

Sumario

Página 1

Editorial: Poniendo blanco sobre blue

Página 4

Aunque vos no lo creas: las cuentas públicas argentinas son robustas

Por Alfredo Iñiguez

Página 17

Situación fiscal de las provincias ¿Darles masa?

Por Germán Saller

Página 29

Déficit, Obligaciones, Socorro

Por Guillermo Bellingi

Staff

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Miguel Zanabria

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdor. Diego Turkenich

Lic. Julieta Biasotti

Lic. Josefina Marcelo

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras

Entrelíneas de la Política Económica

Poniendo blanco sobre blue

La expansión económica de los últimos diez años respondió en sus determinantes más profundos al diagnóstico de la teoría estructuralista latinoamericana de Prebisch, Furtado y otros. Dicha expansión motorizada por el mercado interno, apoyada en el sector industrial y acompañada por la mejora de los precios internacionales de los bienes primarios avanzó a "tasas chinas" mientras hubo excedentes de divisas.

Como sostiene la teoría estructuralista, la propia expansión lleva a los países periféricos a problemas de "restricción externa", esto es, a la escasez de divisas. El crecimiento del sector industrial, mientras se expande y desarrolla, genera un saldo negativo de divisas, al aumentar considerablemente las necesidades de bienes de capital e insumos importados. Estos rasgos se ven agudizados por la reconfiguración de las industrias que organizan su producción a escala global en el marco de ciertas políticas económicas. En Argentina un régimen automotriz diseñado para las terminales del sector en los años 90 sin integrar nacionalmente las autopartes explica gran parte del déficit comercial intraindustrial. Escasez de divisas que se vería aumentado por la remisión de utilidades al exterior de las filiales locales de las empresas transnacionales y por los pagos de intereses y amortización de la deuda externa (pública y privada). Por su parte, el crecimiento económico profundizó el déficit comercial en el sector energético ante la mayor demanda de gas por la industria y gasoil por el agro (dos sectores en franca expansión) y el hecho de que la privatizada YPF basara su expansión en las exportaciones de crudo y remitiera sus utilidades a la casa matriz para reinvertir en África mientras caía la producción local.

Esta conjunción de factores estructurales e institucionales consecuencia de decisiones tomadas y avaladas por la sociedad en las últimas décadas explican el problema de disponibilidad de divisas que se evidencia con fuerza a partir del año 2010, lo que derivaría en una serie de medidas desde aquel momento: reestatización de YPF, administración del comercio exterior (M) y restricción de la venta de dólares para atesoramiento. No obstante, la teoría estructuralista desarrollada durante la postguerra no tuvo en cuenta los cambios que se producirían al interior de las economías periféricas después del proceso de liberalización financiera, que se tradujo en una desintermediación de los mercados financieros locales y la creciente dolarización de la cartera de activos.

Es en ese contexto que se debe interpretar la aparición de un mercado ilegal de divisas, con características distintas al existente en períodos pasados de la historia argentina. Mercado ilegal que si bien es cierto que no es de gran dimensión, juega un rol clave en la formación de expectativas en una economía con una alta dolarización de los activos financieros y del mercado inmobiliario.

Las respuestas posibles frente a este escenario son tres: convalidar las presiones devaluacionistas, lo que implicaría una caída de los salarios en términos reales, una contracción del mercado interno y un aumento de la desocupación; volver a los mercados

voluntarios de deuda en donde Argentina lograría endeudarse, pero a tasas de interés presumiblemente altas; o aplicar un conjunto de instrumentos que busquen, por un lado, mediante el blanqueo desactivar las expectativas de devaluación que llevaron al precio del dólar ilegal por arriba de cualquier fundamento real y por el otro, reconstituir el control de las divisas a partir de medidas más audaces (y de alta legitimidad popular) como por ejemplo la recuperación de las rentas de los recursos mineros y su integración a las reservas internacionales.

Frente a ello, la reciente medida de blanqueo busca quebrar las presiones a una devaluación ejercida por los grupos concentrados, evidenciando que la mayor preocupación de política económica sigue siendo el sostenimiento y dinamización del mercado interno.

Sólo haciendo abstracción de las fuerzas que se enfrentan en esta contienda sería posible limitarse a cuestionar desde una visión de equidad la amnistía fiscal impulsada por el proyecto de Ley, cuestionamiento justificable al igual que cualquier otra moratoria o mecanismo que premie a contribuyentes individualistas “con comportamiento ético y moralmente reprochable” porque es injusto con los cumplidores; pero así como sería inocente creer que la desdolarización se resuelve por decreto también lo sería confiarse en que un blanqueo será suficiente para disciplinar a los grupos económicos que silenciosamente esperan un desmoronamiento del actual esquema macroeconómico.

Claro está, los voceros del poder económico rápidamente se opusieron a la medida, hubiesen preferido cualquiera de las otras dos respuestas o las dos al mismo tiempo porque hubiese representado una importante transferencia de ingresos de los sectores populares a los concentrados, en el caso de la devaluación y hacia los intermediarios financieros y la banca externa en el caso del endeudamiento voluntario. “No va a resultar la medida porque el país, con este gobierno, no es confiable: quién va a traer un dólar acá?”

La cuestión de la confianza tiene un componente de expectativas y otro de la voluntad de disciplinamiento por parte del Estado a quienes no acepten volver a funcionar bajo el imperio de la ley. En el primer caso lo que se puede observar es que en el pasado quienes formaron sus expectativas en forma consistente con la política oficial no se vieron defraudados. Quienes aceptaron la propuesta de canje de la deuda en 2005 y 2010 han cobrado puntualmente sus acreencias y quienes habían colocado sus dólares blancos en el sistema financiero argentino (cifra que llegó a U\$S 14.700 millones en diciembre de 2011) los han retirado sin ningún inconveniente ni limitación. Al mismo tiempo, los empresarios que invirtieron durante estos años han obtenido ganancias notables.

En esta década sólo les ha ido mal a los que no apostaron al país, el ya mencionado caso de REPSOL y el increíble caso de las AFJP son los más emblemáticos.

Y notable es también que aquel país de la intangibilidad de los depósitos, de la seguridad jurídica y de la confianza en el peso convertible terminó con el corralito y el corralón, el default de la deuda y, durante el “viaje”, el quebranto de miles de empresarios agropecuarios, industriales y de servicios y las mayores penurias socioeconómicas de la historia democrática nacional.

Veremos qué ocurre con la voluntad del Estado de disciplinar a aquellos que no aprovechen la oportunidad de volver a la legalidad. El gobierno cuenta con los sistemas de información y las herramientas legales para ello.

En este número de Entrelíneas Alfredo Iñiguez en “Aunque vos no lo creas: las cuentas

1) El proyecto de ley establece “únicamente estarán libres de acción penal en materia cambiaria y tributaria (Art. 9 inc b)

públicas argentinas son robustas” mira en perspectiva internacional e histórica las cuentas públicas del Estado Argentino, Germán Saller en “Situación fiscal de las provincias, ¿Darles masa?” analiza el complejo tema de la coparticipación federal de impuestos y Guillermo Bellingi en “Déficit, Obligaciones, Socorro” aborda el caso particular de las finanzas de la provincia de Buenos Aires.

Aunque vos no lo creas: las cuentas públicas argentinas son robustas

Alfredo Iñiguez

Es muy probable que vos aceptes sin mayores cuestionamientos el relato instalado en los principales medios de comunicación que cuestiona al actual gobierno por una supuestamente delicada situación fiscal. Sin embargo, quienes plantean esto esconden la verdad. En esta nota, para quitar el velo del discurso predominante se plantea un recorrido histórico por las finanzas nacionales de los últimos 50 años que permite visualizar cómo los propaladores de las políticas focalizadas en reducir el gasto público fueron los padres del exceso de endeudamiento para cubrir un déficit fiscal que no se reducía, mientras se minimizaba la presencia del Estado y se agudizaba la desigualdad social. En sentido contrario, aunque te pueda resultar curioso, quienes son acusados de generar el descalabro fiscal fueron los que lograron los mejores resultados fiscales de la historia argentina al mismo tiempo que recuperaron funciones y atribuciones esenciales del Estado para promover el desarrollo económico y social. También te puede resultar extraño que las cuentas públicas actuales son muy robustas en la comparación internacional.

1. Te dicen, pero ...

Los diarios, las radios y la televisión están construyendo un sentido común que advierte sobre la delicada situación de las cuentas públicas.

El relato parte de los titulares de los diarios. Veamos sólo algunos ejemplos. Anticipándose a la noticia, el 15 de febrero Clarín había anunciado: "La Argentina cerro 2012 con el primer déficit fiscal desde 1996" y en la bajada agregaba "Se trata del resultado primario. Sin las ayudas del BCRA y la ANSeS, el rojo sería mayor". Cuando se conoció el cierre del Base Caja de 2012, el 7 de marzo el gran diario argentino tituló "el déficit fiscal creció un 55% en 2012 y este año volvería a subir" y en el copete sentenció "sin computar los 'aportes' de la ANSES y el Banco Central, llega a \$87.000 millones". Por su parte, el diario El Cronista tituló: "Deterioro récord de la caja K: déficit fiscal superó los \$55.000 millones el año pasado" y en la bajada puso "el 2012 cerró con el primer déficit primario en los últimos 16 años". La Nación, a su vez, le dedicó varios editoriales al tema. Uno de ellos, del 6 de mayo de 2012 se titula "Creciente déficit fiscal" y otro del 10 de septiembre fue más allá con la adjetivación "Peligroso descontrol fiscal" con un subtítulo supuestamente descriptivo "Pese a que la Argentina exhibe hoy un récord de presión tributaria sobre el sector privado, el déficit del Estado nacional no ha dejado de crecer". Ya en 2013, el 9 de marzo uno de los columnistas de este diario, Martín Kanenguiser, al titular "Afirman que este año el déficit fiscal redoblará la presión inflacionaria" va más allá y procura instalar que el déficit fiscal genera inflación.

Estos medios de comunicación se abrevan de una docena de consultoras, por lo general conducidas por quienes tuvieron funciones ejecutivas en el Estado Nacional en el pasado o se beneficiaban de las políticas que desde allí impulsaban sus amigos informantes, que alertan sobre las crecientes necesidades de financiamiento del sector público.

Sin embargo, quienes instalan esta percepción no se hacen eco de lo que informan algunas de estas mismas consultoras cuando resaltan, rara vez, que afirmar que la

situación fiscal argentina se encuentre en estado grave es una composición de lugar falaz y para ello se basan en la comparación tanto con períodos anteriores de las cuentas públicas argentinas como en la perspectiva internacional.

Extrañamente, una de las excepciones es el Estudio de Miguel Angel Broda. En varios de sus informes viene remarcando su diferencia con el discurso instalado. En uno de ellos es por demás contundente al expresar: *“Las declaraciones de muchos economistas han dejado flotando la idea de que la Argentina tiene una grave situación fiscal, con un elevado y creciente déficit fiscal. Ello es FALSO: la Argentina tiene un bajo déficit Fiscal, tanto en perspectiva histórica como en comparación con el resto del mundo. El problema argentino no es la magnitud del déficit, sino que el agujero fiscal se cubre con la 'maquinita' de emitir moneda, ante el 'empecinamiento' oficial de no volver a los mercados de deuda. De hecho, las necesidades de financiamiento (o sea, el déficit fiscal más los vencimientos de la deuda pública) que tiene que afrontar el sector público argentino en 2012 ascienden a apenas 5,7% del PBI, menos de un tercio del promedio mundial (20,1%).(...). El problema es que, a diferencia del resto del mundo, el gobierno argentino ha optado por no colocar deuda para financiarse, con lo cual se ha vuelto a arraigar de nuevo en la Argentina el uso del impuesto inflacionario como forma de financiamiento del fisco”*¹

También resulta llamativo que una argumentación similar se pueda leer en un Informe de Econométrica, consultora dirigida por Mario Brodersohn. En el Informe Mensual de febrero 2013 Ramiro Castiñeira afirma: Las necesidades de financiamiento del Gobierno en 2013 y 2014 son sustancialmente bajas no sólo respecto a cualquier año de los noventa, sino también en la comparación internacional. (...) en 2001 si bien el Gobierno mostraba un superávit primario de 0,5% del PBI, igualmente tenía necesidades de financiamiento en moneda extranjera del 10,6% del PBI para poder afrontar el servicio de la deuda pública. Ni con todas las reservas del BCRA se hubiesen podido cubrir las necesidades las necesidades del tesoro (...) En contraposición al 2001, en 2013 sólo se necesita el 10% de las reservas del BCRA para cubrir todos los vencimientos de deuda pública en moneda extranjera, y todavía menos en 2014 (5%!)”²

Cuál es la intencionalidad de estas consultoras tan habituadas a defender los intereses del establishment y tan críticas al gobierno actual, de reconocer la verdadera situación fiscal. La respuesta parece evidente y está a la vista en las propias citas: prefieren concentrar sus críticas en la forma en que se cubren las escasas necesidades de financiamiento, con el pretexto de que la emisión monetaria genera inflación. Se puede ir más allá y concluir que el objetivo es, en definitiva, inducir al gobierno a volver al mercado voluntario de crédito.

