

Dependencia fiscal de las provincias

■
Las bases impositivas con mayor potencial recaudatorio se encuentran tomadas por la Nación.

■
El sector público nacional se apropia de la mayor parte de los recursos tributarios.

■
Hay un desbalance entre la transferencia de funciones de la Nación hacia las provincias y la transferencia de recursos.

Recientemente, la provincia de Buenos Aires ha realizado una controvertida reforma impositiva que probablemente no logre solucionar las serias dificultades fiscales que enfrenta en la actualidad. En las últimas ediciones del IAE se realizó un análisis sobre este tema, donde se puso de manifiesto el desequilibrio casi permanente en las cuentas de la provincia.

Sin embargo, si se amplía la perspectiva y se contempla el total de provincias argentinas puede apreciarse que la situación fiscal del total de jurisdicciones también es comprometida en 2012. No solamente Buenos Aires tiene problemas para cubrir sus excesos de gasto.

Un análisis integral de la cuestión exige observar qué ocurre con la forma de obtener recursos que disponen las provincias. Como se ha descrito en informes anteriores, los gobiernos subnacionales tienen la facultad de obtener recursos propios mediante el establecimiento de impuestos provinciales y también reciben recursos del gobierno central. Y esto conduce al tratamiento del tema de la coparticipación en Argentina.

Al coexistir en un mismo territorio diferentes niveles de gobierno, se presenta el problema de distribuir las facultades fiscales entre la Nación y las provincias. Las bases impositivas generales y amplias son las que tienen mayor potencial de recaudación y se encuentran ya tomadas por impuestos nacionales, como son el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado. La Constitución argentina establece que los gravámenes internos, como los mencionados precedentemente, son coparticipables, es decir que la materia imponible se comparte entre la Nación y las provincias.

Si las responsabilidades de gasto de las provincias exceden las posibilidades de recaudar que les brindan las fuentes de recursos impositivos que disponen, puede producirse el fenómeno que se conoce como “desequilibrio vertical”. En ese caso, se requerirán transferencias desde el gobierno nacional hacia el nivel provincial. El sistema de coparticipación vigente en Argentina constituye una forma de transferencia que genera en los distintos niveles de gobierno comportamientos tendientes a captar la mayor porción de la masa de recursos coparticipables.

A lo largo del presente estudio, se analizará cómo es la situación actual con respecto a la transferencia de fondos desde la Nación hacia las provincias.

