

# Buenos Aires y la coparticipación

■ *En términos per cápita, la provincia de Buenos Aires, junto con la CABA, es la jurisdicción que menos transferencias recibe.*

■ *Tierra del Fuego y Santa Cruz reciben respectivamente ocho y cinco veces más fondos por habitante que Buenos Aires.*

■ *Más de la mitad del presupuesto bonaerense corresponde a salarios por lo que el ajuste por el lado del gasto es difícil.*

La delicada situación fiscal de la provincia de Buenos Aires, que ha motivado la reciente reforma impositiva, conduce necesariamente a analizar el esquema de coparticipación. El régimen de coparticipación vigente en la actualidad data, con algunas modificaciones parciales, de 1988 y es evidente que sus parámetros distributivos han quedado desactualizados, provocando un fuerte desequilibrio entre el aporte de la provincia al fondo común y el nivel de transferencias obtenidos. Adicionalmente, las fuertes restricciones institucionales que se interponen para la posible reforma del régimen, hacen que resulte muy difícil modificar el status legal del sistema de coparticipación.

El propósito de esta nota es hacer una breve repaso de la evolución del sistema de coparticipación argentino, enfatizando en las consideraciones relativas a la provincia de Buenos Aires, de modo de contar con el marco de análisis adecuado para interpretar las condiciones bajo las cuales se plantea la actual reforma impositiva.

## Breve reseña histórica

Hasta 1890 el sistema tributario argentino era claramente federalista. La nación cubría sus gastos con ingresos provenientes del comercio exterior y con impuestos internos que recaudaba en los territorios nacionales<sup>1</sup>. Las provincias financiaban sus gastos con los ingresos provenientes de impuestos sobre la propiedad y otros consumos. Luego, a partir de la crisis de la banca Baring en el mencionado año, la nación comenzó a aplicar impuestos internos en todo el territorio nacional, coparticipándolos a las provincias.

Durante la década del '30, en el contexto de la gran depresión, fue modificada la estructura impositiva nacional, implementándose una serie de tributos en las provincias y obligando a una ampliación de la coparticipación federal. En primer lugar, fueron unificados los impuestos internos y se establecieron el impuesto a los réditos y el impuesto a las ventas, que posteriormente se constituyeron en impuesto a las Ganancias (1974) e Impuesto al Valor Agregado (1975). En dicho contexto, la coparticipación primaria pasó a ser del 70,9% para la nación y del 19,1% para las provincias. El esquema de coparticipación siguió el principio devolutivo, ya que la distribución de los fondos entre provincias se basaba en el aporte de cada una a la recaudación total de impuestos internos.

En definitiva, hasta la década del '30 las relaciones fiscales entre nación y provincias se basaron, fundamentalmente, en el sistema de separación de fuentes. El ingreso y el consumo, principales fuentes de recursos tributarios, quedaron en manos de la nación, mientras que las

<sup>1</sup> *Hasta mediados del siglo XX la Argentina contaba con catorce provincias y nueve territorios nacionales.*

provincias administraron bases “menos rentables”, dando lugar a un desequilibrio vertical corregido con transferencias de nación a provincias. Esta situación produjo una dependencia política de las provincias, contrariamente a los principios de una estructura federalista. Una forma de corregir la dependencia es la instrumentación de un régimen coparticipable que se base en pautas de distribución predeterminadas, a fin de evitar la discrecionalidad del reparto y en la automaticidad de las transferencias para que la nación no pueda retener o demorar el envío de los fondos.

A partir del año 1973 se produjo un cambio definitivo en el sistema de coparticipación federal. Se creó el IVA y la distribución primaria entre nación y provincias pasó a ser del 48,5% para cada parte, quedando el remanente como un fondo compensador de desarrollo regional. El sistema dejó de ser devolutivo y comenzó a ser redistributivo, de modo que las provincias más desarrolladas comenzaron a subsidiar a las rezagadas. Al cambiar la estructura impositiva, los incentivos por controlar el gasto se desvirtuaron, debido a la forma de recaudar los impuestos y al mecanismo de distribución primaria y secundaria. El sistema exigió cada vez mayor generación de fondos para financiar un gasto creciente, especialmente de las provincias. La sobreexpansión del gasto provincial respondió en buena parte al hecho de que los gobernadores no debieran asumir el costo político de recaudar, en tanto la mayor parte de los fondos proviniera de transferencias de recursos recaudados por la nación. De todos modos, a la vez que la distribución primaria fue creciendo en el tiempo, las funciones transferidas por la nación a las provincias también fueron en aumento.