2. No les gusta cantar la internacional

En el informe de Broda antes citado, como en otros, se refuerza su posición con la comparación internacional del Déficit Financiero, la Necesidad de Financiamiento y el stock de Deuda Pública. En el cuadro adjunto, insistimos, elaborado por la Consultora Broda y Asociados se puede observar que aún con las reestimaciones de los resultados (que difieren de las oficiales, tema del que nos ocuparemos más adelante) las cuentas públicas argentinas son mucho más sólidas en términos relativos al promedio mundial y a la mayoría de los Estados: tiene un déficit inferior y escasas necesidades de financiamiento como consecuencia de un bajo nivel de deuda que, además, tiene plazos de amortización extendidos (que minimiza su valor presente). Esta información es por demás contundente y lo es más aún si se tiene en cuenta quién la difunde y qué intereses

1) Informe Semanal de Broda N° 1055. 11/10/2012 (página 1)

2) Ramiro Castiñeira, “Política Monetaria bajo dominancia fiscal (parte I). Econométrica. Febrero de 2013.

representa y cuál es su fuente: el FMI.

Cuadro 1. Comparación Internacional

En la comparación internacional, la Argentina presenta bajas necesidades de financiamiento del sector público

En % del PBI	2012 (e)		2013 (p)		Deuda Pública 2012
	Deficit Financiero	Necesidad de Financ.	Deficit Financiero	Necesidad de Financ.	
Todo el mundo (prom.Pond.)	5,0	20,1	4,1	19,7	72,8
Japón	10,0	59,4	9,1	60,4	236,6
Pakistán	6,4	30,2	7,2	31,0	62,4
Italia	2,7	30,1	1,8	25,3	126,3
Grecia	7,5	28,9	4,7	17,6	170,7
Portugal	5,0	27,4	4,5	21,7	119,1
EEUU	8,7	26,3	7,3	27,3	107,2
España	7,0	22,6	5,7	21,3	90,7
Bélgica	3,0	19,4	2,3	19,8	99,0
Francia	4,7	18,5	3,5	19,4	90,0
Brasil	2,1	17,9	1,6	17,0	64,1
Irlanda	11,6	15,9	8,7	14,4	117,7
Reino Unido	8,2	15,1	7,3	14,7	88,7
Holanda	3,7	14,1	3,2	14,5	68,2
India	9,5	13,9	9,1	11,3	67,6
México	2,4	11,2	2,0	10,4	43,1
China	1,3	8,2	1,0	5,6	22,2
Finlandia	1,4	8,6	0,9	8,1	52,6
Alemania	0,4	8,5	0,4	8,3	83,0
Argentina (consolidado)	4,0	5,6	3,6/4,1	5,2/5,7	
Argentina (Nación)	3,1	4,7	2,6/3,1	4,2/4,7	39,9
Suecia	0,2	4,7	0,2	2,7	37,1
Suiza	-0,5	2,8	-0,5	2,5	46,7
Chile	0,3	1,2	0,6	2,4	11,4
Rusia	-0,5	0,7	-0,2	0,9	11,0

Fuente: Broda (Informe Semanal N°1067, 28/02/13) en base a Fiscal Monitor del FMI (oct 2012)

En el Informe de Econométrica también se refleja la mejor situación financiera de Argentina en relación a otros países: “En la comparación internacional también Argentina advierte muy bajas necesidades de financiamiento, incluso cuando la comparación se hace con países de la región y de similar PBI per cápita. Dentro de Latinoamérica, y según números del FMI, el Gobierno de Brasil tiene una necesidad de financiamiento del 17% del PBI este año, México una del 10,4% de su PBI, Colombia del 6,5% del PBI. Luego viene Argentina con una necesidad de financiamiento de 3,2% del PBI. Sólo países casi sin deuda pública como Chile tienen necesidades financieras más bajas que Argentina, de sólo 1,8% del PBI. Perú es el caso más extremo, con bajo endeudamiento público, un robusto superávit fiscal y amplias reservas en el Banco Central, es el único país de la región que no tiene necesidad de financiamiento”.

3. Eso quiere decir que hay otra historia

El ahorro fiscal

Conceptualmente, el Esquema Ahorro Inversión Financiamiento es al Estado Nacional lo que la Balanza de Pagos es al Estado-Nación. Sin embargo, cuando analizamos las cuentas externas los economistas le prestamos especial atención al resultado de la cuenta corriente y cuando estudiamos las cuentas públicas pasamos por alto el resultado corriente, usualmente denominado resultado económico y escasamente reconocido como el ahorro fiscal. ¿Por qué se utilizan varas distintas?

Esto no fue siempre así, durante muchos años el ahorro fiscal, definido como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (incluidos los intereses de deuda) del Estado, era una variable relevante para el análisis económico³. En la actualidad, suele aparecer implícitamente cuando se acepta como una política prudente que las generaciones actuales no pospongan a las futuras el financiamiento del Estado cuanto se trata de gastos corrientes y por tanto se considera plausible cubrir a la inversión pública con endeudamiento. La inversión pública aumenta el patrimonio del Estado,

3) No por casualidad el Estado de Resultados del Sector Público se denomina Esquema o Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento.

aunque en algunos casos, como en la construcción de viviendas, se refiera al del Estado-Nación.

Desde el punto de vista contable, el ahorro fiscal o resultado económico implica una variación patrimonial: un ingreso corriente es un aumento de un activo (el dinero que ingresa) que no genera ni reducción de otro activo ni aumento de un pasivo; un gasto corriente es una disminución de un activo (el dinero con el cual se paga) sin generar como contraparte un aumento de otro activo (porque lo que se adquiere se consume en el ejercicio) ni una disminución de un pasivo (por esta causa, por ejemplo, los intereses de deuda son gastos corrientes y las amortizaciones son aplicaciones financieras van debajo de la línea).

El ahorro fiscal fue dejado a un lado en el análisis y pasaron a primar el resultado financiero o el primario. Para llegar al primero de ellos, al ahorro fiscal se le suman los ingresos de capital y se le restan los gastos de capital. Tanto los ingresos como los gastos de capital tienen entre sus características que no conllevan una variación patrimonial. Para obtener el resultado primario hay que descontar a los intereses (o sea sumarlos) del financiero.

Esta introducción será de utilidad para poder interpretar en su justa medida el análisis de los resultados fiscales a lo largo de la historia argentina de los últimos 50 años.

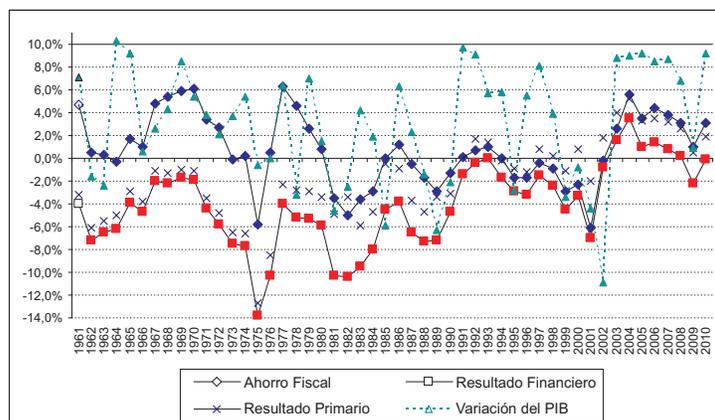
Los resultados fiscales

Los resultados de las cuentas públicas están influenciados por el ciclo económico, en algunos casos como consecuencia de la aplicación de políticas fiscales contracíclicas y en otros por las propias fluctuaciones en la presión tributaria de un sistema impositivo eminentemente procíclico. En la historia argentina de los últimos 50 años se entrecruzan ambas causas

En el modelo de Industrialización sustitutiva de Importaciones (ISI)⁴ el Estado (en el agregado de los niveles Nacional y Provinciales) destinaba una proporción muy relevante del gasto público a la Inversión Pública (alrededor del 7% del PBI), que conllevaba un déficit financiero permanente. Sin embargo, cuando la economía crecía el resultado económico era superavitario, y cuando entraba en un valle se acercaba al equilibrio, secuencia típica de la política fiscal contracíclica.

Gráfico N° 1

Resultados fiscales del Sector Público Consolidado - En % del PBI



Fuente: CIEPyC en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

4) Los datos comparables arrancan en la Segunda Etapa de la ISI, caracterizada por una elevada inestabilidad política como consecuencia de los recurrentes golpes de Estado y la proscripción del peronismo.

En 1975, durante la transición entre la ISI y el modelo de apertura y valorización financiera, el deterioro de las cuentas públicas no se condijo con la tenue contracción de la economía. Este desempeño no pareciera originarse en una política orientada a evitar la retracción de la economía: el déficit fiscal se originó en una abrupta caída de la recaudación impositiva y no se aplicaron medidas específicas para reducir la carga tributaria con ese objetivo de política. Por el contrario, en ese año empezaron a regir el IVA (que reemplazaba el impuesto a las Ventas y a las Actividades Lucrativas) y Ganancias (que sustituía a Réditos), diseñados y sancionados más de un año antes y que implicaban un cambio estructural del sistema tributario. Una explicación más plausible podría encontrarse por el efecto Olivera-Tanzi originado en la licuación de la recaudación por la inflación detonada con el rodrigazo.

En el modelo de Apertura iniciado con la dictadura cívico-militar, después de un primer período con superávit económico, la inestabilidad de la economía terminó por consolidar el déficit tanto económico como financiero, a pesar de que la inversión pública iniciaba su tendencia hacia la declinación. Al final de la dictadura también se empieza a consolidar la existencia de un persistente déficit económico. Ya en democracia, pudo ser revertido por un breve lapso de tiempo mediante la implementación del Plan Austral, aunque el resultado financiero se mantuvo en valores negativos elevados.

Durante la fase expansiva del ciclo de la convertibilidad el resultado económico tendió al equilibrio, pero con la creación de las AFJP (y el consiguiente desvío de los Aportes Personales del sistema previsional) y la crisis del Tequila, entre otros elementos, dicha tendencia se revirtió. Al mismo tiempo, el ajuste de la inversión pública y la privatización de las empresas públicas devino en una reducción del déficit financiero, aunque en ningún año alcanzó para equilibrar el resultado. Con la recesión iniciada a fines de 1998, las cuentas públicas profundizaron su deterioro, hasta alcanzar en el año 2001 el mayor déficit económico de todo el período analizado. Al igual que en 1975, el rojo de las cuentas no parece originarse, al menos en esencia, en un intento de darle impulso fiscal a la economía, aunque en este caso sí se aplicaron algunas políticas por el lado de la oferta como intento de reactivar la economía.

En el año 2002, de transición entre el modelo de Apertura y el Productivo, tanto el resultado económico como el financiero mejoraron drásticamente y terminaron levemente deficitarios, como consecuencia de una fuerte reducción del gasto, principalmente al mantener congelados los salarios y las jubilaciones a pesar de la inflación del 41% punta a punta. La contracción del gasto público actuó como una política procíclica y terminó colaborando para que se produzca la mayor retracción de la economía argentina en toda una centuria, con una caída del PBI del 10,9%.

La recuperación de esta profunda crisis inauguró el modelo Productivo con Inclusión Social, que permitió revertir la situación y consolidar una fase expansiva que tuvo como correlato la recuperación del superávit económico después de ocho años seguidos con déficit. También se logró en este período, por primera vez en, al menos, cincuenta años obtener superávits financieros, resultado que perduró positivo durante seis años consecutivos. Mientras se garantizaban cuentas públicas robustas se inició la recuperación de la inversión pública, que para el año 2008 se había triplicado en relación a los últimos años del período precedente y empezaba a acercarse al 5% del PBI, ratio que superó a partir del año 2011 para el consolidado de los Estados Nacional y Provinciales.