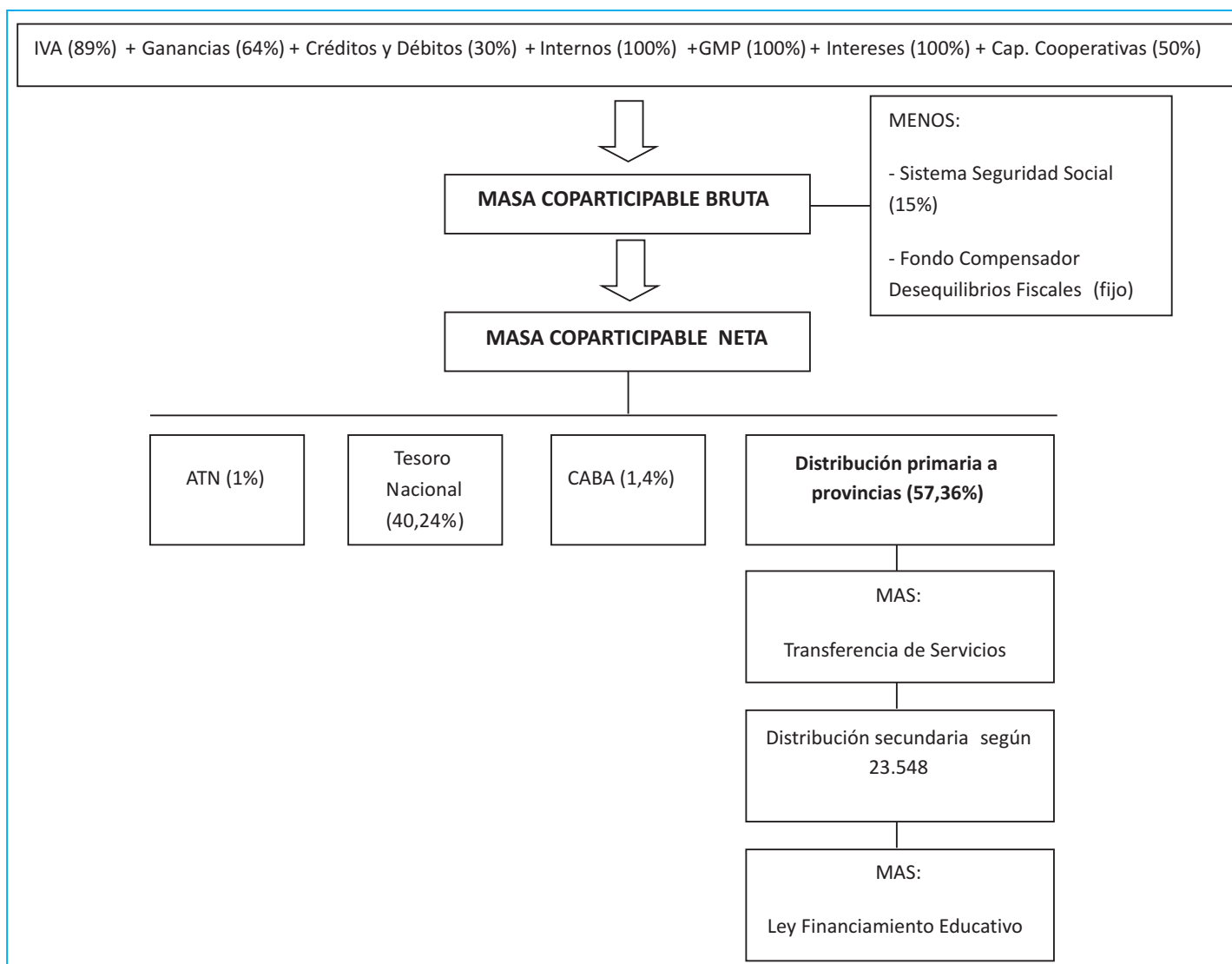
La organización en el caso argentino

La ley de Coparticipación Federal de Impuestos

El sistema de coparticipación vigente en Argentina está organizado según la Ley 23.548 y se articula en torno a una masa de recursos compuesta por la recaudación del IVA, Ganancias, Impuestos Internos, Ganancia Mínima Presunta e Impuesto sobre los Débitos y Créditos, entre los principales. De acuerdo a cuál sea el impuesto, se destina un porcentaje de la recaudación total a la denominada masa coparticipable bruta. En el Esquema 1 puede apreciarse con detalle la conformación del actual sistema.

Antes de la formación de la masa coparticipable bruta se efectúan diferentes detracciones de la recaudación de cada impuesto, que tienen finalidades distintas y suelen cubrir obligaciones del gobierno nacional. La proliferación de estas “preparticipaciones” influye negativamente sobre el caudal de fondos que se distribuiría posteriormente entre las diferentes provincias argentinas.

Esquema 1



Una vez determinada la masa coparticipable bruta, se deduce un 15% para el financiamiento del sistema nacional de seguridad social y otros gastos operativos, y un monto fijo para el fondo compensador de desequilibrios fiscales provinciales. Esto da lugar a la denominada “masa coparticipable neta”.

Del total de la masa coparticipable neta, la distribución primaria a las provincias asciende al 57,36%, conservando el tesoro nacional un 40,24%. Por su parte, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires obtiene el 1,4% mientras que el remanente (1%) se destina al fondo de Aportes del Tesoro Nacional. En tanto, la distribución secundaria, es decir, el porcentaje de la distribución primaria que corresponde a cada una de las provincias se determina según la ley 23.548.

A la masa coparticipable neta que se reparte entre las provincias se adiciona una suma fija anual (1.284 millones de pesos) que responde a la Transferencia de Servicios desde la Nación hacia las provincias y CABA en virtud de la Ley 24.049 de 1992 (que reglamenta la transferencia de escuelas). Este monto se detrae previamente de los recursos a participar entre las provincias y luego, al incorporarse a la masa coparticipable neta, se distribuye con criterio diferente al que indica la Ley 23.548, alterando de ese modo los coeficientes iniciales de la ley y pretendiendo reflejar las responsabilidades de gasto de cada provincia, vinculados principalmente con la cantidad de población. Es interesante señalar que el monto recibido por cada jurisdicción es fijo todos los años, es decir que no tiene ninguna clase de actualización. Por ello, la importancia de esta suma a lo largo del tiempo se diluye mientras que los gastos de las provincias como consecuencia de la prestación del servicio educativo (fundamentalmente salarios) son crecientes, especialmente en estos últimos años de alta inflación anual. Si bien hay un acuerdo bastante generalizado a favor de la descentralización de algunos servicios, como la educación y la salud, para que un gobierno subnacional pueda atender más fielmente las preferencias de la población que los demanda, necesariamente la transferencia de responsabilidades de gasto debe ir asociada a la transferencia de recursos para que no se produzcan desequilibrios verticales. Esta situación no se verifica en el esquema actual, y Buenos Aires, la provincia con mayor demanda educativa junto con Córdoba y Santa Fe, resulta sumamente perjudicada.

Adicionalmente a este monto fijo anual, se suma también un aporte que responde a la Ley de Financiamiento Educativo N°26.075/06. En este caso no se trata de una suma fija, pero nuevamente el criterio de distribución entre las jurisdicciones no responde a la Ley 23.548 y se fija anualmente en función de distintos criterios relacionados con la matrícula educativa de cada jurisdicción.

La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, en su artículo 7º establece una garantía de distribución mínima, al determinar que el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por dicha ley. La realidad es que desde hace ya muchos años no se cumple este artículo, poniéndose de manifiesto el constante avance que tiene la Nación sobre los recursos tributarios totales.

