

Situación fiscal de las provincias ¿Darles masa?

Por **Germán Saller**

La discusión de la coparticipación es contracíclica: se agiganta cuando las finanzas públicas provinciales tiemblan y, generalmente, la culpa es de la coparticipación y del gobierno nacional de turno. En esta nota mostramos que esa hipótesis es relativa y que buena parte de las culpas deben buscarse puertas adentro en las provincias y en la historia de los cambios estructurales del esquema de distribución sucedido hasta 2003. Es más, gracias a las transferencias no automáticas del gobierno nacional desde entonces, la importancia de los fondos nacionales a las provincias fue record.

Introducción

No debe existir mayor consenso entre los distintos analistas, sectores sociales y de todo el abanico del arco político, que “hay que hacer algo” con la coparticipación ya que el actual esquema es injusto, inequitativo, anti-federal, etc., etc. Sin embargo, cualquier propuesta, cualquier modificación por pequeña que sea, trae aparejada una discusión de grandes dimensiones.

Esto sucede porque una ley de coparticipación implica replanteos muy de fondo. ¿Quién debe recaudar y qué impuesto?. ¿Quién cobra los impuestos progresivos?. ¿Quién se hace cargo de los gastos y con qué recursos?. ¿Cómo distribuir recursos sobre los cuales todos los niveles jurisdiccionales tienen facultades para cobrarlos?. La interacción fiscal entre el estado nacional, las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como nuevo nivel jurisdiccional, fue siempre conflictiva.

La discusión de la coparticipación es contracíclica: se agiganta en recesión o ciclos moderados de crecimiento y se opaca en la abundancia. Esto es paradójico, ya que cuando la economía crece (que es el mejor momento para discutir los cambios en la coparticipación porque las pérdidas y ganancias de los eventuales perdedores y ganadores de una nueva ley se ven difusas frente al crecimiento general de la recaudación que trae aparejado el crecimiento), el tema pierde relevancia, justamente, porque el incremento de la recaudación tapa en parte las necesidades fiscales. En cambio, cuando hay recesión o se transita por etapas de bajo crecimiento, la baja recaudación asociada al ciclo económico, acrecienta la necesidad de reclamar un nuevo régimen, pero la pérdida del status quo es tan costosa para los perdedores del eventual nuevo régimen, que llegar al consenso es prácticamente imposible.

Encima, la postergadísima reforma de la ley de coparticipación que estaba prevista antes de 1996 por el mandato de la nueva constitución, tiene la característica de ley convenio, lo que implica la aceptación del conjunto de legislaturas de todas las jurisdicciones. Esto cambia el estado del futuro nuevo régimen de “prácticamente imposible” a lisa y llanamente “imposible”.

Con la situación fiscal de algunas provincias¹ ha resurgido la discusión sobre la coparticipación. No vamos a discutir en esta nota la distribución secundaria que generalmente se asocia a la principal deficiencia del sistema (esto es, cómo se distribuyen las transferencias entre las provincias), sino a las dos etapas previas de la distribución secundaria: la determinación de la masa a coparticipar y la distribución primaria, es decir, a la distribución de fondos entre la nación y el conjunto de provincias como un todo². En este marco, se ha instalado la idea generalizada que los problemas fiscales provinciales, si bien están enmarcados dentro de un régimen que históricamente ha perjudicado a las provincias, están asociados a una política de índole coyuntural del gobierno nacional.

El objetivo de la presente nota dentro del marco descripto en el párrafo anterior, es analizar las finanzas públicas provinciales en los últimos años y verificar cuál ha sido el rol de las transferencias del gobierno nacional, ya sea las determinadas automáticamente como las no automáticas y cuál ha sido el impacto de las modificaciones del sistema durante los años 90.

En segundo lugar, mostraremos cuál ha sido la performance de la recaudación propia del conjunto de provincias y si existe una simetría con los tributos administrados a nivel nacional respecto del aprovechamiento del ciclo económico positivo de los últimos años.

Un breve repaso del esquema de transferencias

En numerosos artículos publicados en Entrelíneas de la Política Económica³, hemos comentado que los cambios producidos en el régimen de transferencias desde el gobierno Nacional hacia las Provincias desde el año 1992 y hasta el año 2002, año donde se produce la última modificación más significativa (coparticipación del 30% del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios), generaron un laberinto fiscal donde las provincias perdieron una sustantiva masa primaria de coparticipación⁴.

Esto resulta trascendente decirlo porque es habitual que se asocie a los problemas coyunturales de las provincias y sus crisis fiscales, con las políticas de los últimos 10 años cuando la realidad indica que la estructura de transferencias se pergeñó mucho antes.

Presentamos para resumir una secuencia del estado de situación de la coparticipación desde 1988 hasta 2002:

1. La Ley vigente es del año 1988. Allí se establece qué impuestos están sujetos a coparticipación. Se excluyen los provenientes de aduanas y los de seguridad social. Asimismo se excluyen los impuestos que a través de leyes específicas, tanto vigentes como a crearse a futuro, se asignen a otros fines específicos (artículo 2º incisos b y c).
2. La distribución se estableció de la siguiente manera: Nación 42,34%, conjunto de provincias 56,66% (54,66% de acuerdo a los coeficientes de distribución secundaria del artículo 4º de la Ley para 22 provincias y 2% de acuerdo a otro criterio de distribución entre 4 provincias de acuerdo al artículo 3º inciso c de la Ley) y el restante 1% a constituir Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN).
3. Más adelante se fijó un 0,70% para Tierra del Fuego (Dto. 2456/90 y Dto. 702/99) y un 1,7% para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Dto. 705/03). Además, se deja establecido que dichos porcentajes se deben deducir de lo percibido por el gobierno nacional.