Del decenio de la convertibilidad al decenio ganado

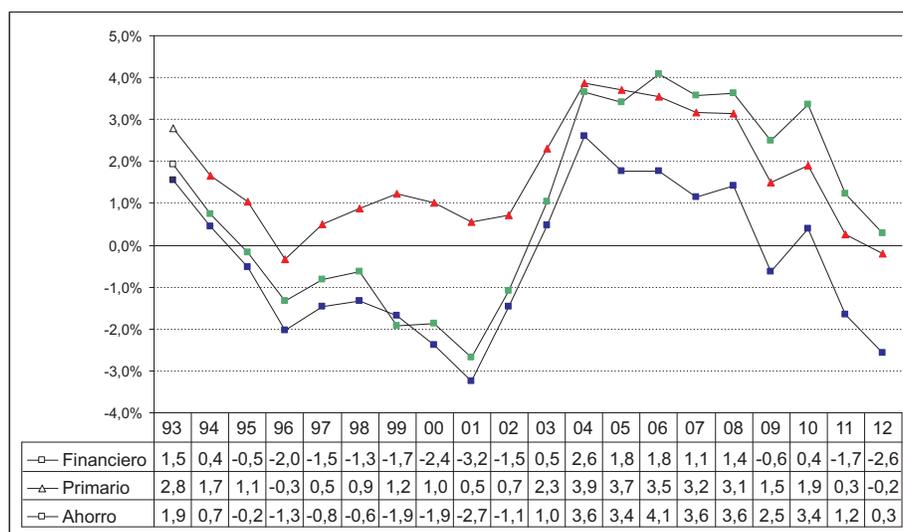
Durante la convertibilidad las cuentas públicas del Sector Público Nacional No

Financiero (SPNNF) tuvieron un déficit financiero de -1,2% del PBI en el promedio del período 1993-2001, con una clara tendencia a ser más pronunciado a medida que avanzaba el modelo económico.

En esta etapa se observa que en la primera fase expansiva las cuentas del SPN fueron superavitarias por el alza de la presión tributaria que devino con la reducción de la inflación por la eliminación del efecto Olivera-Tanzi. Luego, el desvío de recursos a las AFJP a partir de 1994 y la crisis del Tequila de 1995, entre otros factores, revirtieron este resultado. A partir de allí el saldo de las cuentas públicas se vuelve deficitario, situación que no se revierte durante la recuperación del período 1996-1998, y que se profundiza durante la recesión que comienza en 1999 hasta el colapso del modelo. En sus últimos dos años el déficit financiero alcanzó a -2,4% y -3,2% del PBI.

Este saldo hubiese sido aún más deficitario si no fuera por el drástico constreñimiento del gasto en capital en general y de la inversión real directa en particular. En todos los años en que rigió la Convertibilidad el Gasto de Capital del SPNNF fue inferior al 1% del PBI.

Gráfico N°2
Los Resultados fiscales en los últimos dos decenios
Base Caja en % del PBI



Fuente: CIEPyC en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Desde la puesta en marcha del modelo productivo la mejora en la recaudación contribuyó a recuperar el superávit financiero, que se mantuvo hasta el año 2008. A partir de allí, la coexistencia de la crisis internacional y la aplicación de una política de impulso fiscal coincidieron para que el resultado financiero tendiera a consolidarse en valores negativos. Sin embargo, el resultado económico se sostuvo en valores positivos en todo el período, incluso hasta el año 2010 por encima del 2,5% del PBI. En los últimos dos años este resultado se redujo para ser levemente superavitario en 2012. Más allá de esta tendencia, el dato más contundente en términos históricos es que el ahorro fiscal del SPNNF fue superavitario en todos y cada uno de los años entre 2003 y 2012; todo un decenio con ahorro fiscal.

La performance reseñada sobresale aún más si se tiene en cuenta que este resultado se alcanzó al mismo tiempo que se recuperaban funciones y atribuciones del Estado que habían sido dejadas de lado en el modelo anterior. Entre los hitos más destacados se encuentra la recuperación de la inversión pública que, como dijimos en el acápite anterior alcanzó al 5% del PBI en el consolidado Nación-Provincias.

En apariencia, la inversión real directa (IRD) realizada por el Estado Nacional no tuvo un desempeño tan destacado: si bien partió de niveles prácticamente nulos, sólo logró superar el 1% del PBI a partir de 2008, con un máximo de 1,4% del PBI en 2009 y 2012, como reflejo de la política contracíclica.

La evolución de la partida Inversión Real Directa no permite contemplar en toda su dimensión la política de infraestructura del gobierno nacional en el período. En los últimos años se desarrolló una acción explícita de coordinar la realización de las obras públicas con los gobiernos subnacionales. Esta forma de intervención implicó que una parte significativa de la asignación de recursos en la materia se aplicara en la partida transferencias para financiar erogaciones de capital, en especial destinadas a las provincias. Las transferencias de capital sumadas a la IRD dan una magnitud de los recursos asignados por el Estado Nacional a la realización de infraestructura: pasaron de 0,9% del PBI en 1996-98 a 3,0% en los años 2010-12, más de 2 p.p. del producto adicionales⁵

Cuadro N°2

Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del SPNNF.

Base Caja. En % del PBI

	Promedio 1996-98	Promedio 2010-12	Diferencia p.p.
INGRESOS CORRIENTES	13,1	24,4	11,3
- Ingresos Tributarios	8,1	14,6	6,6
- Contribuciones a la Seg. Soc.	4,0	7,4	3,5
- Ingresos no Tributarios	0,6	0,6	0,0
- Rentas de la Propiedad	0,4	1,6	1,2
- Resto	0,1	0,2	0,1
GASTOS CORRIENTES	14,1	22,8	8,7
- Gastos de Consumo	3,2	4,6	1,4
. Remuneraciones	2,4	3,4	1,0
. Bienes y Servicios	0,8	1,1	0,3
- Intereses	2,0	1,9	0,0
- Jubilaciones y Pensiones	5,8	8,3	2,5
- Transferencias Corrientes	3,1	7,2	4,1
. Al sector privado	1,9	5,5	3,6
. Al sector público	1,3	1,7	0,5
.. Provincias y CABA	0,7	0,7	0,0
.. Universidades	0,6	0,9	0,3
.. Resto	0,1	0,1	0,1
- Deficit Oper. Emp Públicas	0,0	0,2	0,2
- Otros Gtos. Ctes	0,0	0,7	0,7
Resultado Económico (Ahorro)	-0,9	1,6	2,6
RECURSOS DE CAPITAL	0,2	0,0	-0,2
GASTOS DE CAPITAL	0,9	3,0	2,1
- Inversión Real Directa	0,3	1,3	1,0
- Transferencias de Capital	0,6	1,6	1,1
. A Provincias y CABA	0,5	1,3	0,8
. Resto	0,1	0,3	0,2
- Inversión Financiera	0,0	0,0	0,0
INGRESOS TOTALES	13,3	24,4	11,1
GASTO TOTAL	15,0	25,8	10,8
GASTO PRIMARIO	13,0	23,8	10,9
SUPERÁVIT PRIMARIO	0,4	0,6	0,2
SUPERÁVIT FINANCIERO	-1,6	-1,3	0,3

Fuente: CIEPyC en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

5) Cabe aclarar que la información del SPNNF en Base Caja no incluye la Inversión realizada por las empresas públicas, que viene creciendo a la par que se recuperan algunas de las que fueron privatizadas en el modelo anterior. La Inversión realizada por estas empresas, más la que realizan las provincias con recursos propios aportan para que en conjunto se alcance el 5% del PBI actual.

La Deuda Pública: lo que no publican

Con el actual modelo económico se produjo una sustancial mejora en la exposición financiera del sector público, consecuencia de una férrea política de desendeudamiento del Estado con el sector privado. En esta política participaron los canjes de deuda de 2005 y 2010, la utilización de las reservas internacionales para el pago de servicios de deuda y, aunque como efecto secundario, la eliminación de las AFJP.

En cuanto a los canjes, el primero de ellos (Decreto 1735/04) inició un proceso de normalización de la deuda en cesación de pagos que permitió la reestructuración del 76,2% de los títulos declarados en default por nuevos títulos con reducciones del valor nominal, extensión de plazos de amortización y disminución de la tasa de interés, que permitió que se obtuviese una quita del stock de deuda por más de U\$S 76 mil millones, un tercio del total. En el segundo canje (Decreto 563/10) el monto elegible alcanzó a U\$S 18.300 millones (incluía intereses devengados e impagos a fines de 2001) y el porcentaje de aceptación fue del 68%, y por tanto se rescataron U\$S 12.440 millones. Con ambos canjes, la proporción de títulos normalizados alcanzó al 92,4% de la deuda declarada en default a inicios del año 2002.

El pago de deuda con reservas se inició con la cancelación de la deuda total con el FMI por U\$S 9.530 millones, mediante la emisión de una Letra Intransferible colocada por el Tesoro Nacional el 3 de enero de 2006 al BCRA y financiada con las Reservas Internacionales de este organismo.

Esta política se reinició en el año 2010, cuando se creó (Decreto 298/10) el Fondo de Desendeudamiento Argentino (Fondea) a partir del cual el BCRA aplica parte de sus reservas al pago de deuda del Tesoro que emite anualmente Letras Intransferibles. Entre 2010 y 2012 el Tesoro emitió Letras por un total de U\$S 17.560 millones para el pago de deudas a acreedores privados. A su vez, mediante la misma modalidad, se están pagando los servicios anuales de la deuda con organismos internacionales, para los cuales el Tesoro emitió Letras por U\$S 6.392 millones que colocó en el BCRA a cambio de Reservas Internacionales.

Este conjunto de medidas implicó que se pudieran pagar U\$S 33.482 millones de servicios de deuda con acreedores privados y organismos internacionales a cambio de la colocación de deuda en el BCRA.

Por otra parte, la recuperación para el Estado de los fondos administrados por las AFJP, con la eliminación del régimen de capitalización privado del sistema previsional efectuada en el cuarto trimestre de 2008 también tuvo, entre sus efectos, el traspaso de las tenencias de los títulos públicos en cartera al ámbito estatal.

Estas medidas, en conjunto con la decisión de no acceder a los mercados voluntarios de crédito, en una primera instancia forzada por el descalabro financiero heredado como consecuencia del colapso de la convertibilidad y a posteriori con la finalidad de recuperar la soberanía económica, conllevaron un cambio sustancial en el perfil de endeudamiento del Sector Público Nacional.

Los resultados obtenidos se pueden desagregar en dos grandes grupos: por un lado, en las mejoras alcanzadas en todos los ratios de la deuda y por el otro, en el cambio de acreedores privados por públicos.

En el primer caso, todos los indicadores de la deuda (con acreedores públicos y privados) mostraron en el último decenio una sustancial mejora, tanto en la comparación con la situación previa al colapso de la convertibilidad como a la posterior:⁶

6) No hay que olvidar que como consecuencia de la salida de la convertibilidad con la pesificación asimétrica de principios de 2002 la deuda que asumió el Estado equivalió a más de U\$S 30.000 millones y los intereses acumulados por el default se acercaron a los U\$S 20.000 millones.

1. Tanto la Deuda Bruta como la Externa en porcentaje del PBI se redujeron, especialmente en la comparación con los años 2002 y 2003;
2. La deuda en moneda extranjera en relación a las Reservas y a las Exportaciones tuvo una fuerte retracción;
3. El pago de Intereses y servicios en relación a los recursos del sector público se contrajo significativamente.

Cuadro N°3

Indicadores de Sustentabilidad de la Deuda Pública

INDICADORES		2000	2001	2002	2005 (*)	2010 (*)	2011 (*)	2do.Trim 2012 (*)
Como % del PBI	Deuda Bruta del SPN	45,7%	53,7%	166,4%	73,9%	45,3%	41,8%	41,5%
	Deuda Externa del SPN	28,6%	31,5%	95,3%	34,8%	16,9%	14,2%	s/d
	Intereses Totales Pagados	3,4%	3,8%	(**)	1,9%	1,5%	1,9%	1,6%
	Servicios Totales Pagados	11,4%	15,3%	(**)	11,9%	9,3%	9,6%	7,4%
Como % de Reservas	Deuda en moneda extranjera	433,1%	706,4%	1154,8%	236,8%	185,2%	231,9%	238,5%
	Deuda Externa del SPN	288,0%	427,3%	836,2%	217,0%	117,3%	130,6%	s/d
Como % de Exportaciones	Deuda en moneda extranjera	391,3%	448,5%	415,1%	141,4%	118,4%	109,1%	113,4%
	Deuda Externa del SPN	260,2%	271,3%	300,6%	129,6%	75,0%	61,5%	s/d
Como % de los Recursos	Intereses Totales Pagados	19,2%	21,9%	(**)	8,5%	5,4%	6,6%	5,4%
	Servicios Totales Pagados	64,7%	88,3%	(**)	52,2%	32,7%	32,6%	24,4%

(*) Cálculo no incluye a la deuda no presentada al canje.