Cuando un país se organiza de un modo federal corresponde que las provincias tengan ejercicio pleno de poder fiscal. Esto es, que tengan la facultad de establecer los impuestos y todos sus elementos, que los recauden y también que decidan sobre el uso de la recaudación. En un contexto de coparticipación impositiva como el que actualmente rige en Argentina, las transferencias desde el gobierno central son incondicionales y automáticas, por lo que en lo referido a tales fondos, las provincias solamente tienen facultad de decidir el destino de los fondos. La

incondicionalidad significa que no hay una especificación acerca del modo en que los gobiernos subcentrales pueden gastar los fondos transferidos por la Nación en concepto de coparticipación, en tanto que la automaticidad hace referencia al hecho que los fondos se asignan de acuerdo a una regla preestablecida, lo que elimina la discrecionalidad por parte del gobierno central y las posibilidades de hacer lobby para obtener mayores recursos por parte de las provincias.

Este sistema, donde las provincias tienen por un lado impuestos propios y por el otro reciben fondos del gobierno central implica que los gobiernos provinciales no establecen la totalidad de sus impuestos, no determinan el nivel de presión fiscal que grava a sus residentes ni recaudan todos los gravámenes. Esta circunstancia debilita la responsabilidad económico-política de las provincias, debido a la separación de las decisiones de gasto, que corresponden al gobierno provincial, y de recaudación, que corresponden al gobierno central. Por otra parte, como es el gobierno central quien determina los componentes principales de los impuestos vigentes, se elimina una posible competencia entre los gobiernos provinciales, acentuando el poder de monopolio de los mismos que puede manifestarse en una presión fiscal superior a la deseable o en un tamaño del sector público excesivo, tal como se observa últimamente en el desempeño de la mayoría de las provincias.

Debido a que el esquema de coparticipación en última instancia supone la explotación conjunta de un recurso de propiedad común a la Nación y a las provincias, presenta la necesidad de acordar de qué modo se reparte dicho producto común. Una vez que cierto esquema se encuentra vigente (como la actual Ley 23.548), y en virtud de las disposiciones de la Constitución Nacional, su modificación resulta sumamente compleja, sobre todo en momentos de bajo nivel de actividad económica. Al tratarse de una cuestión redistributiva, cualquier mejora porcentual de una provincia necesariamente se traduce en una menor participación para otra u otras. Por lo tanto, lograr la mayoría necesaria para la modificación del statu quo resulta muy difícil. Más aún, si se tiene en cuenta que en el caso argentino se trata de un doble reparto: la distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias y la distribución secundaria, es decir, la participación relativa de cada provincia.

Como último aspecto para reflexionar, vale decir que tal como ha sido implementada en Argentina la coparticipación impositiva, en el coeficiente que corresponde a cada provincia no puede distinguirse cuánto recibe en carácter devolutivo y cuánto por redistribución. Esta imposibilidad de diferenciación crea ilusión fiscal, dificultando la adopción de decisiones adecuadas. Esta estructura fomenta la acumulación de resultados fiscales deficitarios en las provincias.

Los arreglos laterales

Tal como se resume en la sección anterior, el esquema de coparticipación vigente en la actualidad data, con algunas modificaciones parciales, de 1988 en el marco de la ley-convenio 23.548. Desde aquel entonces, los cambios estructurales de la economía argentina son muy significativos, hecho que se refleja en la discusión de la coparticipación entre Nación y provincias. De hecho, cualquier acuerdo de distribución de recursos que parece razonable en algún momento del tiempo, deja de serlo al cambiar las condiciones iniciales. Esto produce la necesidad de buscar una solución "por fuera" del sistema de coparticipación o de renegociar los porcentajes de distribución fijados inicialmente, con los consiguientes conflictos y soluciones de compromiso.

Por supuesto, el escenario político de cada momento constituye un elemento crucial en la determinación de los resultados, reflejando no solamente el poder que posee el gobierno central en relación con las provincias sino también la influencia relativa que cada una de ellas ejerce sobre los decisores.

A lo largo del tiempo se han sucedido diversos arreglos laterales que han erosionado sistemáticamente la base de coparticipación original y en muchas ocasiones se fundaron en la pretensión de corregir los desequilibrios institucionalizados por la ley 23.548. Como puede apreciarse, rara vez lo consiguen y, por el contrario, incrementan la dependencia fiscal de las provincias con respecto al gobierno central. A continuación se realizará una breve síntesis descriptiva de cada una de las normas específicas que alteran la distribución que originalmente plantea la Ley de Coparticipación Federal.

Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales (Ley 24.130/92).

Constituye una suma fija de 549,6 millones de pesos anuales que se distribuye entre todas las provincias excepto la de Buenos Aires. Dicho importe, que es fijo, se detrae de la masa coparticipable bruta. Se distribuye discrecionalmente entre las provincias con montos diferenciados. Las más beneficiadas son Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Su carácter fijo hace que, a lo largo del tiempo, su relevancia disminuya paulatinamente tanto en términos absolutos, por los efectos de la inflación, como en comparación con el resto de las transferencias del gobierno central. La ley que lo origina es la misma que establece la detracción del 15% de la masa coparticipable bruta para financiar el Sistema Nacional de Seguridad Social.