1) Ver en este número la situación particular de la provincia de Buenos Aires en la nota "Déficit, Obligaciones, Socorro"

2) En adelante, cuando hagamos referencia al conjunto de provincias, estamos incluyendo también a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) aún a sabiendas que se trata de una jurisdicción distinta a una provincia.

3) Ver en especial Entrelíneas de la Política Económica N° 10, 13 y 21.

4) La distribución primaria es la masa de recursos que le corresponde a las provincias una vez que se decidió el total de recursos sujeto a distribución. La distribución secundaria es la distribución de dicha masa primaria entre las provincias.

4. En definitiva, el conjunto de Provincias obtiene 58,76% (sin contabilizar el 1% de los ATN)

5. Por su parte, la Ley fija un piso mínimo de coparticipación a distribuir en el conjunto de provincias estableciendo que 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 esta Ley (artículo 7°).⁵

6. Ahora bien, tal como comentamos más arriba, el artículo 2 en los incisos b) y c), habilita para excluir y/o modificar distribuciones en parte o toda de los impuestos a coparticipar y, como consecuencia, de modificar la porción que corresponde a las provincias.

7. Empezó allí un derrotero de modificaciones que hicieron reducir notablemente la masa coparticipable, esto es, el volumen total donde a la postre se aplican los porcentajes descriptos más arriba. En forma indirecta esto redujo notoriamente el monto sobre el que se calcula el porcentaje de 58,76% que en teoría deberían recibir las provincias.

8. Las modificaciones no surgieron en forma despótica sino en la mayoría de los casos con el aval de las provincias ya sea a través de sus representantes en el congreso que aprobaban las leyes, como así también a través de los numerosos pactos fiscales y acuerdos entre gobernadores y el Gobierno Nacional.

9. El régimen “paralelo” de coparticipación basado en la especificidad tuvo como cambio más significativo financiar al sistema de seguridad social que en 1994 había perdido los aportes de aquellos que habían optado por el régimen de capitalización en lugar del régimen de reparto. Así, se generó un importante déficit que había que financiarlo. Esto se dio en dos dimensiones. Por un lado, previo a formar parte de la masa coparticipable, algunos impuestos como el IVA, impuesto a las ganancias y bienes personales, sufrieron retracciones para financiar directamente a la seguridad social. Luego, una vez que estos impuestos integraban la masa coparticipable bruta junto al resto de los impuestos, se realiza una detracción del 15% del total también para tal fin. Recién con lo que sobra se distribuye de acuerdo al artículo 3 de la Ley.

10. También fue determinante en este último cambio estructural, que muchas cajas previsionales de las provincias pasaran a ser responsabilidad del Gobierno Nacional y eso justificó también en parte los cambios.⁶

¿Está vigente el piso de coparticipación?

Como se mencionó, el artículo 7° de la Ley 23.548 establece un piso de coparticipación a las provincias que no debe ser inferior al 34%

A pesar que la norma actualizada este artículo se encuentra vigente en el sitio oficial

www.infoleg.gov.ar, cabe mencionar que mediante la Ley N°25.570 se ratificó el Acuerdo Nación - Provincias sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de fecha 27 de febrero de 2002. En dicho pacto no sólo se incluía el 30% Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios a la masa coparticipable sino que se dejaba sin efecto, desde el 1 de marzo de 2002, todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional correspondientes a Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales. Esto está explícitamente plasmado en el artículo 2° de la Ley 25.570 y artículo 4 del Acuerdo.

¿Quiénes firmaron el acuerdo?

TODOS. Eduardo Duhalde (Presidente), BUENOS AIRES: Felipe Sola; CATAMARCA: Oscar Castillo; CORDOBA: José Manuel de la Sota, CORRIENTES: Hugo Perié; CHACO: Angel Rozas, CHUBUT: José Luis Lizurume, ENTRE RIOS: Sergio Montiel; FORMOSA: Gildo Insfran, JUJUY: Eduardo A. Fellner, LA PAMPA: Rubén Marín, LA RIOJA: Angel Maza, MENDOZA: Roberto Iglesias, MISIONES: Federico Puerta, MISIONES: Carlos Rovira, NEUQUEN: Jorge Sobisch, RIO NEGRO: Pablo Verani, SALTA: Juan C. Romero, SAN LUIS: Adolfo Rodríguez Saa, SANTA CRUZ: Néstor C. Kirchner, SANTA FE: Carlos Alberto Reutemann, SAN JUAN: Waldino Acosta, TIERRA DEL FUEGO: Carlos Manfredotti, TUCUMAN: Julio Antonio Miranda y CABA: Anibal Ibarra

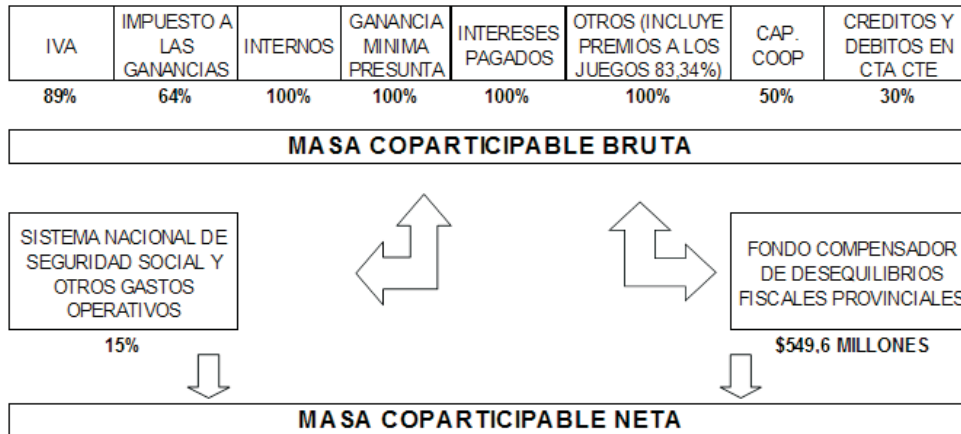
5) Ver recuadro acerca de la vigencia del piso.

6) Son los casos de las cajas provinciales de CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, MENDOZA, SANTIAGO DEL ESTERO, SALTA, TUCUMAN, JUJUY, LA RIOJA, CATAMARCA, SAN JUAN, RIO NEGRO y SAN LUIS

11. Por último, para configurar los cambios acaecidos en el régimen de coparticipación, en marzo de 2002 se decide coparticipar el 30% del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios.⁷

A partir de toda esta ingeniería fiscal, el régimen queda como el que se representa en el cuadro 1.

Cuadro N°1
LEY N° 23548-COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



En definitiva, la ley de coparticipación con sus bemoles, organiza el sistema tributario nacional asignando, de acuerdo a cada etapa, diferentes fuentes de financiamiento y distribución hacia el gobierno nacional:

- a. Impuestos “puros” de origen nacional: comercio exterior y recursos de la seguridad social.
- b. Filtraciones de la coparticipación vía afectaciones específicas.
- c. Filtraciones de la coparticipación vía deducciones de la masa coparticipable bruta.
- d. Por coparticipación de la masa neta.

Mientras que el conjunto de provincias cuenta con las siguientes asignaciones del régimen:

- a. Filtraciones de la coparticipación vía afectaciones específicas que vuelven a las provincias por una distribución diferente a la del artículo 4º de la Ley.
- b. Filtraciones de la coparticipación vía deducciones de la masa coparticipable que vuelven a las provincias por una distribución diferente a la del artículo 4º de la Ley.
- c. Por coparticipación de la masa neta.
- d. Por aportes del tesoro nacional (ATN).

La Ley puesta en marcha. La experiencia entre 1993 y 2011

De acuerdo a la descripción realizada en el apartado anterior, vamos a visualizar qué impacto ha tenido esta estructura sobre los hechos estilizados. Vamos a tomar las estadísticas de la cuenta ahorro inversión del conjunto de provincias desde el año 1993 hasta el 2011, último año disponible y de allí analizaremos el verdadero impacto de las transferencias nacionales sobre el conjunto de provincias.

Además de las transferencias descriptas anteriormente, existen otro tipo de

7) En 2009 mediante Decreto de Necesidad y Urgencia 243/09 se crea el Fondo Federal Solidario que suma a la masa bruta de coparticipación el 30% de las retenciones a la soja y se distribuye hacia aquellas provincias que adhieran (con destino específico del gasto)

transferencias que van por fuera de la coparticipación. En efecto, por un lado están las llamadas las transferencias automáticas y, por el otro, las no automáticas. En el primer subconjunto, consideramos aquellas que se transfieren por la ley de coparticipación, ya sea por la distribución establecida por el artículo 4to de la Ley sobre la masa coparticipable neta, o bien por los canales excepcionales de leyes que asignan específicamente los recursos de otra forma y que se "filtren" a las provincias. Dentro de estas leyes, incluimos también a las transferencias que se realizan en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26075).

Dentro del segundo subconjunto, se encuentran las transferencias que realiza el gobierno nacional pero que no responde a criterios automáticos establecidos por alguna Ley, sino que responden más bien a criterios de la política económica nacional o a fondos discrecionales de esta última jurisdicción hacia las provincias. Estas transferencias pueden visualizarse en dos lugares dentro del esquema ahorro-inversión de las provincias. En el lado de los ingresos corrientes, en las transferencias corrientes y en el lado de los ingresos de capital, en las transferencias de capital (financian obra pública). Estas transferencias no debemos confundirlas con la financiación de gastos que realiza el gobierno nacional por su propia decisión. Por ejemplo, los gastos en viviendas por parte del Instituto Nacional de la Vivienda en diferentes provincias, no se incluyen aquí. Sólo se consideran los fondos que gira el gobierno nacional para que la Provincia los gaste o aplique a gastos corrientes o de inversión pública.