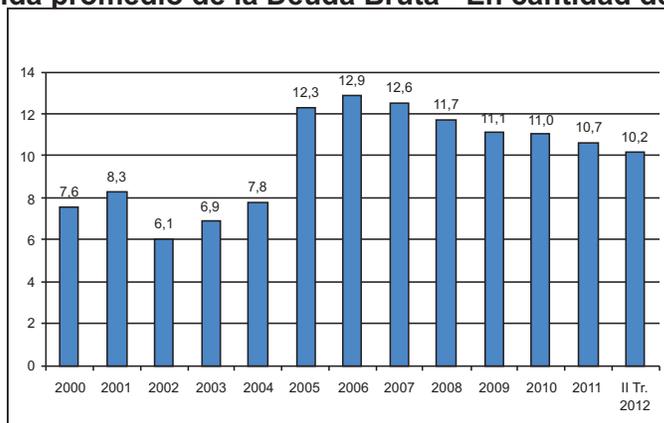
(**) Proceso de reestructuración de la deuda instrumentada en títulos públicos.

Fuente: Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Estos indicadores deben complementarse con otro que por lo general se soslaya y es de vital importancia: la extensión de los plazos de amortización, que en definitiva implican una reducción del valor presente del stock de deuda: la vida promedio pasó de ubicarse entre 6 y 8 años en el período anterior a superar los 10 años en la actualidad. En el alargamiento de plazos influyeron tanto los dos canjes de deuda como el Fondea (con Letras a 10 años y capitalización al final).

Gráfico N°3

Vida promedio de la Deuda Bruta - En cantidad de años



Fuente: Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

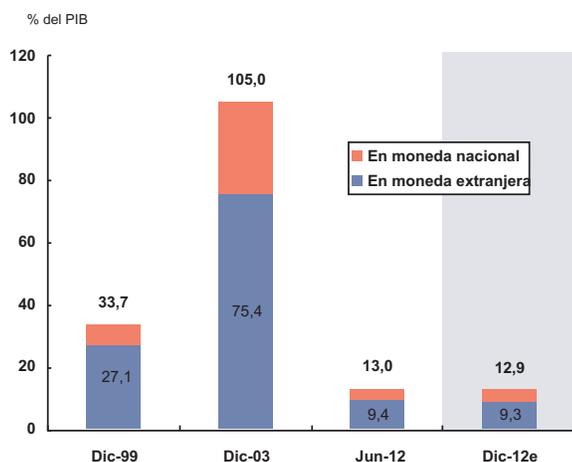
En el segundo grupo de resultados tuvieron un rol determinante tanto la aplicación al pago de servicios de Deuda de parte de las reservas internacionales del BCRA como la estatización de los fondos administrados por las AFJP. Estas dos medidas combinadas

determinaron un cambio muy sustantivo en la composición de los acreedores, traspasando gran parte de la deuda a tenedores del propio Estado. De esta forma, la deuda con acreedores privados se redujo aún en una mayor dimensión a la observada con la deuda total.

De acuerdo a estimaciones del BCRA, la deuda con acreedores privados pasó del 33,7% a fines del año 1999 a 105,0% del PIB a fines de 2003. Ese fue el punto de partida para la política de desendeudamiento y se llegó en menos de 10 años a reducir para fines de 2012 la deuda con tenedores privados a tal punto que pasó a representar menos de 13% del PIB, de los cuales 9,3% del PIB está constituida en moneda extranjera.⁷

Gráfico N°4

Deuda Pública Nacional con tenedores privados - En % del PIB



Fuente: BCRA - IMPM Abril 2013

4. Las controversias del relato consultoril

Como dijimos anteriormente, los analistas divulgadores de las cuentas públicas están desde hace unos años difundiendo críticas respecto de imputaciones contables reflejadas en los ingresos corrientes. En particular, se cuestiona la inclusión de las utilidades del Banco Central y la renta del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES. En general quienes realizan estos cuestionamientos demuestran un gran desconocimiento de la materia, como se podrá ver a continuación.

Utilidades del BCRA

Las utilidades del BCRA se traspasan al Tesoro en cumplimiento de la Carta Orgánica del BCRA, tal como se viene realizando desde su aprobación en 1992 mediante la Ley 24.144. El texto original del Artículo 38 de la Ley sancionada por el Congreso expresaba: "Las utilidades realizadas y liquidadas se afectarán prioritariamente a la capitalización del banco. Las utilidades que no sean capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales hasta que los mismos alcancen el cincuenta (50) por ciento del capital del banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva, deberán ser transferidas libremente a la cuenta del gobierno nacional. Las pérdidas realizadas por el banco en un ejercicio determinado, se imputarán a las reservas que se hayan constituido en ejercicios precedentes y si ello no fuera posible afectarán al capital de la institución,

7) Informe Macroeconómico y de Política Monetaria. Apartado 3. BCRA. Abril de 2013.

en cuyo caso el gobierno nacional deberá hacer el aporte correspondiente para restituirlo durante el año fiscal siguiente”.

Sin embargo, la primera oración y la última parte del artículo (en cursiva en el texto) fueron observadas, esto es, eliminadas de la versión definitiva de la Ley promulgada, por el Artículo 13 del Decreto N° 1.860/92 de promulgación⁸. Finalmente, mediante la Ley 25.562 de febrero de 2002, se reemplazó la redacción de este artículo por la siguiente: “Las utilidades que no sean capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales, hasta que los mismos alcancen el cincuenta por ciento (50%) del capital del Banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva, deberán ser transferidas libremente a la cuenta del Gobierno nacional”.

En el nuevo Manual del FMI, al definir qué fuentes deberán considerarse dividendos, se aclara que este recurso debe registrarse entre los ingresos: “los dividendos comprenden todas las distribuciones de utilidades por parte de corporaciones a los accionistas o propietarios, incluidas las utilidades de los bancos centrales transferidas a las unidades de gobierno, las utilidades derivadas de las funciones de autoridad monetaria desempeñadas fuera del banco central y las utilidades transferidas por las loterías estatales” (página 67).

Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

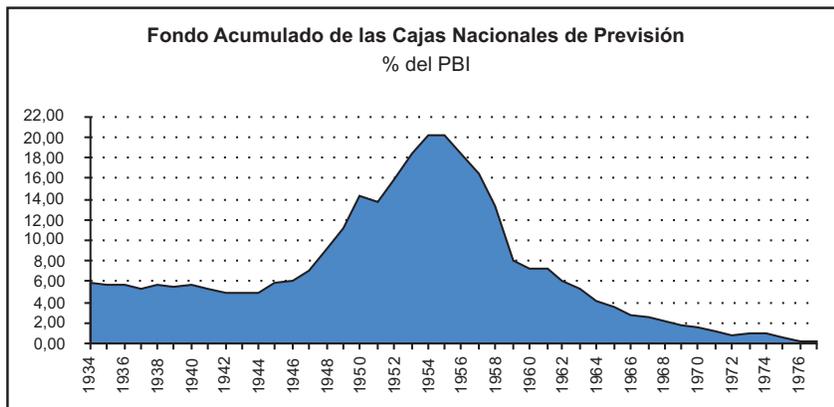
Con respecto al Fondo de la ANSES, en 2009 se imputaron en los ingresos corrientes de las Instituciones de la Seguridad Social \$7.755 millones, en 2010 cerca de \$8.500 millones, en 2011 menos de \$10.500 millones y en 2012 poco más de \$16.000 millones. Estos montos no reflejan la totalidad de la variación patrimonial del Fondo, que es varias veces superior y se puede convalidar con la expansión que tuvo el FGS desde su creación. Cuando se constituyó el 5 de diciembre de 2008 estaba conformado por los ahorros que acumulaba la Anses (Decreto 897/07), por \$17.873 millones, y por el traspaso de los fondos que hasta ese momento administraban las AFJP, por \$80.209 millones. En total disponía de \$98.082 millones en sus inicios. Para el 30 de abril de 2013 el FGS había crecido hasta \$280.547 millones, 186% superior al monto existente en la fecha de su creación. Medido en proporción del PBI, pasó de 9,5% en 2008 a casi el 13% en la actualidad, con una expansión de 3,5 p.p. del producto. Este crecimiento demuestra que lejos de financiar al Tesoro de la Nación, como suele argüirse, el FGS sigue expandiéndose.⁹

Los únicos recursos que se transfirieron a las arcas de la Administración Nacional fueron los mencionados más arriba originados en la rentabilidad del Fondo y no tuvieron como destino el Tesoro, sino la propia Anses para financiar la Asignación Universal por Hijo (AUH). También existieron cuestionamientos a esta utilización, planteando, palabras más palabras menos, que no era correcto que los jubilados financiaran la AUH. Nuevamente el argumento es falso. Durante 14 años el conjunto de la sociedad tuvo que financiar mediante el pago de impuestos al sistema de reparto previsional mientras parte de las fuentes contributivas genuinas del régimen (los Aportes Personales) se desviaban a las AFJP para que un tercio de esos recursos se fugaran en comisiones y seguros y los dos tercios restantes se acumularan en los Fondos que esas empresas administraban. Por lo tanto, los recursos del FGS no son solamente de los jubilados, sino que pertenecen al conjunto de la sociedad que, mediante el pago de impuestos, tuvo que cubrir el desfinanciamiento del sistema jubilatorio estatal originado en la privatización vía capitalización individual efectuada a partir de 1994.

Por otra parte, quienes cuestionan el desempeño del FGS parecieran carecer de

8) Una digresión: obsérvese el detalle del veto parcial a la carta Orgánica de 1992. Que hubieran dicho los supuestos defensores de las instituciones y de la división de poderes si tal práctica hubiese sido llevada a cabo por el actual gobierno.
9) Por lo general, quienes cuestionan la utilización del FGS mezclan la imputación de las utilidades con las inversiones realizadas por dicho Fondo. El FGS, al igual que las AFJP en el pasado, destinan parte de su cartera a la compra de Títulos Públicos.

memoria histórica y desconocer la evolución del Fondo de las Cajas Nacionales de Previsión. Según la serie elaborada por Orlando Ferreres,¹⁰ estas cajas acumularon fondos de entre el 5% y el 6% del PBI hasta 1946 y se expandieron con la unificación del sistema hasta llegar a su máximo, al superar el 20% del PBI, en los años 1954-55. A partir de allí iniciaron una abrupta contracción, en especial en los primeros años hasta llegar al 8% en 1959, y terminar desapareciendo en 1977.



Fuente: Orlando Ferreres (2006)

Este periplo, más allá de dar por tierra con algunos mitos sobre cuáles fueron los gobiernos que desfinanciaron las cajas, demuestra que el fondo sólo se amplió mientras el sistema jubilatorio iniciaba su proceso de maduración y en consecuencia la relación activo / pasivo era elevada. Al mismo tiempo, permite resaltar la expansión actual del FGS que creció al mismo tiempo que se expandía la tasa de cobertura previsional hasta alcanzar a más del 90% de la población en edad de jubilarse vigente en la actualidad, al incorporar a más de 2 millones de personas al régimen.

Recursos ¡extraordinarios!

Las fuentes de ingreso analizadas, tanto las utilidades del BCRA como la rentabilidad del FGS, determinan un aumento del activo que no conlleva una disminución de otro activo ni un aumento de un pasivo. Por lo tanto, corresponde que se registren entre los ingresos corrientes de la Administración Nacional y se trata de recursos genuinos. A ninguna de las dos fuentes se las puede considerar recursos extraordinarios. La primera, como vimos, se transfiere de la forma y en las proporciones previstas por la Carta Orgánica del Banco Central. La segunda es el resultado de una decisión de política reciente, la recuperación de un sistema único y estatal de previsión social. Esto no lo transforma en un recurso extraordinario (aunque pueda considerárselo así en la otra acepción del término), sino en una nueva fuente de ingresos para el fisco.

5. El Estado es el otro

A modo de síntesis, se puede afirmar que en el último decenio la expansión de la recaudación tributaria permitió consolidar un resultado económico superavitario, que a su vez posibilitó la recuperación de la inversión pública sin que ello signifique enfrentar necesidades de financiamiento significativas. Sólo ante la crisis internacional y la necesidad de aportar impulso fiscal para mantener o recuperar la actividad económica se registraron déficits financieros, aunque mucho menos relevantes a los registrados a

10) A partir de la información obtenida del "Anuario Estadístico de la República Argentina 1948" para el período 1934-48, del "Análisis Económico Financiero de las Cajas Nacionales de Previsión Social (1950-1961)" y cálculos propios para los restantes años (Ferreres, 2006, página 532)

lo largo de la historia del Estado Argentino. Al mismo tiempo, en menos de 10 años de política de desendeudamiento se logró reducir drásticamente el grado de exposición financiera del Sector Público y revertir un proceso de endeudamiento constante que perduró durante todo el modelo de valorización financiera, esto es, desde la última dictadura cívico-militar hasta el colapso de la convertibilidad.

Paradójicamente, los únicos períodos en los que predominó la coexistencia de ahorro fiscal y bajo nivel de endeudamiento fue durante los modelos de la ISI y el actual, mientras que en el de valorización financiera prevalecieron los años con déficit económico y la deuda creció exponencialmente aunque sus detentores hayan construido un relato de paladines de la consolidación fiscal (eufemismo creado para no hablar lisa y llanamente de ajuste).