Además de los descuentos sobre la masa coparticipable bruta comentados hasta este punto, existen también algunas leyes específicas que modifican los porcentajes que recibe cada jurisdicción. Las más significativas son:

Fondo de Financiamiento de Programas Sociales del Conurbano Bonaerense (ex Fondo del Conurbano, Ley 24073/92, modificada por decreto 879/92 y Ley 24.621/96).

La ley que lo crea en 1992 establece que, antes de integrar la masa coparticipable bruta, se debe extraer de la recaudación del impuesto a las ganancias un 10% con destino a este Fondo, que será ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires, siendo los giros de carácter directo y automático. Esta misma ley también da origen a una reserva de fondos que se distribuyen entre las demás provincias, formada por el 4% de la recaudación del mismo tributo y repartidas entre ellas en función de las necesidades básicas insatisfechas de cada una. Posteriormente, en el año 1996 se fija un tope de 650 millones al año al fondo destinado a la provincia de Buenos Aires, siendo el excedente repartido entre las restantes provincias de acuerdo a lo establecido por la Ley 23.548. Esta modificación perjudica notablemente a la provincia de Buenos Aires porque recibe a partir de allí una suma fija que anualmente se erosiona por la inflación y la falta de actualización, mientras que el resto de las provincias sigue manteniendo el 4% de la recaudación de ganancias más el excedente del fondo que originalmente estaba destinado a Buenos Aires. Esta situación, entre otras, contribuye a que, desde 1996, la participación de las transferencias totales que recibe Buenos Aires en relación con lo que recibe el resto de las jurisdicciones disminuya progresivamente.

Suma fija Art. 5° Ley 24.699/96 Pacto Federal. Constituye una suma fija de \$440 millones anuales que se distribuye entre todas las provincias, extraída de la recaudación del impuesto a las ganancias bruto (antes de girar a la masa coparticipable bruta). La distribución entre las distintas jurisdicciones se realiza en función de los coeficientes de coparticipación secundaria determinados por la Ley 23.548. Nuevamente, por tratarse de una suma fija, la situación de las provincias mejora con respecto a los

recursos que capta la Nación solamente en el momento en que se implementa la nueva normativa, haciéndose menos significativos los beneficios con el transcurrir del tiempo.

Bienes Personales, Ley 23.966. Se detrae una suma fija anual con destino a INCUCAI y del monto restante, el 97,73% se distribuye de acuerdo a la Ley 23.548. Debe señalarse que al no integrar la masa coparticipable bruta, no sufre las disminuciones con destino al sistema de seguridad social ni al fondo compensador de desequilibrios fiscales provinciales.

Además de las leyes específicas comentadas precedentemente, existen otros conceptos que también son parcialmente participados a las provincias, pero que no modifican sustancialmente el monto de las transferencias. Tal es el caso de FONAVI, FEDEI, Fondo Compensador de Tarifas Eléctricas, Transferencias de Empresas Eléctricas, etc.

Es interesante comentar también las características del **Fondo Federal Solidario** creado según el Decreto 206/2009. Se encuentra por fuera del esquema de coparticipación y está compuesto por el 30% de los montos efectivamente recaudados en concepto de derecho de exportación de soja por parte del gobierno nacional. Originalmente, los recursos provenientes de tributos al comercio internacional corresponden a la Nación, pero a partir de 2009 se distribuye una parte de los derechos de la soja y derivados, según los coeficientes de coparticipación secundaria establecidos por la Ley 23.548 tanto para las provincias como para CABA. Los fondos distribuidos por este concepto están ligados al desempeño de la comercialización de soja y derivados y al precio de exportación de los productos. Desde su creación, se observa un incremento muy importante entre 2010 y 2009, mientras que al comparar 2011 con 2010 se pone de manifiesto una reducción del 3% en los recursos percibidos por las jurisdicciones provinciales.

Por último, existen los **Aportes del Tesoro Nacional** a las provincias, destinados de acuerdo a la ley que le da origen (23.548) a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. El criterio de distribución es discrecional. Se componen con un 1% de la masa coparticipable, un 2% del Impuesto a las Ganancias, una suma fija del mismo impuesto y un porcentaje del Impuesto a los Bienes Personales.

Los números de los últimos años

Del análisis de la distribución de recursos desde la Nación hacia las provincias surge claramente que el problema de financiamiento del sector público provincial es de larga data, que el participación del gobierno central en los recursos tributarios totales es creciente, que el desbalance de recursos entre los distintos niveles de gobierno es realmente significativo y que Buenos Aires es la jurisdicción que más perjudicada ha resultado a partir de los arreglos por fuera de la ley 23.548.

En el Gráfico 1 se observa la evolución de las transferencias en los últimos años. El volumen distribuido entre la Nación y las provincias de acuerdo a la ley 23.548 es creciente, luego de una caída observada en 2009, en concordancia con la evolución de la recaudación de los principales tributos nacionales a partir de un mayor nivel de actividad. Puede apreciarse que la brecha entre la masa coparticipable bruta y la masa coparticipable neta es prácticamente constante en el tiempo, debido a que

la principal diferencia entre ambos conceptos está dada por la deducción del 15% con destino al financiamiento del sistema de seguridad social, mientras que el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales pierde importancia relativa por ser una detracción fija muy inferior a los millones destinados al sistema de seguridad social. En el eje de la derecha del gráfico se refleja la caída de este fondo en el tiempo, producto de la erosión inflacionaria. Tal como se detalla en el análisis previo, esta masa coparticipable bruta se distribuye entre el tesoro nacional, las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el fondo ATN. La conclusión que surge es que el volumen de recursos a repartir de acuerdo a lo establecido por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos se incrementa en los últimos años. Concretamente, entre 2011 y 2010 el aumento en términos reales es del 16%.