La ley 20.221 de 1973 estableció la distribución secundaria en base a coeficientes resultantes de ponderar en un 65% a la población, 25% a la brecha de desarrollo y 10% a la dispersión de la población. Estos coeficientes pusieron de manifiesto el carácter redistributivo del régimen, a favor de las provincias más pobres y despobladas. En efecto, los objetivos explícitos del régimen fueron garantizar una mayor estabilidad a los sistemas financieros provinciales y conferir un trato diferencial a las provincias con menores recursos, a fin de posibilitar la adecuada prestación de servicios públicos y asegurar la igualdad de tratamiento a todos los habitantes.

Es claro que, aunque los coeficientes de distribución hayan sido razonables en un primer momento, la realidad económica es cambiante y hace que los mismos tiendan a desactualizarse, cosa que, efectivamente, ocurrió. El inconveniente es que atender a los reclamos de modificación de los desactualizados coeficientes es altamente conflictivo porque se trata de juegos de suma cero, a lo que se agrega el sistema de decisión institucional que es de casi-unanimidad. Esta conjunción de valores hace que se tienda al *satu quo* en materia de coparticipación.

La ley 23.548 de 1988 estableció un régimen “transitorio” que nunca se modificó luego legalmente, aunque sí se modificó de hecho. La distribución primaria quedó fijada en 42,34% para nación, 54,66% para provincias, 2% también para provincias pero con un criterio particular de distribución distinto del general y 1% para Aportes del Tesoro Nacional (ATN), estos últimos destinados a las provincias pero a discreción de la nación. Por su parte, la distribución secundaria se definió por coeficientes basados en la historia” y la situación política del momento.

## Aspectos recientes

Más allá de los puntos importantes comentados en la sección anterior, la ley de coparticipación no tuvo modificaciones sustanciales desde el punto de vista formal. No obstante, en los hechos, la situación cambió en virtud de diversas circunstancias y mecanismos.

En primer lugar, las funciones traspasadas a las provincias han ido en aumento y, con ellas, los gastos y las necesidades de financiamiento. El caso más saliente ha sido el de la educación

que, a partir de la ley 24.049 de 1992 fue transferida por la nación. En efecto, en julio de ese año se trasladaron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, como así también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Además de los crecientes compromisos provinciales por las mayores funciones asumidas, el coeficiente de distribución primaria "real" fue descendiendo por la aparición de "precoparticipaciones", es decir, disposiciones destinadas a derivar recursos de la masa coparticipable para funciones nacionales.

A principios de la década del noventa, las necesidades financieras del Tesoro Nacional, principalmente como consecuencia del déficit recurrente del Sistema Nacional de Seguridad Social, dieron lugar a un proceso de creación, modificación y eliminación de impuestos nacionales, de afectaciones previas a la distribución entre la nación y las provincias de determinados impuestos para fines específicos y de firma de diversos pactos fiscales que impusieron un techo a las transferencias provinciales. A partir de 1991, año en que se cedió al Régimen Nacional de Previsión Social un porcentaje de la recaudación de ciertos tributos nacionales, las provincias fueron perdiendo sistemáticamente ingresos provenientes de la recaudación, de manera tal que los porcentajes de distribución de recursos pasaron a ser, en la práctica, menores que los dispuestos por ley.

En el caso concreto de la reforma previsional, la implementación del sistema de capitalización y la creación de las AFJP determinaron en su momento una pérdida de recursos para la nación, que buscó resolverse mediante el mecanismo de precoparticipación. Este año se produjo la reestatización de las AFJP, pese a lo cual la nación no devolvió a las provincias la precoparticipación tomada.