De acuerdo a este relato, en el modelo de apertura y valorización financiera los gobiernos que se sucedieron se propusieron alcanzar el equilibrio fiscal y para ello buscaron minimizar la intervención del Estado. En la última etapa, esto es durante la convertibilidad, esta estrategia se puso en práctica mediante un feroz ajuste de la inversión pública, la privatización de las empresas públicas y la autolimitación de una fuente genuina de financiamiento: la emisión monetaria. Los resultados fueron por demás elocuentes y están a la vista con los efectos del colapso de la convertibilidad.

Extrañamente, las cuentas se equilibraron cuando se cambió el rumbo con el nuevo modelo Productivo para el cual el superávit dejó de ser un objetivo para transformarse en un instrumento. La obtención de nuevas fuentes de ingresos permitió alcanzar y consolidar este resultado al mismo tiempo que se recuperaban y redefinían funciones y atribuciones del Estado, evidenciando que las cuentas fiscales no se ordenan a partir del debilitamiento del Sector Público, sino con su fortalecimiento.

De lo expuesto surge una pregunta casi obvia: ¿por qué si las cuentas públicas son tan robustas las calificadoras de riesgo son tan estrictas con Argentina? Esta interrogante tiene diversas respuestas que podrían ser ordenadas según su grado de rigurosidad. Nosotros elegiremos la que tiene una rigurosidad similar a la que utilizan estas calificadoras para realizar su tarea: porque éstas se encargan de medir el riesgo de que los Estados no tomen deuda; a menor probabilidad de que un Estado se endeude mayores serán los riesgos de que quienes las financian se pierdan pingües negocios.

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

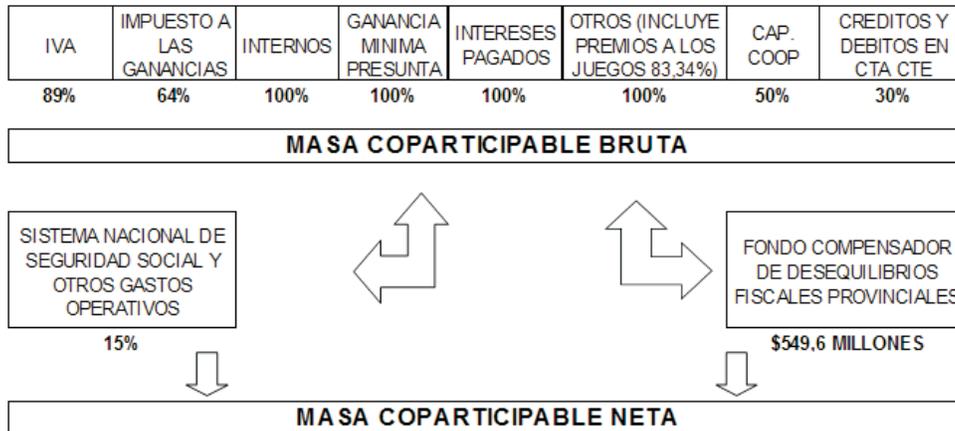
5) Ver recuadro acerca de la vigencia del piso.

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

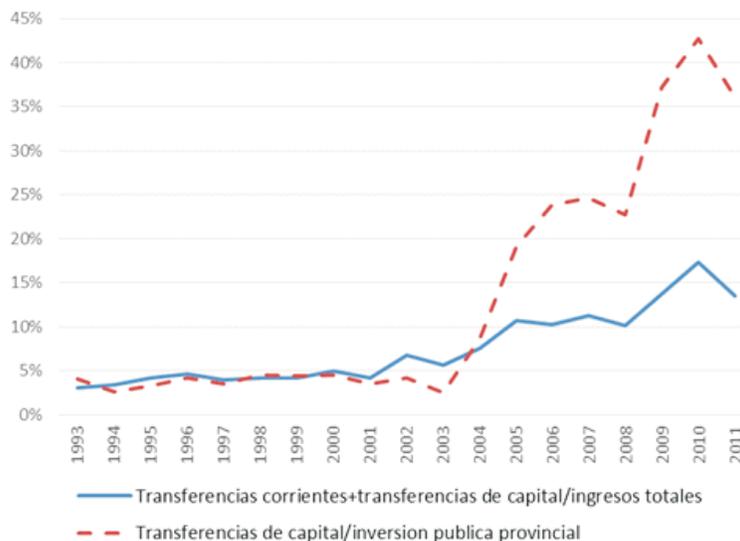
En la columna 6 se muestra la diferencia entre el monto "teórico" y lo observado, es decir lo que estarían perdiendo las provincias por haberse utilizado la posibilidad que la misma Ley permitía de establecer especificidades que no hicieron otra cosa que, o bien reducir la masa coparticipables o bien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



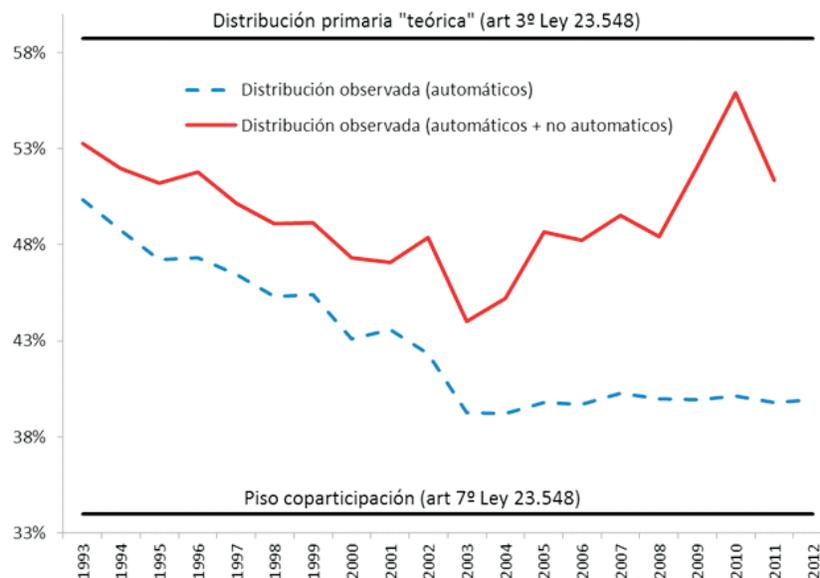
Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas

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.

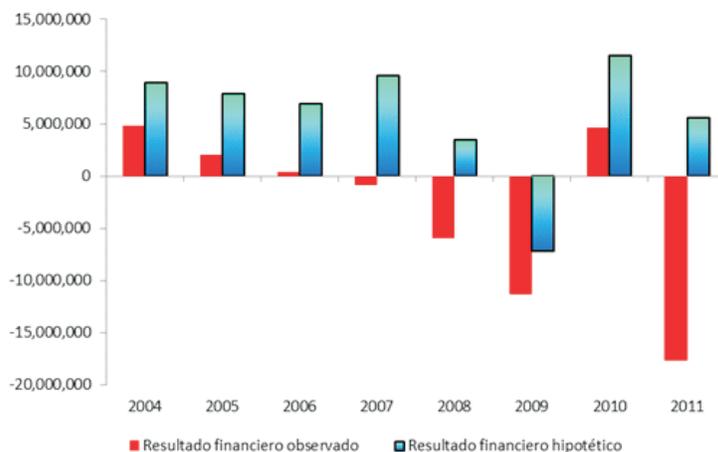
Vamos a suponer respecto de los cambios impositivos, que durante el período 2003-2011 no ha habido cambios sustantivos (a excepción del Decreto PEN 243/09 que crea

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.

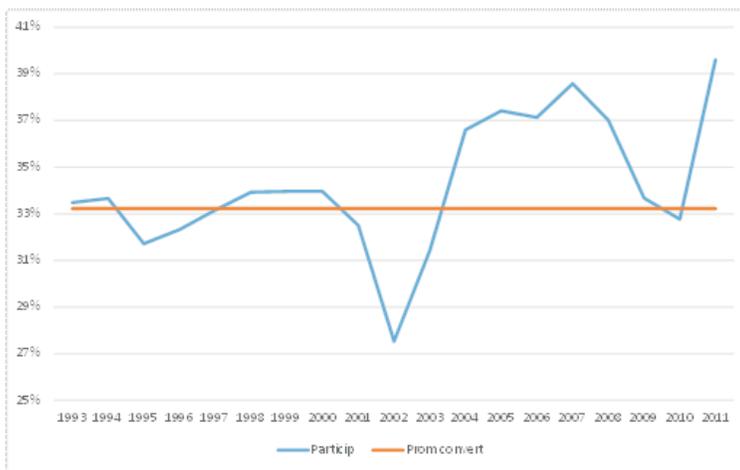
En el gráfico 4, podemos observar el impacto sobre el resultado financiero del conjunto de provincias de suponer que los tributos que administran las provincias hubieran tenido el mismo comportamiento de los tributos nacionales que indirectamente nos muestra la coparticipación recibida por las primeras.

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 recientemente,¹¹ 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.

Déficit, obligaciones, socorro

Por Guillermo Bellingi

Las finanzas de la Provincia de Buenos Aires presentan un déficit sostenido. El gasto es inflexible a la baja dada su característica social y los ingresos son escasos a la vez que se carece de reformas que reviertan esa situación. Ello ha derivado en un endeudamiento de perfil nocivo. Sin embargo, el problema no es el déficit por sí, sino cómo satisfacer las múltiples demandas que enfrenta el gobierno de la Provincia sin resentir aún más su cuadro fiscal. La dinámica de las finanzas provinciales se sintetiza en una conducta riesgosa: incurrir en Déficit, emitir Obligaciones y solicitar Socorro.

Introducción

Ingresos insuficientes, endeudamiento, conflictos gremiales, presión tributaria en discusión, retrasos en pagos a proveedores, obras de infraestructura postergadas...la Provincia de Buenos Aires parece haber ingresado en una etapa muy crítica desde el punto de vista de su financiamiento y, como lógica consecuencia, también desde la mirada de los servicios que presta.

¿Cuánta plata hace falta para eliminar el déficit en la Provincia? Depende. ¿Cuánto es el déficit, cómo puede financiarse, cuánto debería ser la participación de la Provincia en la coparticipación federal? Estas podrían ser algunas preguntas que intentemos responder al hablar de las finanzas bonaerenses, pero podemos ir más allá y preguntarnos: ¿en qué nivel se debería cerrar la brecha de ingresos y gastos para que funcionen adecuadamente la salud, la educación, la seguridad, la justicia?. Pueden llegar a ser dos preguntas muy diferentes. Una visión que se expande es que lograr los ingresos que hoy hagan nulo el déficit no sería sencillo y nos seguiría dejando en presencia de una Provincia que afronta importantes reclamos por los servicios que debería brindar a su población y aún quedarían pendientes los mecanismos para enfrentar obras de infraestructura.

Nos referiremos aquí a la situación fiscal de la Provincia: su situación financiera, su endeudamiento y evolución y, dada la gravedad del cuadro que surge como consecuencia de aquello, nos preguntaremos sobre la exploración de algunas posibles vías de solución. Aclaremos desde ya que no hay una solución única posible, más bien parece necesario avanzar simultáneamente en varias direcciones para paliar la gravedad de la situación.

Déficit

El desempeño fiscal de la Provincia en los últimos años se ha caracterizado por la presencia de déficit, tanto económico como financiero.

El resultado económico (también llamado Ahorro) es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Corrientes tiene aquí el sentido de habitualidad,

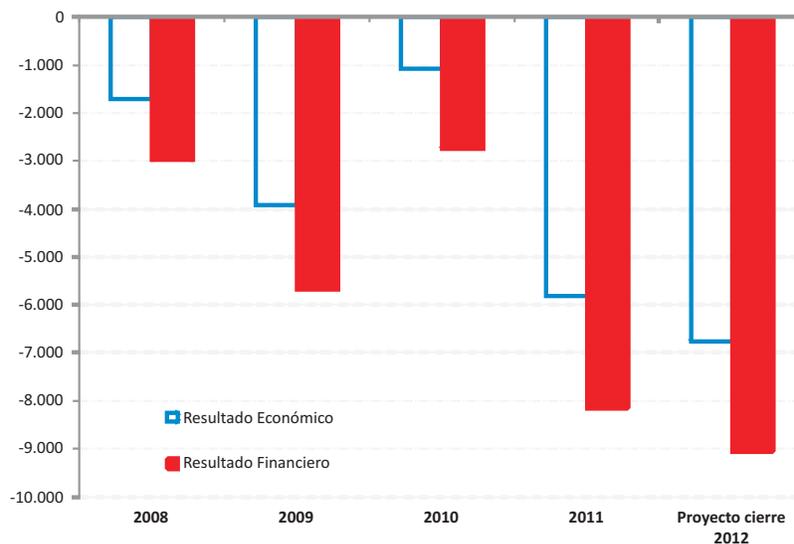
permanencia, periodicidad y se utiliza por oposición al concepto de ingreso y gasto “de capital” que está integrado por las inversiones (gasto) y su financiamiento (endeudamiento, por ejemplo).