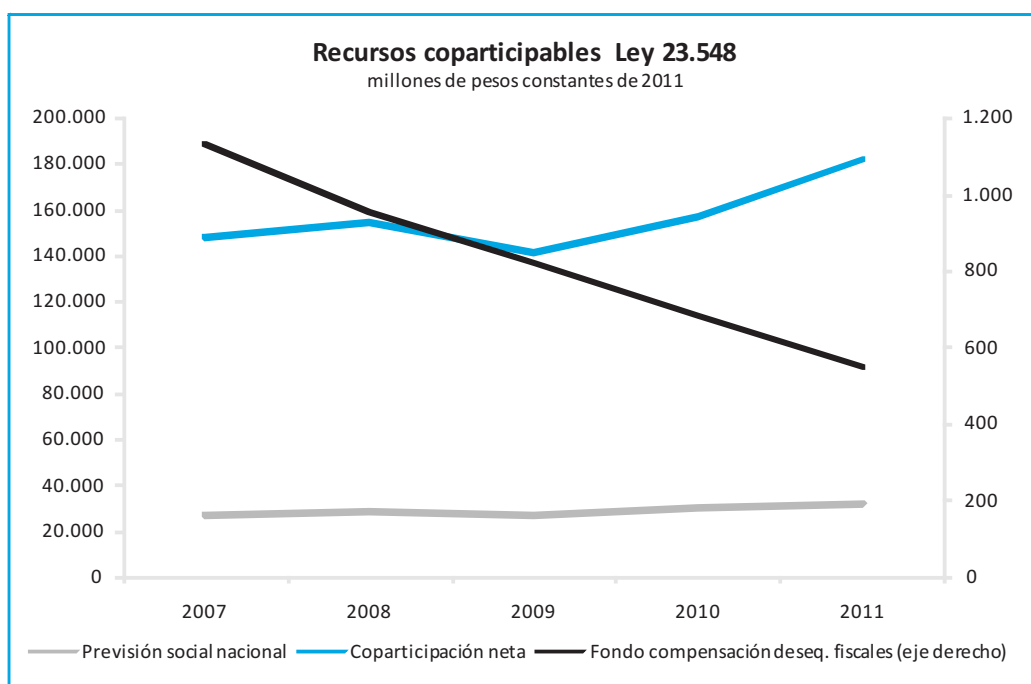


Gráfico 1

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación.

Un aspecto importante para destacar en relación con la Ley de Coparticipación 23.548 es el límite mínimo garantizado por el artículo 7º de la norma. De acuerdo a la ley, el monto a distribuir entre las provincias no podrá ser inferior al 34% de los recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles por dicha norma. En el período analizado, en ninguno de los años se cumple la garantía ya que los recursos coparticipados según la ley 23.548 solamente son un 20% del total de recursos tributarios. Si se toma como medida lo ocurrido en 2011, el cumplimiento de la garantía establecida implicaría que las provincias deberían haber recibido casi 80 mil millones de pesos más de los que efectivamente percibieron. Es claro que esta cifra resolvería los problemas fiscales del conjunto de las provincias, que para 2012 podrían tener una necesidad de financiamiento del orden de los 45 mil millones de pesos. Si bien es importante destacar que ni siquiera durante el período de la convertibilidad se cumplió esta cláusula de garantía, al recurrir al texto actualizado e la Ley de Coparticipación la misma sigue vigente. Si no es posible lograr el cumplimiento, por lo menos debería realizarse la modificación porque de lo contrario se está infringiendo una norma.

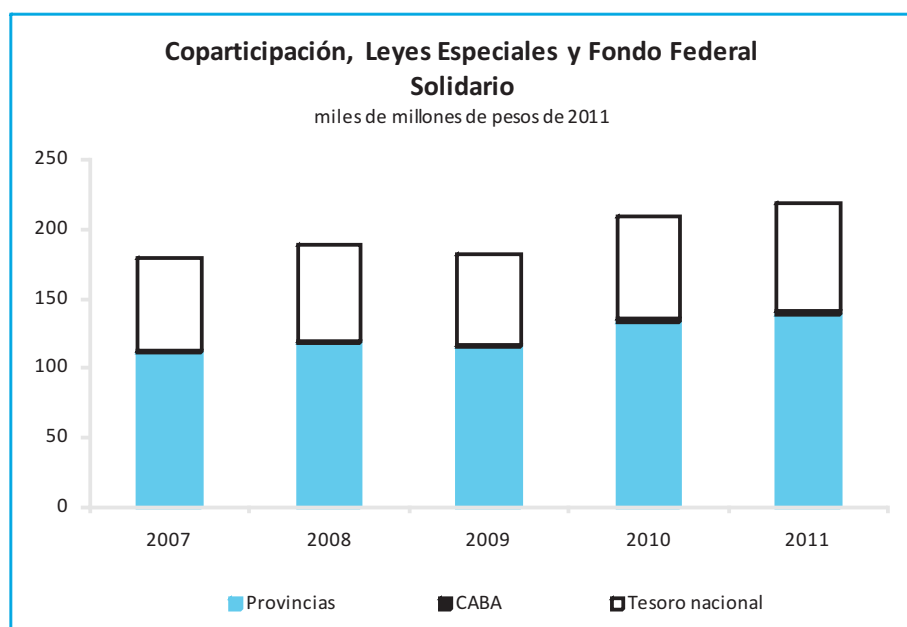
Más allá de la estimación de los recursos que pierde el conjunto de las provincias, el aspecto más importante a destacar en esta cuestión, desde un punto de vista institucional, es la imposibilidad que tienen las provincias de reclamar el

