación de recursos entre las provincias, contribuyendo a la transparencia y reduciendo la discrecionalidad, la eliminación total de las transferencias discrecionales le quitaría al PEN la facultad de acordar con las provincias el cumplimiento de determinadas políticas.

Cuadro N°9. Relación entre transferencias discrecionales e impacto de los fallos aplicados a todas las provincias
En millones de pesos, 2006-2015

	Transferencias Discrecionales (1)	15% ANSES + 1,9% AFIP (2)	(3) = (1) - (2)
2006	18.195	6.873	11.322
2007	12.852	8.945	3.908
2008	15.650	11.287	4.363
2009	25.631	12.172	13.459
2010	33.193	16.426	16.767
2011	35.085	21.989	13.096
2012	36.202	27.333	8.869
2013	50.068	35.810	14.257
2014	71.195	49.145	22.050
2015*	81.745	64.541	17.204

Fuente: ASAP en base a SIDIF, Mecon. (*) Gasto devengado al 14/12/2015. Cálculos en base a las proyecciones de la recaudación tributaria nacional del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016

Un punto a destacar es la relación entre las transferencias discrecionales efectuadas en 2015 por la Nación a cada provincia y el monto que les hubiese correspondido percibir en caso de que se apliquen las disposiciones de la CSJN a todas las provincias. En el Cuadro N°10 se observa que la situación es dispar entre las provincias. Aquellas involucradas en los fallos de la CSJN –**en mayor medida Córdoba y, en menor medida, Santa Fe y San Luis-** han recibido menos transferencias discrecionales del Gobierno nacional que los montos que les hubiese correspondido percibir por la eliminación de la precoparticipación del 15% para ANSES y el 1,9% para AFIP. Se suman, con menores montos, La Pampa, Mendoza, Corrientes y Catamarca. En cambio, el resto de las provincias –**particularmente Buenos Aires, Chaco, Santa Cruz y, en menor medida, Misiones, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-** recibieron en 2015 más transferencias discrecionales de la Nación que los fondos por suspender las detracciones bajo análisis.

Cuadro N°10. Relación entre transferencias discrecionales e impacto del fallo por provincias
En millones de pesos, 2015*

Provincia	Transferencias Discrecionales (1)	15% ANSES + 1,9% AFIP (2)	(3) = (1) – (2)
Buenos Aires	20.220	12.740	7.480
Chaco	6.250	3.207	3.043
Santa Fe	4.024	5.738	-1.714
Entre Ríos	3.999	3.165	834
Santa Cruz	3.817	1.048	2.769
Santiago del Estero	3.792	2.617	1.175
Formosa	3.566	2.378	1.188
Misiones	3.563	2.011	1.552
Tucumán	3.411	3.002	409
Jujuy	2.935	1.821	1.114
La Rioja	2.811	1.341	1.470
CABA	2.784	1.304	1.480
Córdoba	2.683	5.627	-2.943
Salta	2.369	2.378	-10
Mendoza	2.213	2.561	-348
San Juan	2.173	2.202	-29
Río Negro	2.158	1.627	531
Corrientes	2.087	2.344	-257
Neuquén	1.685	1.086	599
Catamarca	1.675	1.810	-135
Tierra del Fuego	1.047	833	214
Chubut	956	985	-29
San Luis	792	1.494	-702
La Pampa	631	1.227	-596
TOTAL*	81.745	64.541	17.204

Fuente: ASAP en base a SIDIF, Mecon. (*) Gasto devengado al 14/12/2015. Cálculos en base a las proyecciones de la recaudación tributaria nacional del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016

Síntesis y comentarios finales

Los recientes fallos de la CSJN que obligan al Estado nacional a devolverle a Santa Fe y San Luis los descuentos del 15% y 1,9% de la pre-coparticipación con destino a ANSES y AFIP, respectivamente, así como a suspenderles de inmediato las detracciones por estos conceptos (sumando a Córdoba sólo en el caso del 15%), no tienen un costo fiscal significativo que amenace la sostenibilidad de las finanzas nacionales: **1,5% del PIB por los saldos acumulados 2004-2015 y 0,3% del PIB por el flujo proyectado para 2016.**

El caso del DNU aprobado por el gobierno saliente que extiende la decisión de la CSJN de suspender hacia adelante ambas detracciones a todas las provincias, tiene un **costo fiscal para 2016 de \$81.880 millones (1,3% del PIB)**. Aunque su volumen no parece importante, dado que modifica el esquema de concentración de recursos a nivel nacional de manera permanente hacia adelante, afecta de manera significativa a las arcas nacionales.

Por último, ante un escenario de **aplicarle los fallos de la CSJN a todas las provincias (hacia atrás y adelante), el impacto fiscal es muy importante: 10% del PIB por los saldos acumulados entre 2004-2015** y, como fuera señalado previamente, el costo previsto para 2015 suma 1,3% del PIB.

Por lo tanto, extender el alcance de los fallos al resto de las provincias significaría un cambio en el reparto de recursos entre la Nación y las provincias. Los superávits que obtuvo ANSES gracias al aporte tributario de las provincias se convertirían en déficit o pequeños superávits, con lo cual esta entidad dejaría no sólo de contar con el financiamiento de las políticas implementadas en los 2000, sino que tampoco podría compensar los crecientes déficits fiscales generados por el Tesoro Nacional. En cambio, suspender la precoparticipación del 15% y 1,9% con destino a ANSES y AFIP, respectivamente, mejoraría el panorama fiscal provincial. Ante esta situación, la Nación podría avanzar hacia los siguientes escenarios:

(i) Compensar los mayores recursos que obtendrían las provincias con una disminución en las transferencias discrecionales, complementando la medida con un nuevo marco legal que oriente el tratamiento de las transferencias discrecionales. Bajo este escenario se evitaría el desfinanciamiento de ANSES, reasignando recursos entre las provincias, y se dotaría de transparencia al sistema de transferencias intergubernamentales. En esa compensación deberían incluirse las

deudas que las provincias mantienen actualmente con la Nación, y que se han renegociado a través del **Programa Federal de Desendeudamiento**.

(ii) Transferir gastos nacionales hacia las provincias en simultáneo con la obtención de superávits fiscales gracias a los mayores recursos que genera suspender ambas pre-coparticipaciones, lo cual ordenaría el proceso de descentralización fiscal y de funciones. Con los recursos adicionales, a la vez, podría constituirse un **fondo estructural de convergencia federal** para financiar proyectos de infraestructura económica y social básica.

Sea cual fuera la decisión del Estado nacional, los fallos de la CSJN abren una ventana de oportunidad para rediscutir la relación Nación-provincias, lo cual debería iniciarse en base a una definición clara de cuáles son las atribuciones de cada nivel de gobierno y los recursos con que debe contar.