El resultado financiero se obtiene agregándole al resultado económico los ingresos de capital y restando los gastos de capital.

El primer concepto, resultado económico, permite concluir que el funcionamiento normal y habitual de la Provincia implica un déficit de sus cuentas, dado que la capacidad de generar y recibir ingresos es inferior a los gastos que debe enfrentar.

Así las cosas, será necesario entonces encontrar mecanismos que permitan afrontar los gastos, tales como endeudamiento con diferentes actores. Como veremos, ese ha sido el mecanismo predominante para abordar el problema que se ha venido agravando, toda vez que no se resuelve la cuestión de fondo.

Evolución del Resultado Económico y el Financiero en millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, la presentación del presupuesto 2013 ha sido reveladora en cuanto al optimismo de las expectativas. Efectivamente, el Presupuesto prevé un resultado económico superavitario de 1.660 millones de pesos y un resultado financiero negativo de alrededor de un tercio del correspondiente al cierre de 2012. Lamentablemente, tales expectativas no son coincidentes con las que nos hemos permitido aquí, sobre la base de un cálculo menos cercano al homenaje a García Ferré y más relacionado con la evolución esperada de las principales variables económicas nacionales (que incorporan expectativas para el mundo) y provinciales.

En cuanto al tamaño relativo del resultado financiero se advierte que tanto en relación a los gastos como a los ingresos totales tuvo una conducta creciente hasta 2010 en que se redujo para luego estabilizarse, previendo el presupuesto una baja significativa en 2013.

Evolución de ítems seleccionados de las cuentas provinciales en millones de pesos

	2008	2009	2010	2011	proy cierre2012	Presup 2013
Ingresos Corrientes	42.616,1	51.825,3	66.912,4	86.932,4	108.796,2	131.973,0
Tributarios	31.622,4	36.340,5	46.412,3	61.276,6	78.183,2	100.997,8
de Origen Provincial	17.749,7	21.135,7	26.413,4	35.193,1	45.767,1	61.729,1
De Origen Nacional	13.872,8	15.204,7	19.998,9	26.083,5	32.416,1	39.268,7
Gastos Corrientes	44.315,1	55.730,6	67.981,8	92.745,9	115.563,6	130.307,8
Gastos de Consumo	25.507,4	32.297,6	38.500,9	51.914,8	64.024,3	71.232,6
Resultado Económico	-1.699,0	-3.905,3	-1.069,4	-5.813,5	-6.767,4	1.665,2
Ingresos Totales	43.469,3	53.131,1	69.377,6	90.291,6	112.628,6	135.613,2
Gastos Totales	46.462,5	58.802,2	72.126,3	98.435,3	121.670,6	139.019,6
Resultado Financiero	-2.993,1	-5.671,1	-2.748,7	-8.143,7	-9.042,0	-3.406,4
Rdo Financiero en % de Gastos Totales	-6,4%	-9,6%	-3,8%	-8,3%	-7,4%	-2,5%
Rdo Financiero en % de Ingresos Totales	-6,9%	-10,7%	-4,0%	-9,0%	-8,0%	-2,5%
Rdo Financiero en % PBG	-0,8%	-1,4%	-0,5%	-1,2%		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección Provincial de Estadísticas.

En el cuadro siguiente se muestran los principales resultados previstos para 2013 en la Ley de Presupuesto y nuestras estimaciones.

Presupuesto 2013 según Ley (sin pauta salarial) y según estimación propia (con pauta salarial) en millones de pesos

	Presup 2013	Estimado propio 2013
Resultado Económico	1.665,2	-7.510,4
Resultado Financiero	-3.406,4	-10.408,4

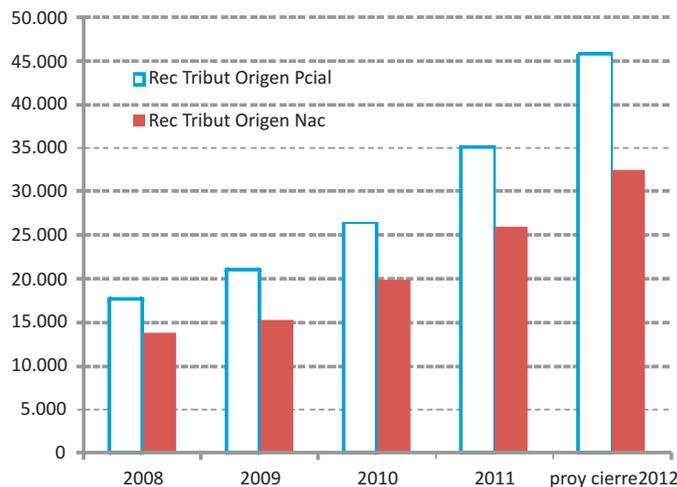
Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El repaso de las cifras correspondientes a los últimos años no nos permite ser tan optimistas a la hora de las estimaciones. Además se sabe que en el Presupuesto no se ha incorporado la pauta de incremento salarial para el año, lo que contribuye a explicar las diferencias observadas. De todos modos, la manera en que se prevé liquidar el incremento salarial posterga parte de su impacto para el año 2014.

Ingresos

Existen dos componentes tributarios principales de los ingresos de la Provincia, los que tienen su origen en la recaudación propia provincial y los que remite la Nación en concepto de coparticipación federal de impuestos (CFI). La relevancia de ambos conceptos se puede apreciar en el cuadro anterior y en el siguiente gráfico. De allí surge que la composición de los recursos tributarios de la Provincia es aproximadamente 60% propia de Provincia y 40% proveniente de Nación, según las cifras proyectadas para el cierre del ejercicio 2012.

Evolución de los recursos tributarios de la Provincia de Buenos Aires en millones de pesos por origen



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El ritmo de crecimiento de los recursos provinciales en los últimos años ha sido superior al de los provenientes de Nación (excepto 2010), circunstancia que se prevé continúe en 2013.

El crecimiento acumulado de los tributos de origen provincial para el período 2008-2012 es 158%, en tanto que los de origen nacional crecen 134%. Lo explica la mayor presión fiscal introducida con más hechos imponible y mayores alícuotas básicamente en sellos e ingresos brutos, así como las mayores valuaciones en inmobiliarios y el crecimiento del parque automotor.

Ritmo de crecimiento anual de los recursos tributarios de la Provincia por origen y el gasto corriente en millones de pesos

	2009	2010	2011	proy cierre2012	Presup 2013
Ingresos Corrientes	21,6%	29,1%	29,9%	25,2%	21,3%
Tributarios	14,9%	27,7%	32,0%	27,6%	29,2%
de Origen Provincial	19,1%	25,0%	33,2%	30,0%	34,9%
De Origen Nacional	9,6%	31,5%	30,4%	24,3%	21,1%
Gastos Corrientes	25,8%	22,0%	36,4%	24,6%	12,8%
Bienes de Consumo	26,6%	19,2%	34,8%	23,3%	11,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

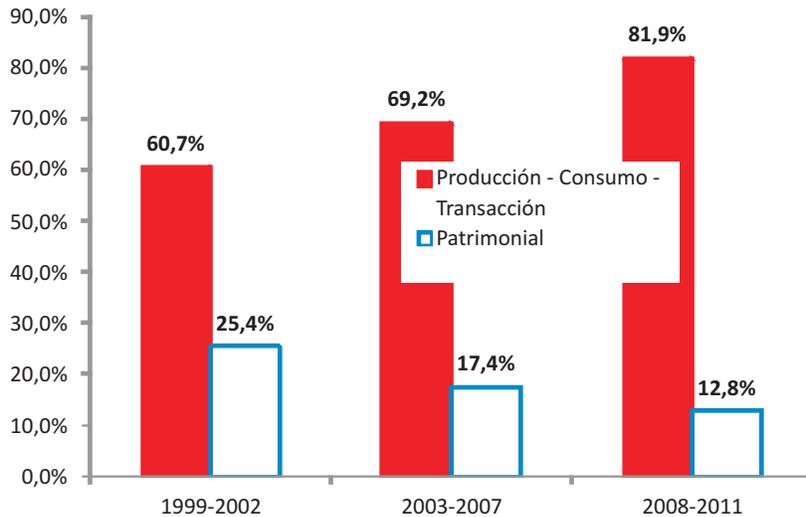
dadivisergorP Tributaria en la Provincia de Buenos Aires

En cuanto a la composición de los recursos tributarios de origen provincial se aprecia un predominio de los impuestos cuya base es la actividad económica, las transacciones a que da lugar como la producción y el consumo. Esta situación vincula fuertemente los ingresos propios de la Provincia con la actividad, provocando que en momentos de expansión económica los ingresos crezcan con potencia, en tanto que cuando la

actividad se desacelera la Provincia percibe ese impacto en sus ingresos con mayor fuerza.

Participación en la recaudación de origen provincial según fuente alcanzada. Promedio para períodos seleccionados

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.



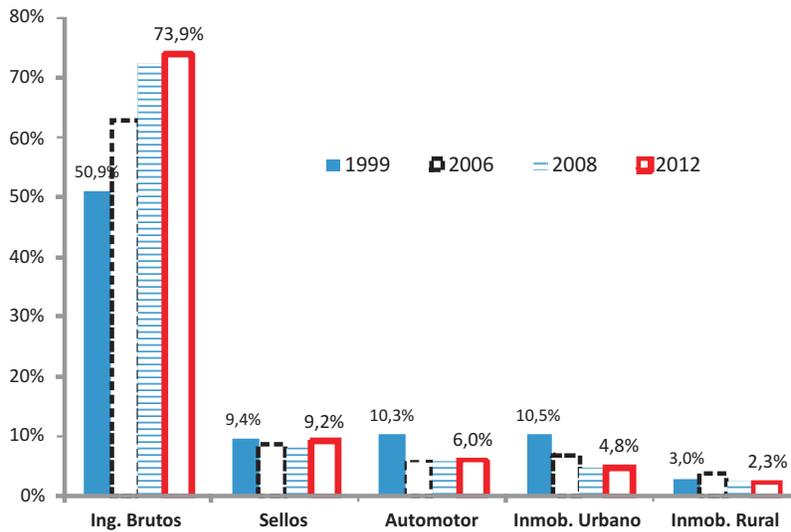
Esta composición se fundamenta en la gravitación trascendente del impuesto sobre los ingresos brutos y sellos que no sólo representan una parte sustancial de los ingresos provinciales, sino que su participación ha ido creciendo a lo largo de los últimos quince años de manera prácticamente ininterrumpida.

Por oposición a los impuestos de estas características están los patrimoniales que, al gravar una manifestación física ya existente, no depende su recaudación de la actividad económica. Además, pueden ser impuestos cuyas alícuotas los transformen en progresivos, es decir, a mayor valor patrimonial corresponde mayor alícuota de pago. Ello preserva mejor a la recaudación de las fluctuaciones cíclicas de la economía y permite captar mayores ingresos de aquellas personas patrimonialmente más beneficiadas.

En el caso de la recaudación de la Provincia de Buenos Aires se ha tendido en los últimos años a permitir que pierdan relevancia los impuestos patrimoniales tales como el impuesto inmobiliario, tanto urbano como rural y el impuesto a los automotores.

Efectivamente, tomando una muestra desde 1999 hasta 2012 (presupuestado) se puede ver cómo los impuestos patrimoniales han perdido peso en la recaudación, ello aun teniendo en cuenta las modificaciones introducidas con alta conflictividad durante 2012 y que, a la luz de lo que se presenta, han generado pequeños cambios marginales.

Participación porcentual de principales tributos provinciales en el total de la recaudación para años seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Entre fines de la década de 1990 y primeros años de la siguiente el impuesto sobre los automotores representaba entre 8 y 10% de la recaudación propia provincial, cayendo a 6 puntos en los últimos cuatro años. Merece aclararse que para los vehículos con antigüedad superior a diez años el impuesto se descentralizó hacia los municipios.

De similar manera, el impuesto inmobiliario urbano pasó de representar más de 10% de la recaudación provincial total a menos de 5%.

Cruzando el charco

La pequeña reforma tributaria que adoptó la Provincia de Buenos Aires durante 2012 tuvo un escaso impacto en la recaudación total y en la distribución porcentual del peso de cada tributo provincial en el total.

En la misma época la Provincia de Entre Ríos también modificó las escalas del impuesto inmobiliario rural, logrando cambios significativos en la recaudación y en el peso que cada tipo de impuesto tuvo en el total.