cumplimiento de la ley. Es evidente la asimetría de poder entre la Nación y el conjunto de las provincias. Si bien, la Nación en última instancia termina auxiliando a las jurisdicciones con dificultades financieras, es diferente el mecanismo por el que los gobiernos subnacionales acceden a los fondos. Si se cumple la ley vigente, el mecanismo es claro y automático dado que responde a una regla establecida de antemano. Si los fondos van por canales diferentes, la capacidad de lobby de cada provincia y el entorno político del momento son factores que tendrán incidencia directa en el resultado. No es lo mismo reclamar lo que por ley corresponde que agradecer los favores del gobierno central.

Si se amplía el análisis anterior incorporando la distribución de las leyes especiales adicionadas a la Ley 23.548, entre las que se incluye en Fondo Federal Solidario, también se observa un fondo a distribuir que es creciente a lo largo del tiempo en valores constantes (ver Gráfico 2). El Fondo Federal Solidario significa en 2011 un aporte adicional para las provincias de 7.250 millones de pesos, un 3% inferior al girado durante 2010. De ese total, le corresponden a la provincia de Buenos Aires cerca de 1.500 millones de pesos.

Gráfico 2

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación.



El segundo aspecto a dirimir, es la participación relativa que tienen la Nación, las provincias y CABA en ese **fondo común**. En este sentido, se observa que si se toma la Ley de Coparticipación, las leyes especiales y el Fondo Federal Solidario, entre 2007 y 2011 la Nación pierde participación relativa en comparación con el total de provincias. Esto se explica porque entre las leyes especiales hay conceptos que se reparten sólo entre las provincias, como es el caso del ex fondo del conurbano o del fondo federal solidario, tal como se explica con detalle en el análisis de la sección anterior. Esto forma parte de los denominados arreglos laterales que pretenden mejorar la situación de las provincias.

Sin embargo, hay que tener cuidado en la forma en que se analizan los números. Si bien es cierto que del fondo común repartido entre provincias, Nación y CABA, las provincias mejoran levemente su situación recuperando algún punto de la participación porcentual, la Nación, además de recibir su parte, se apropia de otro gran caudal de recursos que no integran la masa coparticipable bruta. Debe

recordarse que no son todos los tributos los que se coparticipan y aún en los casos en que hay distribución a las provincias, muchas veces no se reparte el total sino una parte (como por ejemplo en IVA, ganancias, monotributo, cheques). Por ello, es interesante explorar la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires en el total de recursos tributarios recaudados. En 2007 las provincias captan por todo concepto distribuido el 27,1% del total de recursos tributarios, mientras que en 2001 la participación cae al 25,7%. No solamente se refleja una menor participación sino que también debe señalarse que la distribución hacia el conjunto de las provincias es inferior a un tercio de los recursos totales.

Una vez analizada la forma en que se reparten los recursos entre la Nación y las provincias, se estudia la distribución secundaria, es decir la proporción de recursos que recibe cada una de las jurisdicciones. Al respecto debe aclararse que, por un lado, están los recursos distribuidos de acuerdo a la Ley de Coparticipación Federal 23.548 y por el otro todas las transferencias originadas en leyes especiales.

En el primero de los casos se trata de la masa coparticipable neta formada por todos los tributos reflejados en el Esquema 1, a la que debe sumarse la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 y la Transferencia de Servicios Ley 24.049. A lo largo del periodo analizado se observa que la participación relativa de cada jurisdicción es relativamente constante dado que la regla de distribución entre jurisdicciones del principal porcentaje de fondos está fijada por los coeficientes de distribución secundaria establecidos en la Ley 23.548. Si bien en el caso de las leyes 26.075 y 24.049 la parte que recibe cada provincia se determina de un modo distinto, el escaso peso que tienen estos conceptos en el volumen distribuido hace que los porcentajes de cada provincia reflejen con bastante fidelidad los de la ley 23.548. Del total de jurisdicciones, la que capta la mayor proporción de recursos es la provincia de Buenos Aires (casi 23 mil millones de pesos en 2011), seguida de Santa Fe y Córdoba (ambas con algo de 9.200 millones de pesos), tal como puede apreciarse en el Cuadro 1.

