

Gobernadores ganan batallas, pero no la guerra¹

Marcelo Capello
mcapello@ieral.org

Cada cierta cantidad de tiempo los gobernadores festejan alguna nueva conquista en su relación financiera con la Nación. La última fue en diciembre, cuando se prorrogaron los vencimientos de deudas provinciales con el gobierno nacional de 2012 y 2013 (ahorro de cerca de \$7 mil millones en el actual año). Durante 2010 habían logrado algo similar al refinanciar sus deudas con la Nación a largo plazo, con obligaciones nominadas en pesos, sin indexación. Aquella refinanciación reemplazó a las negociaciones anuales por obtener los “programas de asistencia financiera” que caracterizaron a la última mitad de la década del 2000. En 2009 la batalla ganada por los gobernadores fue el Decreto 206 por el cual se decidió repartir un 30% de los Derechos de Exportación que genera el complejo sojero. Huelga decir que cada día en distintas reparticiones y oficinas de gobierno se libra una nueva batalla por obtener recursos nacionales disponibles para obras o programas a ejecutar en provincias, directa o indirectamente por Nación.

Con tanta inteligencia y empeño puesto por funcionarios provinciales (a los que habría que agregar los municipales, por cientos), y la contraparte atención de funcionarios nacionales, deberíamos observar un gran avance en la participación de las provincias en la distribución de la renta nacional en los últimos años. Pero no ha resultado así, sino lo contrario. La porción de los recursos tributarios nacionales, incluyendo contribuciones a la seguridad social, que tiene destino en las provincias vía transferencias automáticas (coparticipación y

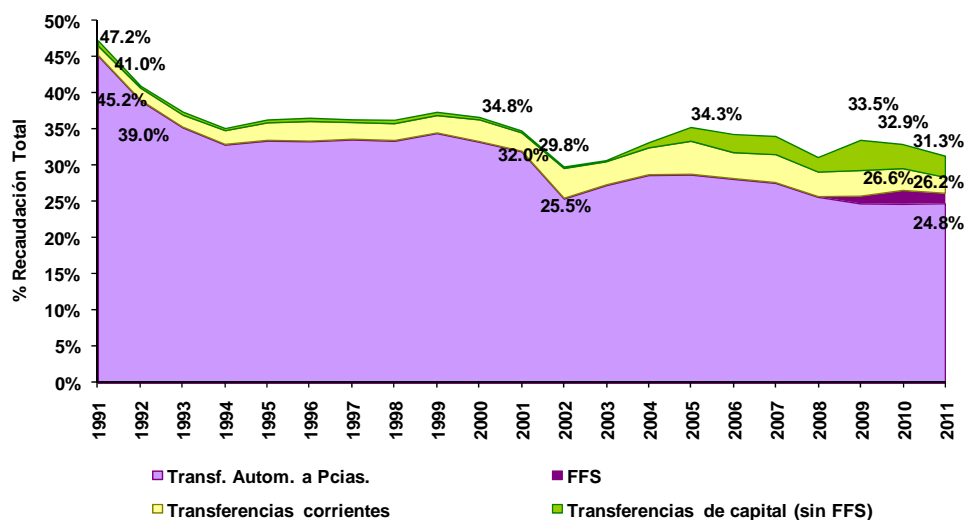
¹ Nota publicada en el diario *Ámbito Financiero* el 26 de enero de 2012



otras leyes de reparto regidas por índices fijos de distribución), nunca estuvo tan baja como en los últimos años.

Veamos lo ocurrido en las dos últimas décadas. Tal participación provincial fue del 45% de los recursos tributarios nacionales (RTN) en 1991, tras lo cual por pactos fiscales y exacciones varias cayó al 33% en 1994, manteniéndose en esos niveles hasta 1999. Con la recesión y posterior crisis del final de la convertibilidad la porción receptada por las provincias cayó a un mínimo del 25,5% en 2002 (introducción del impuesto al cheque y las retenciones, inicialmente no coparticipados). Se produjo luego una leve recuperación en la participación provincial hasta un 28,8% de los RTN en 2005, para caer nuevamente hasta un mínimo absoluto en dos décadas del 24,8% en 2011. Si se incluye el Fondo Federal Solidario, dicha porción mejora hasta un 26,2% el año pasado, pero se ubicaría todavía entre las menores relaciones de transferencias en 20 años.

Transferencias Totales (automáticas y no automáticas) a provincias como porcentaje de la Recaudación Tributaria Nacional



Fuente: IERAL en base a datos Mecon

Si se incluyen en la cuenta los recursos que implícitamente provee el impuesto inflacionario a las arcas nacionales (no coparticipable), la participación provincial en los



RTN sería del 24,3% en 2011, que junto a los años 2002 y 2008 mostrarían las relaciones mínimas en 20 años.

No obstante, no debe olvidarse que en la última década los envíos nacionales que se efectúan a provincias en forma más discrecional para financiar obras y programas especiales han aumentado fuertemente su importancia. Si éstos se incluyeran, en 2011 las provincias habrían recibido un 31,3% de los RTN y un promedio del 32,9% entre 2003 y 2011, aun así bastante por debajo del 36,4% de participación que obtuvieron bajo esta definición entre 1994 y 2000.

Así las cosas, los recursos que se distribuyen en forma más discrecional a provincias pasaron de representar un 9% de los envíos totales en 2000, a un 16,4% en 2011. Esta situación tiene un pro, como lo es la mayor gobernabilidad que otorga al poder central, pero también varios contras:

- 1) **Mayor Arbitrariedad:** Si se compara el resultado del reparto más discrecional entre provincias observado entre 2003 y 2010 con el reparto que hubiesen regido esos recursos si se hubiesen asignado por ley de coparticipación, se tiene que un tercio de las jurisdicciones fueron relativamente beneficiadas y por ende los restantes dos tercios perjudicadas.
- 2) **Menor disenso y debate entre provincias respecto a políticas nacionales:** Dado lo anterior, la pregunta relevante es por qué si dos tercios de las provincias pierden en forma relativa con el reparto de fondos discrecionales, no se ponen de acuerdo e intentan cambiar la situación en el Congreso de la Nación? Respuesta obvia: la dependencia subnacional por los recursos que distribuye discrecionalmente la Nación deviene en que cualquier atisbo de negociación entre pares provinciales para cambiar la situación pueda ser desbarata a través de la acción más rápida y focalizada del poder central, con sus promesas individuales de obras y recursos. A propósito, ¿cuántos gobernadores siguieron cuestionando los Derechos a las Exportaciones desde que en 2009 se decidió compartirles una porción de su producido?
- 3) **Peor conducta fiscal en provincias:** Si una porción importante de los recursos se deciden en forma discrecional, entonces los gobiernos provinciales toman decisiones fiscales como si contaran con una red nacional que en última instancia los sostiene, y por ende gastan a cuenta. Esto se agrava cuando los gobernadores



sobreestiman sus capacidades para obtener los favores del poder central en la asignación de dichos recursos más discrecionales y en años electorales.

¿Mostrarían mejores números fiscales las provincias si no hubiesen perdido tanta participación en la distribución de la renta tributaria nacional? No necesariamente, porque la tendencia al déficit no está determinada sólo por la cuantía de los recursos, sino también por razones económicas e institucionales más profundas. Pero ello no justifica que el poder central haya desbalanceado en exceso la distribución de recursos en su provecho, cuando las responsabilidades o competencias de gasto entre niveles de gobierno no han variado sustancialmente en los últimos 15 años. Para peor, la conducta fiscal a nivel nacional tampoco tiene muchos laureles para mostrar, luego de algunos años de alto superávit a mediados de la década pasada.