No es intención aquí comparar las reformas pero podría ser un buen espejo para buscar reflejarse. Téngase presente que con las modificaciones fiscales en Entre Ríos, la recaudación por inmobiliario rural de 2012 más que triplicó a la de 2011 y la participación del impuesto inmobiliario (rural más urbano) en el total de los recursos tributarios provinciales pasó de 18% en 2007 y 17,4% en 2011 a 26,8% en 2012.

Con dicha reforma la Provincia de Entre Ríos llevó a 35% la recaudación basada en tributos que gravan manifestaciones patrimoniales (automotores e inmobiliario) desde el 25% que representaban en 2007. El impuesto a los ingresos brutos representa el 50% de la recaudación de la Provincia de Entre Ríos.

Y la conflictiva reforma tributaria de 2012 que fue resistida por los sectores vinculados al campo porque implicaba un crecimiento del impuesto inmobiliario rural, tampoco torció la baja representatividad de este en la recaudación propia bonaerense, ya que se mantiene durante los últimos cuatro años en poco más del 2% de ese total mientras que entre 1999 y 2006 representó un 50% más, aunque siempre fueron niveles muy bajos, algo superiores a 3% de la recaudación propia de Buenos Aires.

Distribución de la Recaudación Tributaria Propia en la Provincia de Buenos Aires

Impuesto	1999	2002	2003	2006	2007	2010	2011	2012
Ing. Brutos	50,9%	51,5%	56,5%	62,8%	65,7%	75,5%	75,2%	73,9%
Sellos	9,4%	7,3%	7,7%	8,5%	8,9%	7,5%	8,5%	9,2%
Automotor	10,3%	8,1%	6,7%	5,8%	6,2%	6,2%	6,2%	6,0%
Inmob. Urbano	10,5%	12,0%	10,6%	6,8%	6,1%	4,2%	4,1%	4,8%
Moratorias	15,5%	17,5%	14,5%	11,9%	9,3%	4,4%	3,9%	2,5%
Inmob. Rural	3,0%	3,0%	3,4%	3,8%	3,4%	2,2%	2,1%	2,3%
Otros	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,3%	0,0%	0,0%	1,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
Nota: 2012 es el cálculo del Presupuesto, el resto son ejecuciones.

La Coparticipación: una esclusa hecha excusa

Una esclusa es una obra hidráulica que permite vencer los desniveles. La coparticipación federal también pretende vencer desniveles, en este caso muy serios, ya que se trata de los desniveles en la satisfacción de necesidades de poblaciones de diferentes provincias que viven en un mismo país. Estamos muy acostumbrados a soportar con cierta indiferencia que en otros países se viva mejor o peor, pero este desnivel nos genera más incomodidad cuando es hacia el interior del mismo país y más aún si la causa es simplemente por la provincia en la que se reside.

La idea del régimen de coparticipación debe ser, entre otros postulados, reducir las disparidades entre las poblaciones de diferentes provincias, introduciendo componentes que otorguen más recursos a aquellas jurisdicciones que menos capacidad de generarlos tienen, de manera de no perpetuar situaciones de retraso relativo.

La distribución actual es en sus rasgos centrales definida por una ley sancionada en 1988, es decir, hace 25 años que rige y los distintos gobernantes de la Provincia de Buenos Aires desde ese entonces a la fecha pueden suponer con buen grado de certeza con qué recursos cuentan. Resulta un tanto extraño aducirlo como argumento para justificar el actual déficit, no sólo ya en su cuantía sino incluso en su signo.¹

Nocaut por puntos

El régimen anterior al de 1988 fue la Ley 20.221 de 1973, donde se establecían coeficientes de distribución entre las provincias basados en conceptos de cantidad de población, su dispersión y nivel de desarrollo relativo.

La Ley 23.548 de 1988 generó sus coeficientes de un modo menos científico y muy práctico, sobre la base de los montos girados a las provincias en el trienio 1984-1986.

Es habitual escuchar a los que reclaman más fondos para la Provincia decir que esta última norma en vigencia desde 1988 le quitó 6 puntos de coparticipación.

Respecto de este argumento (y otros similares) sería bueno aclarar que cualquier referencia que se haga hoy respecto de puntos ganados o perdidos debe ser mucho mejor contextualizada para poder establecer su veracidad y exactitud. Los dos marcos legales establecen la distribución primaria (cuánto a la Nación y cuánto a las Provincias) y la secundaria, es decir, de lo que corresponde a las provincias cuánto será lo distribuido a cada una de ellas.

La ley de 1988 aumentó la participación de las provincias en la distribución primaria y fijó

1) Para un análisis detallado de las características de la distribución primaria ver en este número "Situación fiscal de las provincias ¿Darles masa?"

un fondo especial sobre la masa coparticipable neta del que una parte le correspondía a provincia de Buenos Aires (Fondo de Recupero del Nivel Relativo).

Esquema de distribución de la masa coparticipable según Ley 23.548 de 1988

Distribución Porcentual de la Masa Coparticipable Neta			
Nación	40,24	Recupero Nivel Relativo	2,00
CABA	1,40	Provincias	54,66
Tierra del Fuego	0,70	ATN	1,00

Fondo Recupero Nivel Relativo	
Buenos Aires	1,5701
Chubut	0,1433
Neuquén	0,1433
Santa Cruz	0,1433

La anterior ley tenía como coeficiente de distribución primaria 48,5% para Nación y mismo porcentaje para las provincias y otorgaba a la Provincia de Buenos Aires un coeficiente que representaba el 28% del 48,5 correspondiente a las provincias.

La ley de 1988 estableció para la Provincia un coeficiente de 19,93% en la distribución secundaria. De allí seguramente surge el número de la pérdida de 6 puntos (en algún caso se dice 6 puntos y medio) a la que se alude en diversos documentos (Las finanzas públicas en la provincia de las paradojas. Alejandro Arlia. 2010

http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/documentos/documentos/las_finanzas_en_la_provincia_de_las_paradojas_23032010.pdf).

Sin embargo, téngase presente la mayor participación del agregado "provincias" en la nueva ley, así como el hecho que la Provincia de Buenos Aires percibe 1,57% en forma directa de la masa coparticipable neta total. Así, también podría decirse que si uno toma 100 pesos de masa coparticipable y los distribuye según la ley de 1973 y luego hace el mismo ejercicio con la ley de 1988 la diferencia será de 1,1 puntos menos de plata para la Provincia de Buenos Aires.

Cálculo por aplicación de coeficientes de ley cada \$100 de Masa Coparticipable

Reclamo Tradicional		
Participación %	Ley 20.221	Ley 23.548
Nación	48,5	42,34
Provincias	48,5	54,66
ATN	--	1
FRNR	--	2
FDR/FIntTerrit	3	--
Total	100	100
Buenos Aires/Provincias	28,0% (sobre 48,5)	22% (sobre 56,66)
Recálculo Base \$100 Masa Coparticipable		
Participación %	Ley 20.221	Ley 23.548
Nación	48,5	42,34
Provincias	48,5	54,66
ATN	--	1
FRNR	--	2
FDR/FIntTerrit	3	--
Total	100	100
Buenos Aires en Pesos	13,5754	12,4638

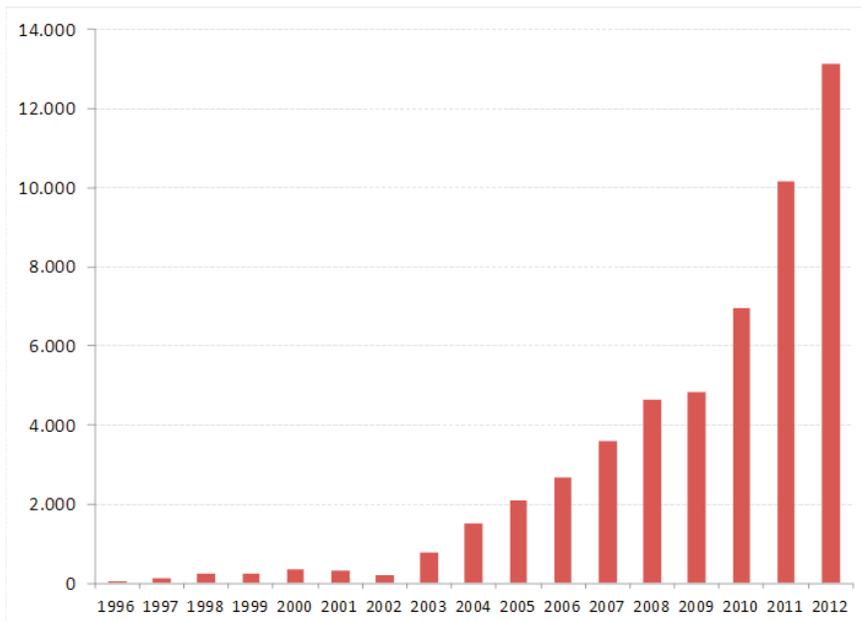
Fuente: Elaboración propia sobre base de los textos legales.

Pero además debe tenerse en cuenta la cantidad de perforaciones que ha tenido la ley de 1988 a través de convenios y acuerdos que han cambiado criterios de distribución o han generado mecanismos y nuevos fondos para determinados fines o bien han generado detracciones a la masa coparticipable para financiar cuestiones específicas. También se han establecido distribuciones especiales para algunos tributos y hasta se ha hecho partícipes a las provincias de una parte de los impuestos al comercio exterior (no son coparticipables pero se distribuye la parte asignada con los mismos coeficientes).

Uno de los casos paradigmáticos de la inconsistencia distributiva es la pérdida de relevancia que la Provincia de Buenos Aires tiene en el denominado Fondo del Conurbano. Al establecerse en la ley que le dio origen que Buenos Aires percibiría el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias, con un techo de 650 millones de pesos, la funcionalidad del tope monetario difiere en unos \$12 mil millones respecto del 10% aludido.

Todo lo dicho no es más que para dejar en claro que no se puede discutir ya en términos de lo que le quitaron a uno u otro, han perdido base todas las comparaciones razonables, tornándose una discusión bizantina.

Excedente sobre \$650 millones del llamado Fondo del Conurbano. Cifras en millones de pesos



Fuente: Elaboración propia sobre datos de recaudación del impuesto a las ganancias.

Que la Provincia de Buenos Aires necesita más recursos para afrontar sus gastos de funcionamiento con un mínimo de satisfacción para sus habitantes no da lugar a la menor discusión posible. Pero plantear esa discusión sobre la base de cuántos puntos le quitaron, como si estuvieran todos los actores con voluntad de devolvérselos, o como si

no hubiese sido parte de esas discusiones, es al menos ingenuo.

De similar manera, referirse a cuánto aporta al PBI, cuánta población contiene respecto del total nacional, cuánto aporta a la recaudación total o cuánto contribuye con las exportaciones son datos de interés para una discusión futura, pero no alcanzan para que alguien esté dispuesto a sacrificar lo que ya está cobrando. De todos modos, aun teniendo en cuenta estos indicadores, también es necesario aclarar que los regímenes de transferencias intergubernamentales no incluye solo criterios de capacidad fiscal como los descriptos, sino también (y quizás mucho más importantes) de necesidad fiscal que tienden a reparar los desequilibrios sociales y/o económicos entre provincias (por ejemplo, el porcentaje relativo de la población con necesidades básicas insatisfechas) donde claramente la provincia de Buenos Aires pierde con el resto.

Con similar énfasis alguien puede retrucar con cuál es el porcentaje del refinanciamiento de deudas provinciales con la Nación con que se beneficia a Buenos Aires, o el porcentaje de jubilaciones nacionales o de asignaciones universales por hijo que se pagan con fondos nacionales en la Provincia.

La discusión deberá pasar por lugares más elaborados y centrarse en nuevos impuestos (a rentas o riquezas) o sobretasas de algunos vigentes, que podrían distribuirse con criterios diferenciales para atender las urgentes necesidades de la Provincia de Buenos Aires.