En el segundo caso, a las sumas recibidas por cada provincia comentadas anteriormente, se suman las leyes especiales que alteran los coeficientes de distribución originales. Estas leyes especiales representan más del 30% del total de recursos que reciben las provincias. Puede apreciarse que al incluirse estos conceptos, la participación relativa de la provincia de Buenos Aires disminuye notablemente (ver Cuadro 2). En 2001, la participación de Buenos Aires en el total de transferencias a las provincias era del 24%, mientras que en 2011 el porcentaje es sólo del 19,9%. La explicación viene dada por los arreglos por fuera de la Ley 23.548 analizados previamente. Tal como se explicó, teóricamente surgen para resolver los problemas de la desactualización de los coeficientes de distribución secundaria de la 23.548 y terminan acentuando los problemas de las provincias que más contribuyen a la formación del fondo común, como es el caso de Buenos Aires.

El ejemplo del Fondo para Programas Sociales del Conurbano Bonaerense (ex Fondo del Conurbano) resulta sumamente esclarecedor respecto de este tema. En el Gráfico 3 se observa la caída desde el 55% en 2001 al 4% en 2011 en la participación de la provincia de Buenos Aires sobre este fondo. Debe recordarse que, de lo recaudado por impuesto a las ganancias, se detrae un 14% para su conformación. Debido a que en 1996 se estableció el tope de 650 millones anuales a la parte que le corresponde a Buenos Aires (antes era para Buenos Aires el 10% de lo recaudado por ganancias) siendo el excedente repartido entre el resto de las provincias, la importancia de esa suma en el total es cada vez menor como consecuencia de los efectos de la inflación y la falta de actualización del monto fijo. En virtud de esta circunstancia, un arreglo que originalmente beneficiaba a Buenos Aires termina perjudicándola severamente,

Cuadro 1

Fuente: elaboración propia
en base a información del
Ministerio de Economía de la
Nación.

Cuadro 2

Ley de Coparticipación Federal de Impuestos
millones de pesos

	2011	Participación
Buenos Aires	22.561	22%
Catamarca	2.830	3%
Córdoba	9.122	9%
Corrientes	3.819	4%
Chaco	5.125	5%
Chubut	1.625	2%
Entre Ríos	5.016	5%
Formosa	3.740	4%
Jujuy	2.919	3%
La Pampa	1.929	2%
La Rioja	2.127	2%
Mendoza	4.284	4%
Misiones	3.394	3%
Neuquen	1.783	2%
Rio Negro	2.592	2%
Salta	3.938	4%
San Juan	3.473	3%
San Luis	2.345	2%
Santa Cruz	1.625	2%
Santa Fe	9.182	9%
Sgo. del Estero	4.245	4%
Tucuman	4.888	5%
Tierra del Fuego	1.271	1%
TOTAL	103.831	100%

Distribución de recursos desde Nación a provincias
Ley 23.548, leyes especiales y fondo federal solidario

Participación porcentual por provincia

	2001	2011
Buenos Aires	24,0%	19,9%
Catamarca	2,6%	2,7%
Córdoba	8,1%	8,9%
Corrientes	3,6%	3,9%
Chaco	4,4%	5,0%
Chubut	1,9%	1,7%
Entre Ríos	4,6%	4,9%
Formosa	3,3%	3,6%
Jujuy	2,8%	2,9%
La Pampa	1,9%	1,9%
La Rioja	2,0%	2,1%
Mendoza	4,0%	4,2%
Misiones	3,3%	3,5%
Neuquen	1,9%	1,8%
Rio Negro	2,5%	2,6%
Salta	3,7%	4,0%
San Juan	3,1%	3,3%
San Luis	2,3%	2,3%
Santa Cruz	1,9%	1,6%
Santa Fe	8,4%	9,0%
Sgo. del Estero	3,8%	4,2%
Tucuman	4,4%	4,8%
Tierra del Fuego	1,5%	1,3%
TOTAL	100,0%	100,0%

mientras que las pérdidas de Buenos Aires se traducen en una ganancia para las demás jurisdicciones. En el Gráfico 4 se expresa en moneda constante, cuánto debería haber recibido anualmente Buenos Aires si no se hubiera establecido el tope de 650 millones anuales y cuál ha sido la ganancia que han tenido el resto de las jurisdicciones como consecuencia del mismo. Si se observa el dato correspondiente a 2011, el cumplimiento del 10% de la recaudación de ganancias para Buenos Aires habría significado un giro adicional superior a los 10.200 millones de pesos para dicha provincia, cifra superior a sus necesidades de financiamiento para el mismo período.

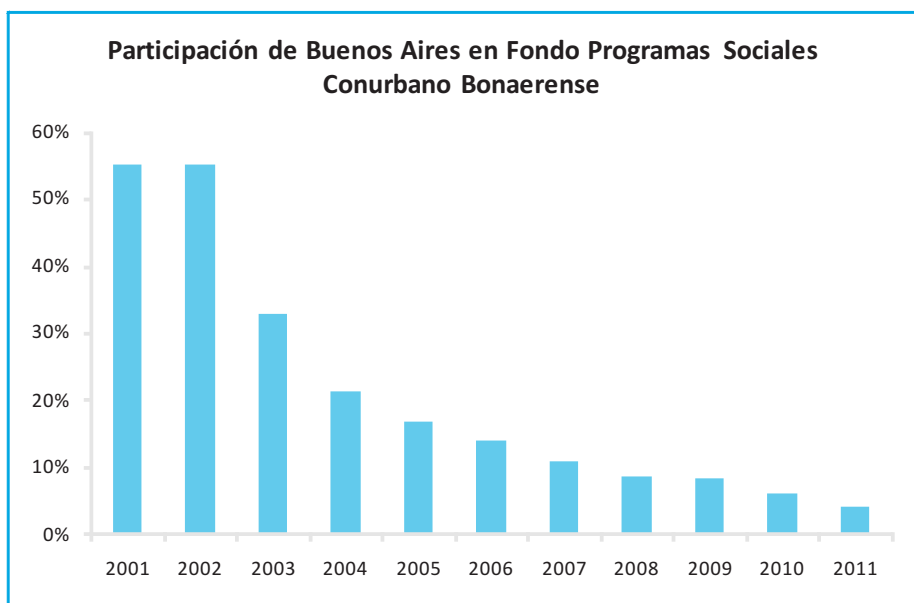


Gráfico 3

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación.

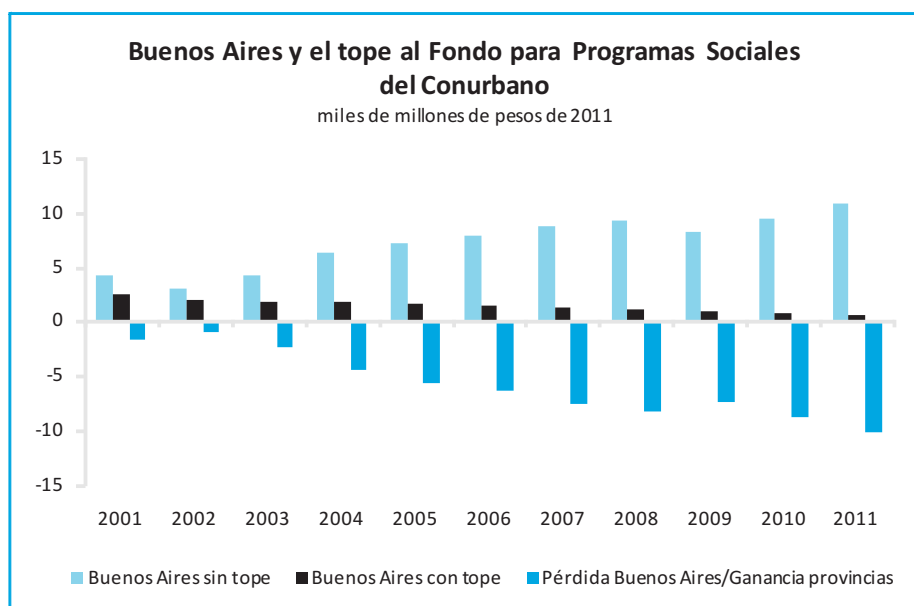


Gráfico 4

Comentarios finales

Del análisis de las normas que regulan la distribución de recursos entre gobiernos de distinto nivel y de la observación de los números durante los últimos años, surge que la Nación no solamente tiene captadas las bases imponibles más rendidoras sino que también se reserva la mayor parte de los recursos tributarios para atender sus obligaciones.

El esquema central de distribución está determinado por una ley que, con modificaciones no sustanciales, data de 1988. Por lo tanto, los cambios estructurales ocurridos desde aquel entonces exigirían un replanteo total del sistema. Tal como se menciona en el estudio, por tratarse de la distribución de un fondo común y por las reglas que exige la Constitución Nacional para modificar la norma actual, políticamente es sumamente complicado lograr un nuevo acuerdo prevaleciendo de este modo el statu quo, aún cuando en la reforma de 1994 los constituyentes establecieron su modificación. Es menester señalar que en tiempos de bonanza económica resulta más sencillo lograr este tipo de acuerdos redistributivos, mientras que en épocas de escasez no hay interés en las partes, las que terminan aplicando su poder de veto para los posibles cambios.

Por lo tanto, se han realizado numerosos arreglos por fuera del sistema de coparticipación vigente, atendiendo muchas veces a aspectos políticos del momento y no a cuestiones de fondo. Como consecuencia, el resultado final para cada jurisdicción, que por otra parte ha recibido gran cantidad de funciones desde la Nación, es errático, inestable e imprevisible. Los actuales coeficientes de distribución no responden ni a un criterio devolutivo, ni a un criterio redistributivo ni han logrado mejorar la situación regional relativa dentro del país.

La realidad indica que actualmente existe una virtual dependencia fiscal de las provincias con respecto al gobierno central, dado que los tributos que les quedan disponibles también tienen agotada su capacidad recaudatoria y tienen serias observaciones desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. Si bien, en última instancia, la Nación acude al auxilio de las provincias que tienen dificultades mediante distintos mecanismos, los incentivos que se generan con este comportamiento no son aconsejables para un buen sistema federal. Esto queda particularmente al descubierto en momentos donde se generalizan las complicaciones en el frente fiscal, tal como los es el momento actual. ■