Sin introducirnos en la distribución secundaria, eso es en la distribución de recursos a cada provincia, lo que vamos a evaluar es el comportamiento de las transferencias totales (automáticas o no) recibidas por el conjunto de provincias y tratar de detectar si en los últimos años el gobierno nacional ha actuado en detrimento de este último o no. El segundo objetivo es medir que tan lejos se encuentra la distribución observada respecto de la "distribución teórica" planteada por la ley de coparticipación y respecto de la distribución mínima establecida por su artículo 4to (que 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 la Ley).

En el cuadro 2 hemos volcado la información relevante. En la columna 1 hemos incluido el conjunto de impuestos que recauda el gobierno nacional que podríamos considerar como dentro de la masa sujeta a coparticipación entre la nación y las provincias. Es decir lo que consideramos la masa coparticipable "teórica".

Aquí no estamos incluyendo los fondos provenientes del comercio exterior ya que sería inconstitucional hacerlo. No sólo porque la Ley de coparticipación los excluye explícitamente, sino porque el artículo 4to de la Constitución Nacional establece que son recursos originarios del Gobierno Nacional. Asimismo es discutida su inclusión como tributo. Como hemos citado en otras ocasiones, Arístides Corti,⁸ sostiene que la jurisprudencia de la Corte en el fallo "Montarcé", sentencia del 27/9/74, precisó que los gravámenes al comercio exterior constituyen gravámenes con finalidades disuasivas y como "instrumento de regulación económica que a veces linda con el poder de policía y sirve a la política económica del Estado en la medida que corresponde a las exigencias del bien general cuya satisfacción ha sido prevista en la ley fundamental como uno de los objetos del poder impositivo" y ser ello, además, porque "en este aspecto las manifestaciones actuales de ese poder convergen hacia la finalidad primaria, y ciertamente extrafiscal, de impulsar un desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas". Tampoco incluimos los ingresos del sistema de seguridad nacional, que financian la Anses, organismo descentralizado de la administración pública nacional.

8) Ex Secretario de la CSJN
1974/6

La identificación de este conjunto de tributos permite sacar dos valores "teóricos" de transferencias. El primero, el de suponer que el porcentaje sumado que surge del artículo 3ero de la Ley sumados a los porcentajes incluidos para Tierra del Fuego y CABA, se aplica sobre ese conjunto de tributos. Esto supone mantener en estado "puro" la ley aprobada sin las filtraciones posteriores.

En segundo lugar, el porcentaje mínimo que establece el artículo 7mo de la Ley del 34%. Aquí hay que ser precisos respecto del espíritu que contiene dicho artículo. El mismo dice textualmente que dicho porcentaje sólo se aplica a la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central. Con ello queda claro que se incluyen sólo los correspondientes a los regulados por la administración central y excluye comercio exterior y seguridad social.

Teniendo el llamado monto "teórico" y el piso "teórico" que se exponen en las columnas 2 y 3 del cuadro 2 respectivamente, vamos a ver qué dice la información que surge de la ejecución de gastos y recursos de las provincias.

En las columnas 4 y 5, se exponen las transferencias automáticas divididas en distribución por artículo 4to y resto de automáticas (se incluye las filtraciones y leyes específicas) respectivamente.

Cuadro N°2
Transferencias del gobierno Nacional a las Provincias. En miles de \$

	Recaudación tributaria Nacional (neta de comercio exterior y seguridad social)	Distribución secundaria "teórica" Ley 23.548 (artículo 4º Ley 23.548 aplicado a (1))	Distribución secundaria mínima teórica (art 7º Ley 23.548)	Distribución secundaria observada (art 3º Ley 23.548)	Otros recursos automáticos nacionales (incluye transferencias Ley 26.075 y filtraciones Ley 23.548)	Resultado Provincias (Automáticos totales observados vs Teórico)	Transferencias no automáticas (para gastos corrientes y de capital)	Resultado Total Provincias (total observado vs teórico)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)-	(7)	(8)=(6)+(7)
1993	26.310	15.170	8.945	8.294	4.951	-1.926	776	-1.150
1994	28.365	16.355	9.644	9.015	4.810	-2.530	913	-1.618
1995	28.413	16.383	9.660	8.249	5.175	-2.959	1.121	-1.838
1996	30.449	17.557	10.353	9.030	5.384	-3.144	1.357	-1.787
1997	35.143	20.264	11.949	10.219	6.109	-3.935	1.294	-2.640
1998	36.957	21.309	12.565	10.868	5.879	-4.562	1.392	-3.170
1999	36.211	20.879	12.312	10.559	5.888	-4.433	1.343	-3.090
2000	38.096	21.966	12.953	10.815	5.594	-5.557	1.624	-3.932
2001	35.709	20.590	12.141	9.529	6.033	-5.028	1.258	-3.770
2002	35.965	20.737	12.228	8.736	6.481	-5.520	2.187	-3.333
2003	51.293	29.576	17.440	13.152	6.996	-9.427	2.418	-7.009
2004	72.089	41.566	24.510	20.414	7.855	-13.298	4.333	-8.965
2005	86.735	50.011	29.490	25.494	9.027	-15.490	7.689	-7.801
2006	106.640	61.488	36.257	31.055	11.257	-19.177	9.135	-10.042
2007	137.142	79.076	46.628	41.061	14.166	-23.849	12.728	-11.122
2008	173.190	99.861	58.885	50.342	18.926	-30.594	14.600	-15.994
2009	189.446	109.234	64.411	52.369	23.300	-33.566	23.032	-10.534
2010	252.850	145.793	85.969	69.369	32.067	-44.358	39.879	-4.479
2011	337.074	194.357	114.605	106.396	27.736	-60.224	38.923	-21.301
2012	426.253	245.778	144.926	117.369	52.866	-75.543	s/i	s/i

Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y estimaciones propias

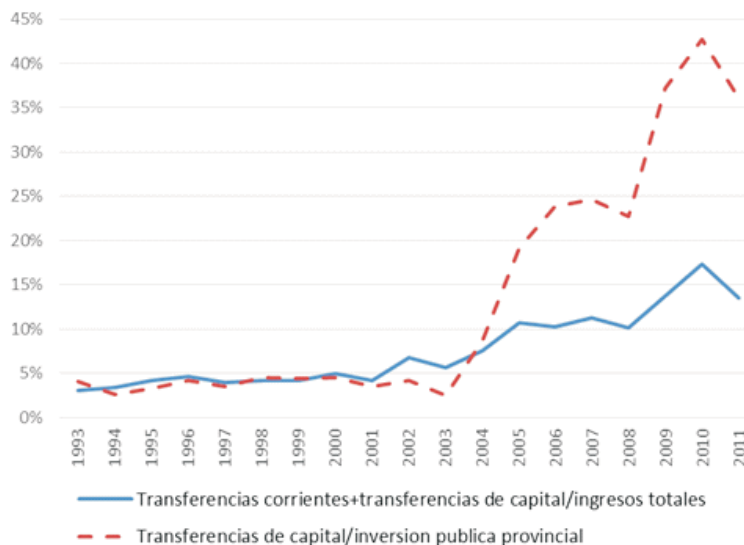
En la columna 6 se muestra la diferencia entre el monto "teórico" y lo observado, es decir lo que estarían perdiendo las provincias por haberse utilizado la posibilidad que la misma Ley permitía de establecer especificidades que no hicieron otra cosa que, o bien reducir la masa coparticipables o bien establecer distintos mecanismos de distribución entre provincias y Nación.

En la columna 7 se suman las transferencias no automáticas recibidas por las provincias y en la columna 8 se muestra el resultado de comparar todo lo recibido en concepto de transferencias por las provincias (sumas de columnas 4, 5 y 7) respecto del valor "teórico" (columna 2).

Las transferencias no automáticas o discrecionales han ganado importancia desde el año 2003 en adelante (ver gráfico 1), sobre todo para la financiación de la obra pública. En la década de los 90 y hasta entrado el 2003, las transferencias no automáticas totales pasaron de representar no más del 5% de los ingresos totales del conjunto de provincias en promedio, mientras que desde el 2004 representaron en promedio hasta el año 2011 el 12%. Por otro lado, las transferencias de capital representaron el 27% de la obra pública del conjunto de provincias durante el periodo 2003-2011 con un nivel cercano al 40% en el bienio 2010-11.

Como puede observarse, al menos desde 1993 en ningún caso las transferencias recibidas alcanzan el monto "teórico" de distribución pero en ningún caso perforan el piso del 34%. Este último resultado se respeta aun considerando sólo las transferencias automáticas.

Gráfico N°1
Influencia de las transferencias no automáticas en el conjunto de provincias



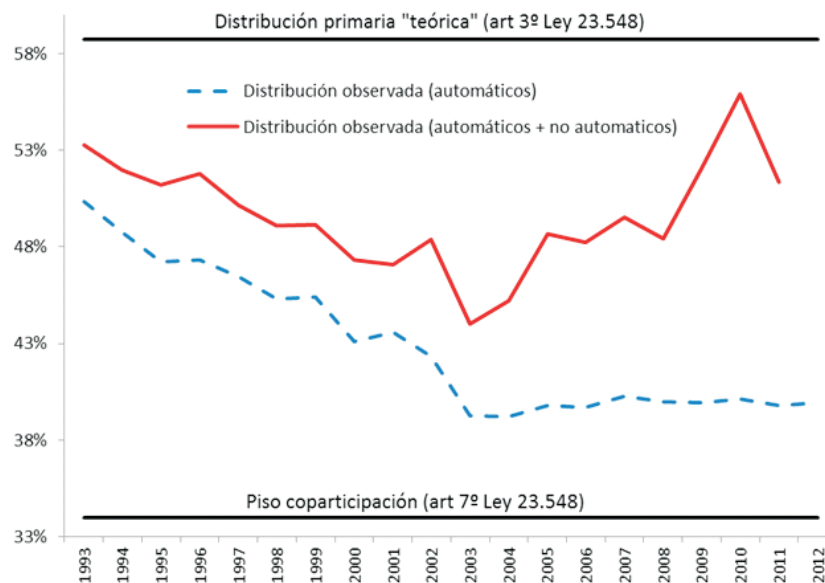
Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Del análisis del cuadro 2 podemos sacar las siguientes conclusiones. El dato saliente es que las transferencias automáticas cayeron en porcentaje de la recaudación tributaria de la administración nacional (lo que sería la masa coparticipable "teórica") en forma insoslayable hasta el año 2003 y a partir de allí se estabiliza. En 1993, las mismas representaban el 53% de los recursos tributarios nacionales mientras que a partir de 2003 en adelante se estabilizaron en un 40%, incluso en el año 2012. Este piso observado se encuentra 6 puntos porcentuales por encima del establecido como mínimo. Esto se expone con mayor claridad en el gráfico 2. En el mismo se expresan los dos valores "teóricos" en porcentaje de la masa coparticipable "teórica", los que actuarían

como límites inferior y superior de distribución. Entre estos dos márgenes fluctúa la distribución observada de las transferencias automáticas y la suma de estas últimas con las no automáticas.

El comportamiento de las transferencias automáticas se condice con la hipótesis desarrollada más arriba respecto de que los cambios producidos en los 90 en el esquema de distribución de los recursos, fueron los responsables de la reducción de los niveles de coparticipación.

Gráfico N°2
Transferencias al conjunto de provincias en porcentaje de la recaudación tributaria de la administración nacional



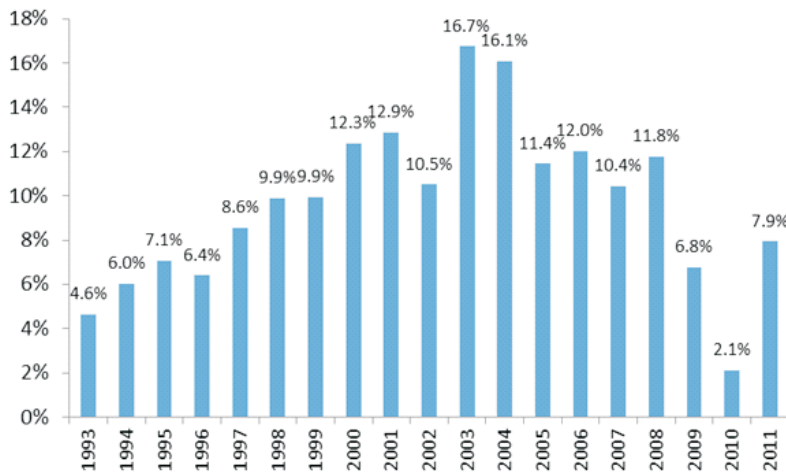
Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y estimaciones propias

Lo novedoso del comportamiento, son los recursos no automáticos transferidos. Mientras que en los años 90 las transferencias automáticas se reducían año tras año, las transferencias no automáticas se mantenían constantes en torno al 4%. Con lo cual, la reducción de las transferencias totales, automáticas y no, se movían al ritmo de la primera. Por el contrario, desde 2003 las transferencias no automáticas hicieron que las transferencias totales a las provincias alcanzaran un récord histórico desde 1993 que fue aproximarse lo más cerca posible de la distribución "teórica" en el trienio 2009-2011, alcanzando más del 55% en 2010.

El comportamiento de las transferencias no automáticas atenúa la pérdida "teórica" del conjunto de provincias aunque no lo elimina. En el gráfico 3 se muestra la pérdida final de las provincias (columna 8 del cuadro 2) en porcentaje de los ingresos totales de las provincias.

Gráfico N°3

Pérdida “teórica” de coparticipación de las provincias en % de los Ingresos Totales



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y estimaciones propias

¿Y por casa como administramos?

De acuerdo a los datos consolidados, desde el año 2003, los ingresos corrientes del conjunto de jurisdicciones se incrementaron un 542% hasta el año 2011. Dentro de los ingresos corrientes, los de mayor importancia relativa se encuentran los provenientes del sistema de coparticipación federal (IVA, ganancias, y resto de coparticipables) y los provenientes de los tributos provinciales (IIBB, automotores, inmobiliario y sellos, principalmente) que entre ambos representan en promedio para el período abarcado entre 2003 y 2011 un 70%.

Ambos grupos de tributos (los provenientes de la coparticipación y los tributos propios de las provincias) han corrido con las mismas condiciones macroeconómicas en cuanto al impulso que el crecimiento económico genera sobre la recaudación, teniendo en cuenta que el crecimiento económico nacional (que impacta sobre los tributos nacionales) resulta de un promedio ponderado del crecimiento económico de cada una de las jurisdicciones que, regionalmente, impacta sobre el comportamiento de los tributos provinciales.

De acuerdo a este criterio, ambos grupos de tributos debieran tener un comportamiento similar, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un período largo de tiempo (ocho años) donde se diluyen los efectos excepcionales que puedan originarse en un año en particular.

Sin embargo, la recaudación puede incrementarse también por otros motivos. Por ejemplo, por cambios impositivos (nuevos impuestos, incrementos de alícuotas, ampliaciones de bases imponibles, reducción de gastos tributarios, etc.) o por mejoras en la administración tributaria. En este último aspecto, el sistema tributario es el mismo, pero a partir de la gestión de los impuestos, la focalización en la reducción de la evasión y elusión de los tributos, se mejora la recaudación.

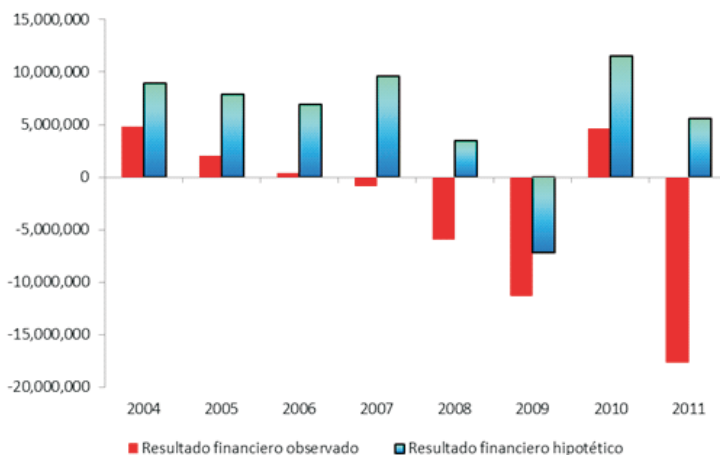
Vamos a suponer respecto de los cambios impositivos, que durante el período 2003-2011 no ha habido cambios sustantivos (a excepción del Decreto PEN 243/09 que crea

el Fondo Solidario Sojero que implica una forma de coparticipar el 30% de las retenciones de la soja). Esta afirmación es verdadera para el nivel nacional y parcialmente verdadera para el conjunto de provincias ya que si bien no se han sumado nuevos tributos, se han ampliado en algunos casos el nivel de alícuotas y bases imponibles (en Buenos Aires, Entre Ríos, por ejemplo). Digamos que en todo caso, desde este aspecto (cambios impositivos) la recaudación de tributos provinciales correría con cierta ventaja respecto de la coparticipación que se origina en la recaudación de los tributos nacionales.

Hechas estas aclaraciones, vamos a los números. Lo ingresos del conjunto de las provincias provenientes de la coparticipación, se incrementaron entre 2003 y 2011 un 710% mientras que el conjunto de tributos provinciales lo hizo en 550%.

Este comportamiento dispar podría encontrar explicación en todo o en parte por lo que llamamos mejoras de la administración tributaria, ya que hemos descartado el impacto de cambios impositivos en donde correría con ventajas el conjunto de provincias.

Gráfico N°4 Resultado financiero conjunto de provincias. ¿Cómo cambia si hubieran recaudado como el Gobierno Nacional? En miles de \$



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y estimaciones propias

Para tomar real dimensión de lo que estamos significando aquí, podríamos hacer un ejercicio hipotético que consiste en preguntarnos cómo hubiera impactado sobre las finanzas públicas del conjunto de provincias un comportamiento de los tributos propios similar al de los tributos nacionales (coparticipación), esto es, si año tras año la recaudación de tributos provinciales hubieran crecido como los fondos provenientes de coparticipación.

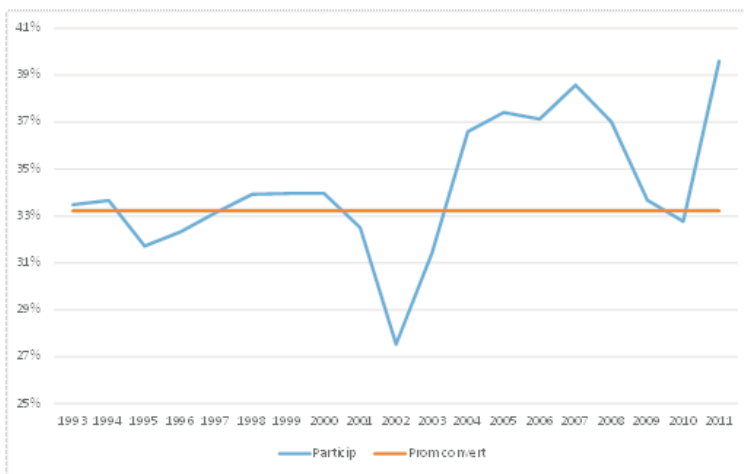
En el gráfico 4, podemos observar el impacto sobre el resultado financiero del conjunto de provincias de suponer que los tributos que administran las provincias hubieran tenido el mismo comportamiento de los tributos nacionales que indirectamente nos muestra la coparticipación recibida por las primeras.

El resultado es sorprendente. Los años de débil superávit financiero (2004-2006 y 2010) se transformarían en años de fuerte superávit. Los años de déficit (2007, 2008 y 2011)

pasan a ser superavitarios, mientras que el año 2009, año de la crisis internacional, hubiera persistido déficit aunque más atenuado. Tal como mostrábamos en Entrelíneas de la Política Económica N° 21 ("Presión tributaria nacional y provincial. La evolución desigual"), hay un terreno fértil para avanzar en materia tributaria en las provincias.

Finalmente en el gráfico 5 mostramos el mismo resultado pero de una forma alternativa. Comparamos la incidencia de los recursos provenientes de la coparticipación con respecto al total del ingreso corrientes del conjunto de provincias. No sólo la incidencia ha crecido notablemente sino que es superior a la evidenciada en el promedio de los años de la convertibilidad.

Gráfico N°5
Importancia de los fondos de coparticipación sobre el total de ingresos corrientes de las 24 jurisdicciones



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Conclusiones. ¿Quién hace qué?

En la presente nota hemos repasado cómo se han comportado las transferencias desde la Nación a las provincias en los últimos 20 años, a partir de las intrincadas relaciones fiscales que quedaron plasmadas a partir de la Ley de coparticipación vigente (Ley 23.548).

A dos conclusiones se pueden arribar. En primer lugar, que el resultado es fruto de la estructura pergeñada en los años 90 incluso con la venia sistemática de los gobernadores que pactos fiscales mediante, avalaban las quitas de masa coparticipable e, incluso, aceptaron en el último pacto fiscal quedarse sin piso de coparticipación.

En segundo lugar, las penurias fiscales que atraviesan actualmente las provincias se hubieran agravado de no ser por las transferencias no automáticas del gobierno nacional. Asimismo, prácticamente no se sentiría una situación de apremio fiscal en las provincias, si estas hubieran mejorado la performance de la recaudación propia: si la misma hubiera crecido de la misma forma que la recaudación nacional, las provincias sólo hubieran tenido déficit financiero en el año 2009, año de la crisis internacional.

En la nota sólo se trabajó únicamente con las relaciones fiscales entre Nación y provincias como un todo, es decir, sin importarnos la distribución secundaria entre las provincias. Simplemente, hemos discutido y mostrado los hechos estilizados de las

primeras dos etapas de un típico régimen de coparticipación: la determinación de la masa coparticipable y la distribución primaria.

Para ello hemos mostrado a través de un ejercicio teórico “lo que pasó” versus “lo que podría haber sido” si la Ley que fuera aprobada en 1988 hubiera sido aplicada sin las transformaciones posteriores. Este ejercicio muestra con claridad los efectos negativos hacia el conjunto de provincias que se evidenciaron desde 1993 hasta 2003. A partir de allí, mientras las transferencias automáticas dejaron de caer y se mantuvieron constantes en términos porcentuales, las transferencias no automáticas hicieron acercar el monto total transferido a las provincias a niveles cercanos a los valores teóricos.

Es necesario aclarar que cuando hacemos referencia a “lo que teóricamente le correspondía a las provincias”, no encierra de ninguna forma un ingrediente del deber ser, sino más bien una interpretación práctica de la original intención de la Ley de Coparticipación. También es pertinente señalar que las posteriores modificaciones a la ley también fueron “normativas” y sujetas a voluntades políticas (a través de leyes y pactos) y, desde esa perspectiva, los fondos transferidos a las provincias que sucedieron en la práctica, tienen desde esta perspectiva, también exactamente la misma legitimidad que la voluntad inicial de la Ley. Serían “teóricas” de segunda generación.

La discusión del marco de una nueva ley en lo que respecta a la masa coparticipable y a la distribución primaria es, valga la redundancia, más primaria que la distribución secundaria. En realidad, es saldar una discusión de “quién hace qué” y, el sistema de transferencias debiera reflejar esa definición.

¿De qué se encarga la Nación y de qué las provincias? ¿Cómo se refleja ello en los presupuestos de gastos? ¿Cómo es mejor administrar los tributos? ¿En forma centralizada o descentralizada? Esta discusión tiene un alcance que excede a esta nota pero para muestra sobra un botón. Por ejemplo, entre otras cosas, debemos discutir algo que no incluimos aquí: qué hacemos y quién financia el régimen de seguridad social si cambiamos los porcentajes actuales de coparticipación?

Wallace Oates es uno de los principales autores en materia de Federalismo Fiscal. Considerado incluso, el padre del federalismo fiscal. En su libro original de 1972⁹ marca los principales principios del federalismo: sus ventajas, la división de funciones entre los distintos niveles de gobierno, el tamaño óptimo de las jurisdicciones, el rol de las transferencias intergubernamentales y la imposición. Este esquema original, si bien con algunas modificaciones, lo mantuvo durante trabajos posteriores¹⁰.

Sin embargo, más recientemente¹¹, Oates muestra una enorme cantidad de experiencias de diversos autores llegando en cada tópico a conclusiones que van en varias direcciones, incluso contrarias a las originalmente planteadas¹². Esto deja al federalismo fiscal como un campo fértil para el análisis y dependiendo del “caso por caso”.

Contra los que quieren aplicar los modelos importados de federalismo fiscal en su expresión más ortodoxa, el caso argentino debiera contemplar las características fiscales, históricas y de modelo de desarrollo a seguir, y a partir de allí amoldar el federalismo fiscal a su servicio.

9) Oates, W. E. "Federalismo Fiscal" (1972)

10) Ver por ejemplo, Oates, W. E. "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism" (1977) y Oates, W. E. "Fiscal Federalism: An overview" (1991).

11) Oates, W. E. "An Essay on Fiscal Federalism" (1999).

12) Por ejemplo, la conveniencia del cobro de impuestos progresivos en cabeza de los gobiernos centrales, la posibilidad por parte de los gobiernos subnacionales de aplicar políticas contracíclicas, la justificación de la mayor centralidad en países subdesarrollados, los riesgos de descentralizar la política ambiental, etc.