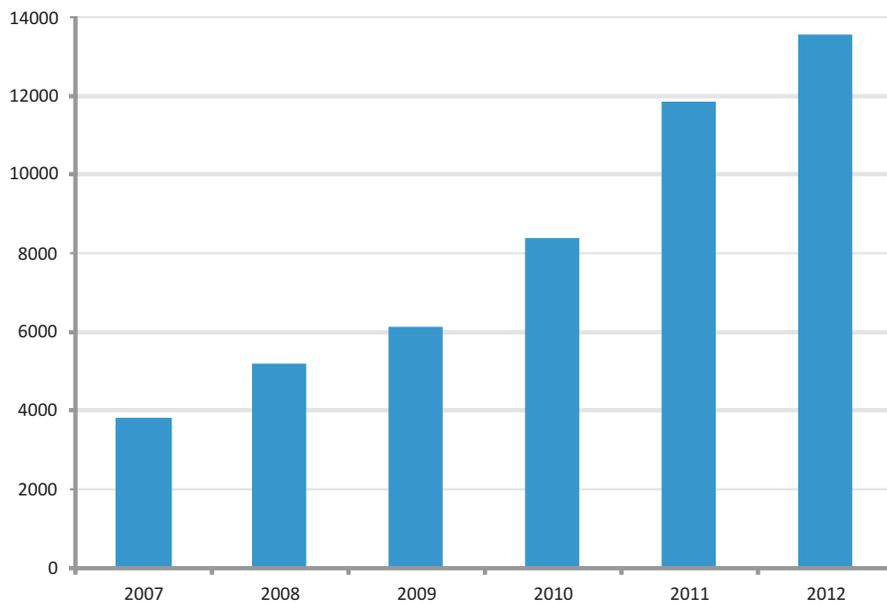
También podría ser el momento de discutir la coparticipación de la Provincia hacia los municipios, lo mismo que los servicios que se reparten esas jurisdicciones. Tales transferencias se han incrementado notablemente en los últimos años como se ve en los siguientes cuadros.

Crecimiento acumulado de la Coparticipación Federal a la Provincia de Buenos Aires y de las transferencias provinciales a los municipios

2007-2012	
Coparticipación Federal a la Pcia Bs As	153,6%
Transferencias a Municipios	255,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Evolución de las transferencias de la Provincia a los municipios en millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

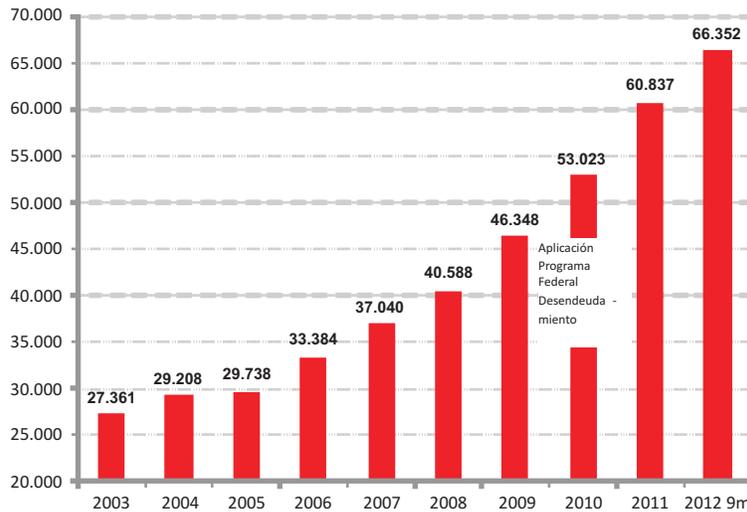
No cabe la menor deuda

La evolución del déficit de la Provincia ha tenido su correlato necesario en el sendero que ha seguido su endeudamiento.

Desde el año 2006 el endeudamiento de la Provincia crece a dos dígitos porcentuales por año, con el agravante de hacerlo sobre montos cada vez mayores, aceptando tasas cada vez más altas con los acreedores privados no forzados y con la necesidad imperiosa de hacerlo para cubrir gastos no ya "corrientes" en términos técnicos, sino "elementales" en términos de funcionamiento (salarios).

Así, el stock de deuda a marzo de 2013 se estima en 70 mil millones de pesos, casi triplicando el valor de 2003 pese al canje con quita que también realizó la Provincia (menos pretencioso que el nacional).

Evolución del stock de deuda total provincial en millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El crecimiento de la deuda bonaerense se da en el marco de los programas de refinanciación generados por el gobierno nacional y a los cuales Buenos Aires ha adherido, especialmente el Programa Federal de Desendeudamiento que en 2010 le permitió a la Provincia una quita de capital, reducción de intereses y estiramiento de plazos.

Asimismo, suele destacarse que el peso del endeudamiento en relación al Producto Bruto Geográfico de la Provincia ha ido disminuyendo, aunque la relevancia de este indicador es menor para los análisis subnacionales que nacionales. De igual manera, pero mejor como indicador, el crecimiento de la deuda es inferior al de los ingresos de la Provincia, relativizando el peso de aquella.

Evolución de la Deuda y los Ingresos Corrientes de la Provincia en millones de pesos

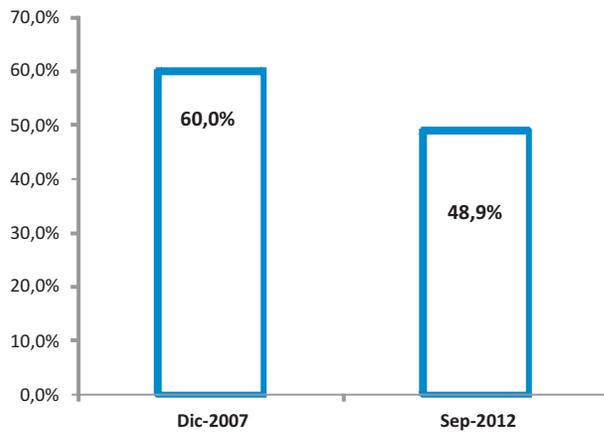
Deuda Provincial	40.588	46.348	53.023	60.837	66.352
Ingresos Corrientes	42.616,1	51.825,3	66.912,4	86.932,4	108.796,2
Relación Deuda / Ingresos Corrientes	95,2%	89,4%	79,2%	70,0%	61,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, a partir de entonces y cada vez con mayor énfasis, la Provincia ha ido generando un nuevo perfil de endeudamiento.

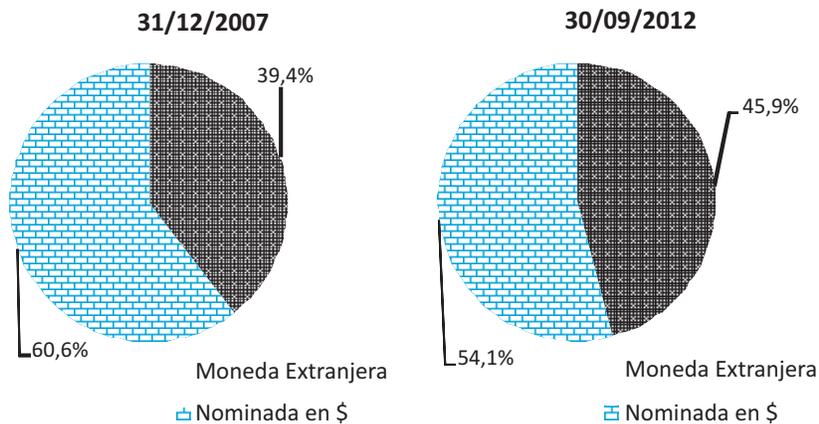
Efectivamente, en los últimos años se observa un crecimiento de la participación del endeudamiento con otros acreedores distintos al Gobierno Nacional. Ello en simultáneo con un cambio en favor del endeudamiento en moneda extranjera en detrimento de las deudas nominadas en pesos.

Deuda con el Gobierno Nacional en porcentaje de la deuda provincial total



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

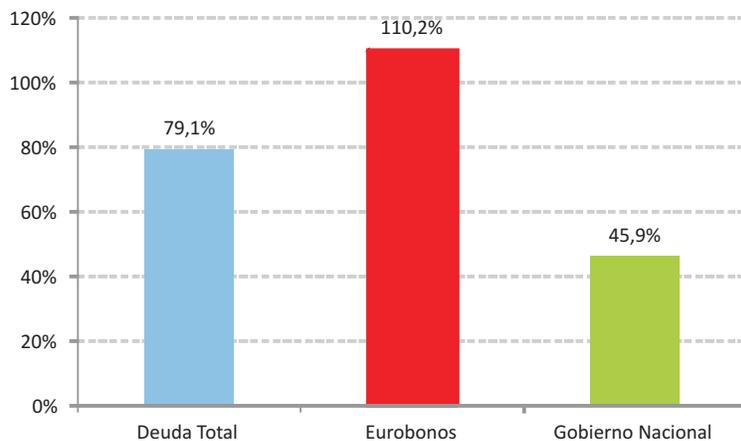
Stock de deuda provincial por tipo de moneda



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

En síntesis, se perfila una conducta respecto de la deuda provincial que se caracteriza por un cambio en la composición de los acreedores en desmedro del Gobierno Nacional (y sus tasas más benignas), una tendencia al incremento de la participación de la deuda nominada en moneda extranjera en un marco de crecimiento del volumen total.

Crecimiento porcentual comparado por tipo de deuda. Diciembre 2007 Septiembre 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

¿Y...Entonces?

Las discusiones sobre mecanismos de saneamiento de las finanzas son más abarcativas que este estudio. Aun así resulta de interés sumar ítems que disparen la discusión.

Por los ingresos

§ Plantear a nivel nacional impuestos nuevos posibles con una distribución diferente a la actual Coparticipación. Elementos gravables: Renta Financiera, Minera, Hidrocarburífera, determinadas exportaciones, Herencia y otras formas de transmisión gratuita de bienes y/o derechos, Combustibles Contaminantes.

§ La misma distribución diferencial se puede plantear para sobretasas de impuestos actualmente vigentes.

§ A nivel provincial se puede gravar la multipropiedad automotor, multipropiedad de inmuebles.

§ Revisar exenciones tributarias provinciales a grupos y asociaciones específicos (consejos y colegios profesionales, fundaciones de altos ingresos, universidades privadas, escuelas privadas que arancelan sus actividades, etc.).

§ Inteligencia fiscal: vincular propiedades, propietarios, subdivisiones, multipropiedad, tenencias accionarias, consumos tarjetas (AFIP, ANSES, IGJ, CNV, Caja Valores, BCRA, por ejemplo).

§ Tratamiento integral del juego y sus ingresos.

§ Tasas diferenciales de impuesto sobre los ingresos brutos en función a rangos de facturación (mayor facturación tendrían tasas más altas).

§ Extensión de ingresos brutos y sellos a actividades o contratos no gravados, principalmente en el sistema financiero y de intermediación (inmobiliaria, automotores).

Por los gastos

§ Redefinición de servicios provinciales y municipales. Por ejemplo en materia de

salud la nacionalización ahorraría a la provincia (por menores gastos y menor coparticipación a municipios), mejoraría la efectiva realización de las políticas nacionales en materia de salud, muchas veces sujetas a la disponibilidad de fondos de las provincias.

§ Análisis de régimen laboral unificado de la administración pública provincial (Nación en 2012 estableció la revisión de todas las sumas diferenciales percibidas por los agentes públicos).

§ Transparencia en el gasto, reglamentación de la ley de contrataciones del estado (Ley 13.981 sin reglamentar desde su sanción en abril de 2009).

Conclusiones

El déficit permanente de la Provincia de Buenos Aires es un severo problema para los aspectos más básicos de funcionamiento que debe proveer el nivel estadual de gobierno.

El problema es de vieja data y se ha ido agravando, principalmente por la carencia de medidas de fondo, incluso algunas que eran más viables en el pasado que hoy.

Plantear la discusión en términos de “aumentar la coparticipación para la Provincia” niega doblemente: la complejidad del problema y la imposibilidad fáctica de discutir qué jurisdicción perderá para que Buenos Aires gane.

Entretanto, también es inútil continuar agravando el perfil del endeudamiento de la Provincia, donde las deudas en pesos a bajas tasas con el Estado Nacional, se han sido reemplazando por deudas con acreedores privados y/o del exterior, en moneda extranjera, a tasas más altas.

También es contrario a la calidad de los servicios que se prestan el endeudamiento forzado o “voluntario por descarte” con los proveedores provinciales.

Las últimas reformas en materia de tributación que ha encaminado la Provincia no tienen relevancia en cuanto a monto, ni mucho menos para transformar la regresividad de los impuestos que caracterizan el componente más importante de la recaudación provincial. Algunas de las herramientas de su propia política tributaria a la que la Provincia ha echado mano en los últimos dos años estaban igual de disponibles (o más aún ya que el contexto general era mucho más favorable) hace diez, siete o cinco años.

Por su parte, las características del gasto lo hacen absolutamente imposible de reducir sin resentir intolerablemente los bienes, servicios e infraestructura que debe proveer el Estado Provincial.

Este panorama está muy lejano de resolverse con planteos unidireccionales, simples. Asoma necesaria una fuerte reformulación de los servicios, responsabilidades, obras que asume cada nivel jurisdiccional (incluyendo a los municipios) y en ese marco volver a discutir cómo distribuir los ingresos totales.

Por otra parte, descartada una nueva forma de distribución secundaria de la coparticipación federal para los impuestos actuales, cabría explorar nuevos tributos y/o tasas diferenciales para alguno existente y ese nuevo producido sujetarlo a un criterio renovado de distribución entre las jurisdicciones.

**La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960**

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdor. Diego Turkenich

Lic. Julieta Biasotti

Lic. Josefina Marcelo

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras