

Transferir las culpas

Por Julián Barberis y Rafael A. Selva

La presente nota analiza la relación entre la Nación y las provincias con una mirada en perspectiva. Más allá de lo complejo de esta relación, resulta evidente que durante los últimos años las transferencias han crecido de manera significativa. Incluso más que los ingresos provinciales por tributos propios.

Introducción

A partir del reclamo de algunas de las provincias más grandes por aumentar las transferencias de recursos tributarios por parte de la Nación para afrontar gastos corrientes (reclamos salariales, déficit operativo de cajas provinciales, etc), se ha desatado una creciente controversia sobre el financiamiento de las provincias que merece ser analizado en perspectiva.

Con esa intención en la presente nota se repasan los últimos años, que fueron determinantes en la configuración actual de la relación fiscal entre la Nación y las provincias y los datos que surgen de la misma.

Las potestades tributarias y la coparticipación federal

La Constitución Nacional establece desde su artículo primero que la “Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”. Así, la propia Constitución de la Nación enmarca el reparto de funciones y de distribución de recursos entre las jurisdicciones que la componen.

En nuestro país la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias se realiza, fundamentalmente, por medio de un conjunto de normas conocidas como sistema de coparticipación federal de impuestos. De esta forma, la Nación concentra la recaudación y administración de algunos impuestos que luego, mayormente en forma automática, transfiere a las administraciones provinciales.

La Constitución Nacional (“De las atribuciones del Congreso”, artículo 75 inciso 2) delimita las potestades tributarias de la Nación y establece que tanto los impuestos indirectos como directos son coparticipables. En el caso de los indirectos la Nación tiene facultad concurrente con las provincias, mientras que en los directos el Estado Nacional sólo tiene potestad para instrumentarlos por tiempo determinado.¹

Los Derechos de importación y exportación (conocidos como aranceles y retenciones, respectivamente), en cambio, son potestad exclusiva de la Nación por lo expresado en el Art.75 inciso 1, y se utilizan para financiar los gastos del Estado Nacional, según lo

1) (Corresponde al Congreso) “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.”

dispuesto en el Art 4° (“El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación (...”).

Ante las recurrentes crisis durante el siglo pasado, el Estado Nacional fue ampliando su sistema tributario y con el correr del tiempo, debido a cuestiones económicas y políticas, se convirtió en el principal agente responsable de la recaudación de la mayoría de los impuestos. Las provincias, por su parte, se han quedado con cuatro impuestos principales (el inmobiliario, a la propiedad automotor, a los sellos y a los ingresos brutos).

En la práctica, entonces, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y las provincias coparticipan de ellos. El proceso por el cual estos impuestos, una vez recaudados, vuelven coparticipados a las provincias se denomina distribución primaria. Luego, la forma en que esta masa se reparte entre cada uno de los gobiernos subnacionales se denomina distribución secundaria.

Argentina, por lo tanto, es un país descentralizado en términos del gasto público, pero donde los gastos provinciales son financiados mayormente mediante transferencias de impuestos recaudados al nivel nacional.

Esas transferencias tienen lugar mediante un intrincado régimen de coparticipación federal de impuestos y leyes especiales, así como afectaciones específicas de impuestos y el fondo de aportes del tesoro nacional (ATN) que distribuye el Ministerio del Interior a las provincias.

La ley de coparticipación vigente (Ley 23.548) entró en vigor el 1° de enero de 1988 como un “régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias”.² La Ley estableció una histórica distribución primaria a favor de las provincias (56,66% más 1% de ATN) y también modificó los porcentajes de la distribución secundaria de la Ley 20.021 de marzo de 1973, que consideraba la distribución de población, pero además la brecha de desarrollo y las diferencias de densidad poblacional entre las provincias con un sesgo redistributivo.

Desde 1988 la masa de fondos a distribuir pasa a estar integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con la excepción de los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación, los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica y aquellos cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional.

Por lo tanto, la Ley 23.548, si bien se originó como un régimen transitorio, implicó importantes modificaciones: el porcentaje de distribución primaria que se distribuiría a las provincias se elevó, se fijó un piso porcentual, se amplió la lista de impuestos que integran la masa tributaria coparticipable y se abandonó el criterio para el establecimiento de los coeficientes de distribución secundaria, ya que los nuevos coeficientes se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma³ que rigiera la coparticipación, aunque tomando como base la distribución heredada de la antigua ley.

Hoy la complementan otras leyes que regulan la distribución y el destino de algunos impuestos específicos que financian un conjunto de actividades predeterminadas.

2) Su vigencia se prorroga automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo.

3) La Ley-Convenio de coparticipación de impuestos nacionales 20.221 perdió vigencia por falta de acuerdo entre 1985 y 1987.

La descentralización del gasto

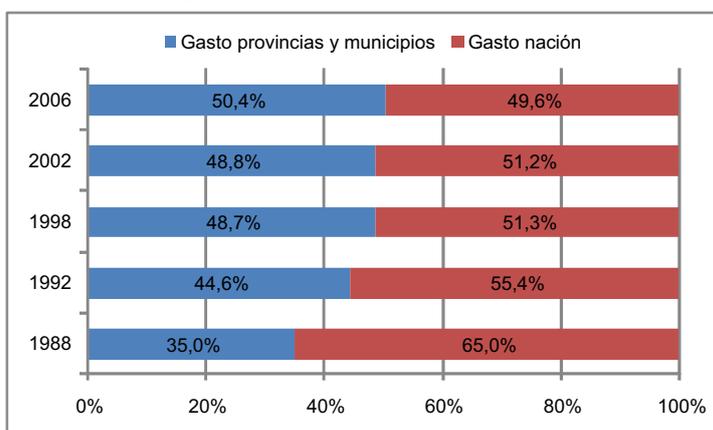
La Constitución Nacional delega en el gobierno federal la responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas con las provincias, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación, la salud y la seguridad social. Como consecuencia de esas finalidades compartidas por cada nivel de gobierno, en las últimas décadas se produjeron reasignaciones de funciones tendientes a descentralizar el gasto público social.

Este proceso no ha sido acompañado por el correspondiente incremento en los recursos, generando un cambio en las estructuras de gasto y en la relación entre ingresos y erogaciones en las provincias.

El proceso más fuerte de descentralización se inició a fines de los años setenta por la dictadura militar con el traspaso de las escuelas de nivel primario, el cual fue completado a principios de la década de los noventa con las escuelas de los restantes niveles y la transferencia de los hospitales que aún quedaban bajo la órbita nacional. En ambos casos la motivación fue mejorar la ecuación financiera de la Nación y modificar la capacidad de negociación con las provincias al trastocar la coparticipación efectiva.

En el gráfico 1 se puede apreciar cual era la relación entre el gasto público afrontado por la nación y las provincias (y municipios) en 1988, año de sanción de la última y aún vigente ley de coparticipación federal. A partir de ese momento, y en particular entre 1991 y 1994 la descentralización del gasto social terminó de definir la estructura que se mantiene aproximadamente hasta el presente.

Gráfico N° 1
Gasto Público consolidado



Fuente: CIEPYC en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

Con la descentralización, los servicios sociales pasaron a tener más peso en la estructura de gasto provincial, mientras que en la estructura nacional se incrementaban las erogaciones en previsión social⁴ y los servicios de la deuda, situación que hizo eclosión con la crisis social de 2001.

Las transferencias de recursos de la Nación a las provincias

En Entrelíneas de la Política Económica N° 6 repasamos los últimos decenios de la

4) Con la reforma del sistema previsional del año 1994 se “nacionalizaron” las cajas de jubilación de más de la mitad de las provincias, para favorecer el traspaso de los aportantes a las AFJP.

política tributaria, dónde se observa que las modificaciones implementadas, en especial a inicios de los noventa, tendieron a simplificar la estructura tributaria en torno a impuestos coparticipables, esencialmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que amplió su base imponible y su alícuota hasta el 21% aún vigente.

Al concentrarse la recaudación en el IVA, se alentó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación en materia de coparticipación. El principal cambio introducido con posterioridad a la sanción del régimen vigente fue el establecimiento de "pre-coparticipaciones", a los fines de reorientar parte de la masa coparticipable original hacia otros propósitos. El más importante se produjo con el Pacto Federal (ratificado por la Ley 24.130) de 1992 por el cual la Nación se queda con una retención de un 15% de la masa de impuestos coparticipables con las provincias, para financiar los crecientes déficits del sistema de seguridad social, producto del aumento de la informalidad laboral. El propósito implícito de esta detracción fue evitar que los Estados provinciales expandieran su gasto ante el incipiente incremento de la recaudación de los impuestos nacionales.

El incremento en la recaudación que debía ser repartida no se tradujo en un aumento de las transferencias a las provincias, sino que sirvió para compensar la pérdida de recursos que corresponden al gobierno central provenientes de impuestos sobre la nómina salarial. En síntesis, las transferencias totales se mantuvieron prácticamente constantes a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total.

En 1994, la Constitución Nacional fue reformada. Entre los intercambios realizados para alcanzar la modificación constitucional, las provincias pudieron incluir en la Constitución el régimen de coparticipación y establecer que el nuevo régimen debía ser sancionado antes de fines de 1996. Pero ese plazo perentorio fue pospuesto e incumplido hasta hoy.

A finales de la década pasada, iniciada la fase depresiva del régimen, con la recaudación en baja y sucesivos ajustes de los déficits provinciales y nacionales para pagar deuda y cumplir con los compromisos con los Organismos Internacionales, se firmaron sucesivos Pactos Fiscales que determinaron que las transferencias quedaran fijadas en montos cada vez más exigüos.

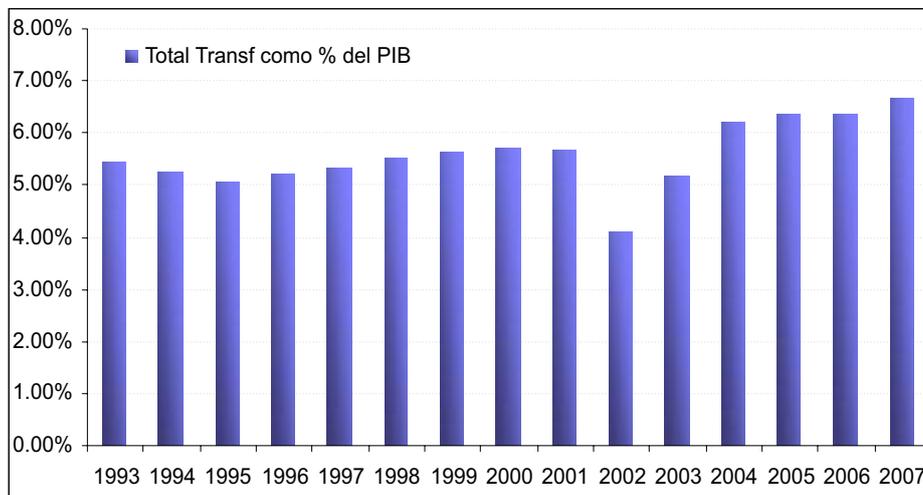
Como resultado de esos acuerdos firmados entre los gobernadores y el Ejecutivo (establecidos con fuerza de Ley por el Congreso de la Nación) que introdujeron modificaciones en la asignación de los impuestos coparticipables, las transferencias de recursos se han convertido en una maraña caótica de porcentajes y sumas que se multiplicaron con los años al compás de las pujas entre las provincias y la Nación.

En febrero de 2002, luego del fin de la convertibilidad, el gobierno provisional negoció con las provincias los nuevos parámetros en materia de transferencia de recursos⁵. Esto implicó nuevos compromisos, como la vuelta a los coeficientes establecidos en la legislación vigente, más el 30% del impuesto a los créditos y débitos que había sido establecido en las postrimerías de la convertibilidad, la renegociación de las deudas provinciales con garantía del gobierno nacional, el establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de deuda, la reducción del déficit fiscal provincial y las limitaciones al endeudamiento.

A partir de entonces las transferencias automáticas al conjunto de las provincias se incrementaron al compás de la recaudación tributaria de la Administración Nacional.

5) Ley 25.570 Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

Gráfico N° 2
Transferencias de Nación a provincias como % del PIB



Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

El gráfico N° 2 muestra la tendencia del total de transferencias que recibieron las provincias como porcentaje del PIB a lo largo de los últimos años. Concretamente, puede observarse que desde el año 2003 las provincias están recibiendo más transferencias directas como porcentaje del PIB. Relativamente, el nivel transferido durante 2007 supera el nivel promedio de los años 1993 a 2001.

En el acumulado del período 2003-07 los Estados provinciales recibieron de la Administración Nacional \$180.000 millones. En estas transferencias se incluye tanto la Coparticipación Federal de Impuestos como las originadas en Leyes Especiales, entre las que se destacan el Fondo Compensador de Desequilibrios provinciales, las detracciones con carácter social del impuesto a las Ganancias, el FONAVI, el Régimen de Energía Eléctrica y la distribución específica por provincia que rige en el impuesto a los Bienes Personales y en el Monotributo.

Estas transferencias tienen un carácter devolutivo y un carácter redistributivo en términos geográficos. Esto significa que las provincias en las que se genera mayor valor agregado y tienen mayor población tenderán a ser las que reciban mayores recursos en valores absolutos, pero las provincias de menor desarrollo relativo y con menor densidad poblacional serán las que obtengan mayores recursos en valores relativos a la población de cada una de ellas.

De esta forma, las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe reciben un monto significativamente superior a las restantes provincias: en el período 2003-07 Buenos Aires recibió \$37.400 millones, Córdoba \$15.300 millones y Santa Fe \$15.700 millones y en conjunto estas provincias obtuvieron el 38% del total de transferencias.

En el otro extremo, las provincias patagónicas y las del norte grande son las que reciben la mayor cantidad de recursos por habitante: mientras que en el período 2003-07 el conjunto de Estados provinciales recibió \$4.611 por cada habitante, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Catamarca, Formosa, La Rioja y La Pampa recibieron más de \$10.000 por cada habitante en este período.

Cuadro N°1
Total de Transferencias por Provincia. Periodo 2003 -2007
(En millones de pesos corrientes)

PROVINCIAS	Total 2003-07	Estructura Porcentual
BUENOS AIRES	37.412,6	20,8%
CATAMARCA	4.694,3	2,6%
CORDOBA	15.303,0	8,5%
CORRIENTES	6.632,6	3,7%
CHACO	8.554,5	4,8%
CHUBUT	3.080,7	1,7%
ENTRE RIOS	8.509,4	4,7%
FORMOSA	6.254,0	3,5%
JUJUY	5.053,1	2,8%
LA PAMPA	3.348,1	1,9%
LA RIOJA	3.631,6	2,0%
MENDOZA	7.359,3	4,1%
MISIONES	6.013,7	3,3%
NEUQUEN	3.246,9	1,8%
RIO NEGRO	4.445,0	2,5%
SALTA	6.850,8	3,8%
SAN JUAN	5.776,5	3,2%
SAN LUIS	3.989,5	2,2%
SANTA CRUZ	3.069,6	1,7%
SANTA FE	15.694,6	8,7%
SANTIAGO DEL ESTERO	7.149,0	4,0%
TUCUMAN	8.295,8	4,6%
TIERRA DEL FUEGO	2.320,1	1,3%
CABA	3.037,2	1,7%
TOTAL	179.721,8	100%

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Fiscal y AFIP

En la información expuesta hasta aquí no se incluyen las transferencias que no tienen definido por Ley cual debe ser la distribución secundaria entre las provincias y por ende no son automáticas, tales como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y las transferencias que se asignan por diversos programas presupuestarios de la Administración Nacional, entre otros, el Financiamiento Educativo dispuesto por la Ley 26.075 (destinado principalmente al pago de salario docente), el financiamiento a las Cajas previsionales provinciales y los programas sociales.

