



IERAL

Fundación
Mediterránea

Revista Novedades Económicas

BROKERS / ACPA

Año 35 - Edición N° 714 – 28 de Enero de 2013

**“Todo lo que Ud. siempre quiso saber
sobre la Coparticipación pero nunca
se atrevió a preguntar”¹**

Marcelo Capello
mcapello@ieral.org

¹ Un resumen de este informe se publicó en El Cronista Comercial el 21 de enero de 2013.

Edición y compaginación
Karina Lignola y Silvia Ochoa



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Resumen

“Todo lo que Ud. siempre quiso saber sobre la Coparticipación pero nunca se atrevió a preguntar”

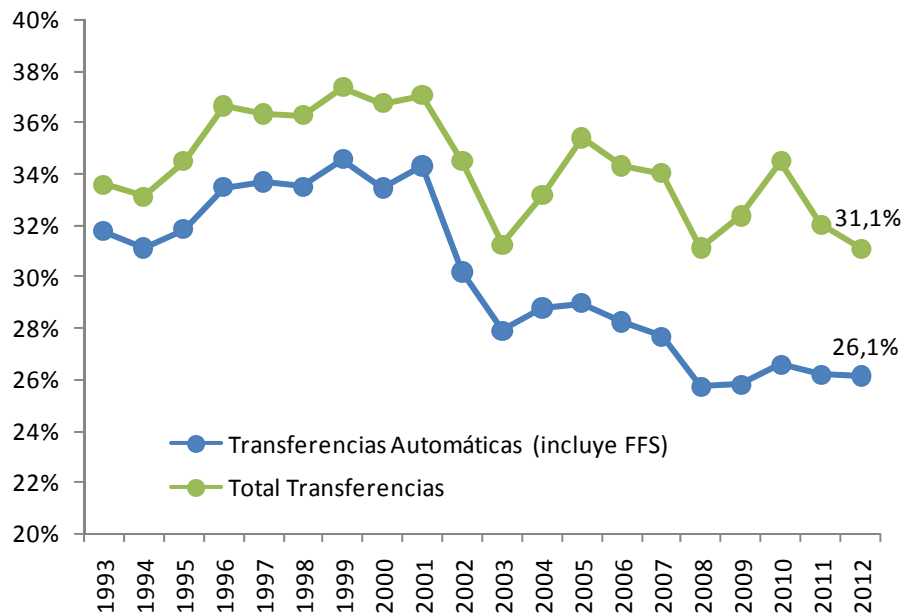
Tres hechos principales han caracterizado a la relación fiscal Nación – Provincias en la última década: 1) Cayó la participación del conjunto de provincias en el reparto automático de los recursos tributarios nacionales (coparticipación y otras leyes de distribución); 2) Se produjo un perjuicio relativo a la provincia de Buenos Aires en el reparto automático de fondos entre provincias, por la existencia del tope al Fondo del Conurbano; 3) Aumentó la porción de los recursos tributarios nacionales que ahora se envían en forma discrecional a las provincias, lo que afectó negativamente a otras provincias más pobladas como Córdoba y Santa Fe.

“Todo lo que Ud. siempre quiso saber sobre la Coparticipación pero nunca se atrevió a preguntar”

Tres hechos principales han caracterizado a la relación fiscal Nación – Provincias en la última década: 1) Cayó la participación del conjunto de provincias en el reparto automático de los recursos tributarios nacionales (coparticipación y otras leyes de distribución); 2) Se produjo un perjuicio relativo a la provincia de Buenos Aires en el reparto automático de fondos entre provincias, por la existencia del tope al Fondo del Conurbano; 3) Aumentó la porción de los recursos tributarios nacionales que ahora se envían en forma discrecional a las provincias, lo que afectó negativamente a otras provincias más pobladas como Córdoba y Santa Fe.

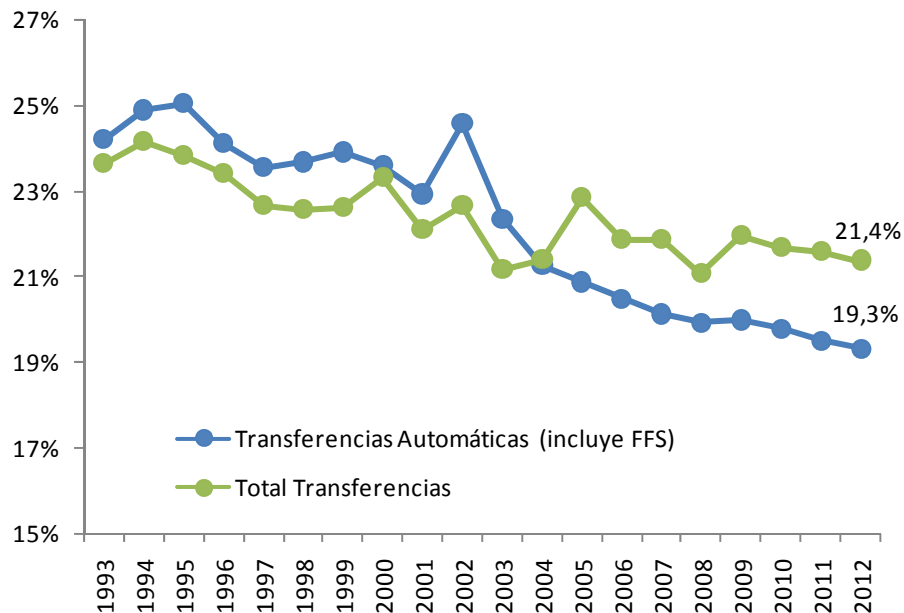
Vayamos a los números: En primer lugar, la participación del conjunto de provincias en el reparto automático de los recursos tributarios nacionales pasó del 33,4% en 2000 al 26,1% en 2012 (incluyendo el Fondo Federal Solidario), consecuencia principalmente de la baja coparticipación del impuesto al cheque y de las retenciones a las exportaciones.

**Participación de transferencias a provincias en recursos tributarios nacionales
(incluye recursos de la seguridad social)**



En segundo término, la participación efectiva de Buenos Aires en el reparto automático entre provincias resultó del 19,3% en 2012, por debajo de su participación inicial en la Ley 23.548 de 1988 (21,7% tras la inclusión de Tierra del Fuego y CABA en el reparto), y también bastante por debajo del coeficiente efectivo del 25% que obtuvo en el año 1995, cuando el Fondo del Conurbano no tenía tope. La Ley 20.221, vigente entre 1973 y 1983, le asignaba un coeficiente del 28% en la distribución secundaria entre provincias.

Participación de provincia de Buenos Aires en las transferencias totales y automáticas a provincias



En tercer lugar, la porción de los recursos que reciben las provincias en forma discrecional desde el poder central pasó del 2,5% promedio en la década del noventa al 5% en 2012. Llegó a ser del 7,9% de los recursos tributarios en 2010. Esto es, de los cerca de 7 puntos porcentuales de participación que perdieron las provincias en el reparto automático de recursos en 2012, respecto al promedio observado en los noventa, recuperaron 2,5 pp a través de los envíos más discrecionales de la Nación. Así las cosas, sumando todo tipo de transferencias, existió para el conjunto de provincias en 2012 una pérdida neta de 4,5 pp de la recaudación tributaria nacional, con relación a lo que ocurría en los años noventa, cifra que equivale a \$30.600 millones (duplica el déficit primario que mostraron los gobiernos intermedios ese año).

Las consecuencias de tales tendencias en los últimos años han sido también tres: 1) El conjunto de provincias muestra un resultado primario deficitario (\$15 mil millones de en 2012), donde además de la propia evolución del gasto provincial debe haber jugado un rol importante la menor percepción relativa de recursos desde la Nación; 2) Los mayores problemas fiscales se visualizan en las provincias más pobladas (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza explicaban un 76% del déficit de provincias en 2011), entre otras razones por el mencionado tope aplicado a Buenos Aires, y por la negativa de ANSES a

financiar los déficit previsionales de algunas Cajas no transferidas, que en los casos de Santa Fe y Córdoba representaron la no recepción de aproximadamente \$400 y \$1.300 millones, respectivamente, en 2012; 3) El conjunto de provincias tiene ahora menor autonomía financiera respecto del gobierno nacional, por lo que éste incide con mayor fuerza en las decisiones políticas que toman gobernadores y legisladores del interior (la porción del gasto provincial que se financia con recursos propios pasó del 40,5% en 2000 a cerca del 38% actualmente).

El caso de Buenos Aires resulta ciertamente paradigmático. Como se adelantó, su participación en los envíos automáticos desde la Nación se halla cerca de 3 puntos porcentuales de la recaudación nacional por debajo de su coeficiente de la Ley 23.548. Pero en el reparto de transferencias más discrecionales resultó mejor posicionada, al recibir alrededor del 31% del total (en los noventa ese guarismo resultó en promedio del 11%). Sumando transferencias automáticas y discrecionales, Buenos Aires pasó de captar cerca del 23% del total de transferencias en los noventa a aproximadamente 21,5% en los dos últimos años. Claro que el nuevo mix, con mayor presencia relativa de envíos discrecionales, le ha hecho perder a dicha provincia buena parte de su autonomía financiera y política, además de generarle graves problemas fiscales.

La situación descrita, más el reciente anuncio respecto de que el gobierno nacional enviará asistencia financiera directa a los municipios, movilizaron una vez más las opiniones en torno al sistema de coparticipación federal: el gobernador de Buenos Aires primero, el de Jujuy luego, y posteriormente las opiniones de funcionarios nacionales y otros provinciales.

Lo cierto es que ya nos acercamos a casi treinta años sin un sistema de coparticipación definido sobre bases racionales, y a 16 años de incumplir la constitución nacional, al no aprobar un nuevo sistema de coparticipación que, como aquella impone, debe atender al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, con una distribución primaria en función de competencias, servicios y funciones encarados a cada nivel jurisdiccional.

El último sistema de coparticipación federal de impuestos racionalmente establecido fue el que respondió a la Ley 20.221 de 1973, que tuvo vigencia por 10 años.

Estipulaba una participación primaria de las provincias equivalente al 48,5% de la recaudación tributaria coparticipable. A su vez, definió los coeficientes de distribución secundaria entre provincias en base a criterios objetivos de reparto: en función directa a la población y en forma inversa respecto al nivel de desarrollo y densidad poblacional.

Entre 1984 y 1988 prevaleció un reparto mayoritariamente discrecional de fondos, a través de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). La Ley 23.548, vigente desde 1989, se planteó como un régimen provisorio, que debía regir por sólo un año. Sin embargo, tiene vigencia todavía hoy, aunque con numerosas modificaciones. Dicho ordenamiento legal previó que las provincias reciban un 56,66% de los tributos coparticipables, cuando todavía no entraban Tierra del Fuego y CABA en el reparto. La distribución entre provincias se realiza en base a coeficientes que no responden a criterios objetivos conocidos de reparto, sino que habrían surgido de convalidar en los hechos las participaciones relativas existentes en el período previo a la aprobación de la ley, que habían surgido de decisiones discrecionales.

¿Por qué se discute desde hace tanto tiempo la cuestión del federalismo fiscal argentino y no se llega a una solución a largo plazo? Por varios motivos. En primer lugar, las discusiones suelen surgir sólo en momentos de escasez fiscal en los gobiernos locales, frente a lo cual el poder central suele otorgar algún beneficio fiscal parcial a provincias (como refinanciar deudas o distribuirles una porción adicional de algún impuesto poco coparticipado), tras lo cual la mayoría de las autoridades provinciales desisten nuevamente de reclamar por una reforma más racional e integral.

Pero existe una razón de fondo y que deviene de la misma Reforma Constitucional de 1994, por cuanto ella exige unanimidad provincial en la aprobación del nuevo régimen, lo cual resulta muy difícil de lograr en presencia de juegos de suma cero entre jurisdicciones. En tales circunstancias, una reforma sólo podría resultar políticamente viable si el gobierno nacional resigna un porcentaje importante de su participación efectiva en el reparto, de manera que todas las provincias ganen recursos en términos absolutos. Para no desfinanciarse, el poder central debería compensar disminuyendo la importancia de los envíos discrecionales a provincias. Se trataría de una solución más racional en términos de federalismo, aunque disminuiría fuertemente el poder de fuego



del gobierno nacional para lograr alineamientos políticos entre gobernadores e intendentes.