Cuadro N° 2
Recursos de Origen Nacional 2003-2007. En millones de pesos

Concepto	2003	2007	Diferencia	Var. %
Transferencias automáticas	19.761	55.225	35.465	179%
- Coparticipación Fed. de Impuestos	13.142	41.061	27.918	212%
- Leyes Especiales	6.618	14.165	7.546	114%
Transferencias no automáticas	2.662	10.841	8.178	307%
- Fondo ATN	562	1.641	1.078	192%
- Otras Transf. No autom. *	2.100	9.200	7.100	338%
Total	22.423	66.066	43.643	195%

* Estimación CIEPYC

Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

Estas transferencias tuvieron incrementos muy importantes en los últimos años hasta alcanzar, en el año 2007, los \$11.000 millones.

Si se suman ambas transferencias, las automáticas y las presupuestarias, los Estados provinciales recibieron en 2007 \$66.000 millones, mientras que en el año 2003 obtuvieron \$22.400 millones, lo que representa un aumento del 195% en valores nominales entre esos años.

La recaudación de las provincias

Una breve mirada de los ingresos tributarios provinciales obtenidos en los últimos años pone en evidencia que las administraciones tributarias provinciales tuvieron, en el agregado, un desempeño menos eficaz que la AFIP. Entre los años 2002 y 2007 el total recaudado por las provincias se duplicó al mismo tiempo que lo recaudado por la Nación lo hizo en un 140%.

Gráfico N° 3
Recaudación Tributaria total (Nac. + Prov.) (Base 2002=100)



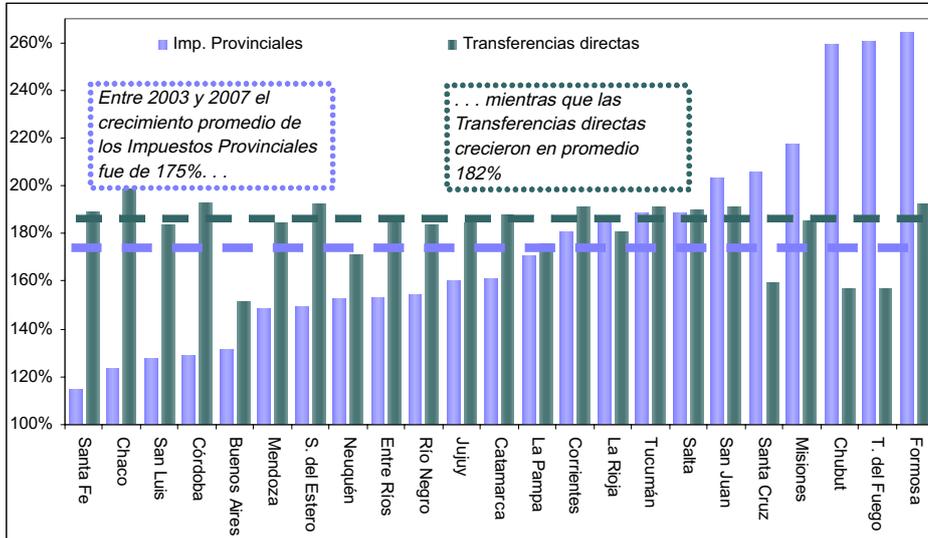
Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

Cuando nos detenemos en el comportamiento particular de cada una de las provincias resulta que las de mayor tamaño relativo, como son Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, el GCBA y Mendoza, se encuentran entre las que incrementaron en menor medida su recaudación propia entre 2003 y 2007.

Si esto último se compara con la participación en el total de transferencias de origen nacional que reciben estas mismas provincias, surge que todas estas (con excepción de Buenos Aires) recibieron en concepto de transferencias más que el promedio e incrementaron su recaudación propia menos que el promedio.

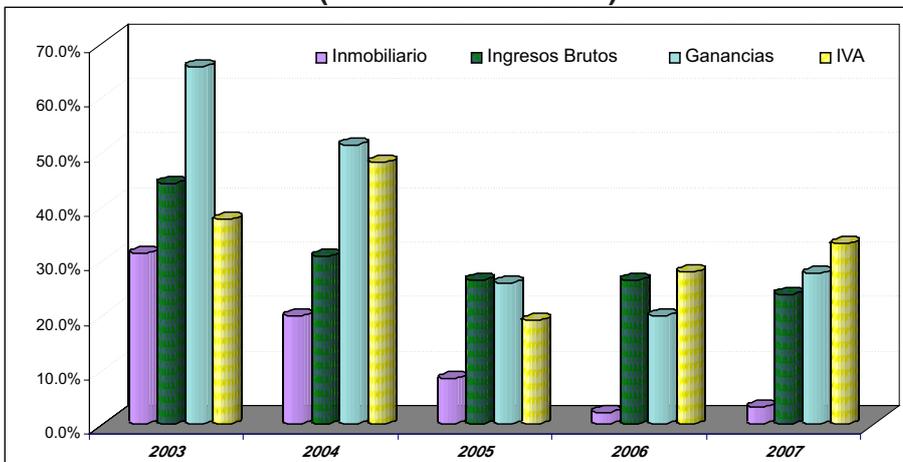
Como puede apreciarse la recaudación provincial se apoya en el impuesto a los ingresos brutos en mayor medida que en impuestos sobre la propiedad como el inmobiliario urbano y rural o a la propiedad automotor, incrementando, en lugar de morigerar, la regresividad del IVA en la estructura tributaria nacional.

Gráfico N° 4
Recaudación Provincial y Transferencias de Nación a provincias.
Variación 2003-2007



Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

Gráfico N°5
Principales Impuestos recaudados por Nación y Provincia
(variaciones anuales)



Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

Reflexiones finales

Se ha intentado demostrar que los problemas actuales en la relación fiscal existente entre la Nación y las provincias, además de tener raíces históricas que vienen desde la conformación misma del Estado Nacional (las cuales no han sido abordadas aquí), son producto fundamentalmente de reformas efectuadas en la década de los noventa y durante la crisis del régimen de convertibilidad.

En Entrelíneas de la Política Económica N° 7 ya hemos planteado que resulta necesario encarar las reformas del sistema tributario que lo adapten al nuevo esquema de política económica.

Se cumplieron 12 años de incumplimientos del compromiso asumido en la Constitución Nacional para conformar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Este extenso plazo demuestra lo difícil que resulta conseguir un consenso en un aspecto central de las finanzas públicas.

Para encontrar la salida, cada uno de los actores involucrados deberá resignar algo: la Nación parte de los ingresos que obtiene de la masa coparticipable en la distribución primaria efectiva actual y los Estados provinciales deberán reconocer que su aporte en el financiamiento del gasto público también debe ser revisado en pos de una mayor equidad. Y en este juego de suma cero se deberán contemplar las decisiones del pasado y sus consecuencias.

Como vimos, el gasto público de las provincias y municipios aumentó su participación durante los '90, principalmente, por la transferencia de escuelas y hospitales. Este traspaso se hizo sin los recursos necesarios para financiar estas actividades (sólo se asignaron los recursos que se destinaban a ellas al momento del traspaso y no se incrementaron después) y en consecuencia se desfinanciaron durante esos años las políticas vinculadas con la salud y la educación. Así, la tan declamada descentralización se hizo con fines estrictamente fiscales, para contener la expansión del gasto y mejorar las cuentas del Estado Nacional.

Al mismo tiempo que se transferían estos servicios, los gobiernos provinciales firmaban los Pactos Federales de los años 1992 y 1993 que les implicaba resignar su participación en la coparticipación y reducir su carga tributaria propia.

La recuperación por parte del Gobierno Nacional de políticas generales en materia de Infraestructura social, Financiamiento educativo y Salud pública, como las instrumentadas en el último quinquenio resulta un enorme aporte al desarrollo de una Nación más equitativa. Sin embargo, no alcanzan para recuperar la desinversión provocada por el desfinanciamiento de los servicios transferidos a las provincias en la última dictadura y completada en los noventa.

Finalmente ponemos el acento en que la recaudación propia de las provincias más grandes, y con mayor capacidad de recaudación, tuvo incrementos inferiores a los registrados en las transferencias que recibieron de la Administración Nacional. Esto llama la atención ya que son justamente las que reclaman un tratamiento distinto al actual de parte de la Nación, como intentando exculparse de sus responsabilidades .