En virtud de las cuestiones antes comentadas, se estima que, desde el inicio de la década del noventa, las provincias argentinas han perdido un 33% de participación<sup>2</sup>. El Gráfico 1 muestra la evolución de la participación *real* de las provincias en la distribución de los recursos recaudados por la nación. Los datos estimados para 2009 indican menos del 25% de participación de las provincias frente a casi un 38% de la Administración Nacional y un 39% de la Seguridad Social. Asimismo, puede apreciarse la trayectoria claramente descendente en el coeficiente de coparticipación primaria real que, en 2002 determinaba más del 30% de fondos para las provincias frente al 24,8% estimado en la actualidad.

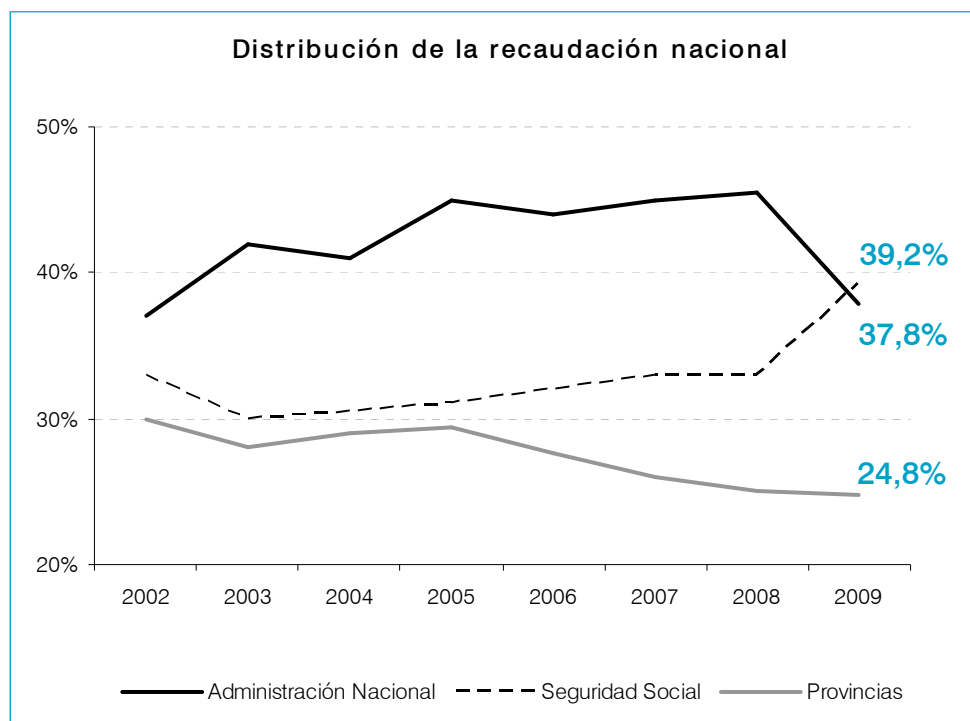
Si bien la recaudación tributaria aumentó considerablemente desde 2002, es importante tener presente que el principal crecimiento se registró en impuestos no coparticipables, como los gravámenes sobre el comercio exterior, o poco coparticipables, como el impuesto a las transacciones financieras. Tomando las estadísticas de recaudación deflactadas se tiene, por ejemplo, que mientras el IVA y el impuesto a las Ganancias crecieron en términos reales cerca de un 200% en el período 2002-2008, los derechos de exportación e importación lo hicieron en alrededor de 300%.

Por otra parte, la situación de las provincias se agravó por la política salarial de aumentos, sobre todo teniendo en cuenta que la proporción de remuneraciones en el gasto provincial es importante y menor que la que posee la nación. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, destina más del 50% de su gasto a remuneraciones, mientras que en la nación los gastos en personal no alcanzan a representar el 12% del total de erogaciones<sup>3</sup>. Aquí el punto es que las decisiones de aumento en los salarios son tomadas por la nación, con el correspondiente rédito político que eso significa, pero pagadas por las provincias que, careciendo de recursos propios aumentan progresivamente su dependencia de la caja de la nación, reforzando de este modo el poder político del gobierno.

<sup>2</sup> Fuente: Clarín - 14 de octubre de 2009.

<sup>3</sup> Fuente: Ministerio de Economía de la Nación y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 1

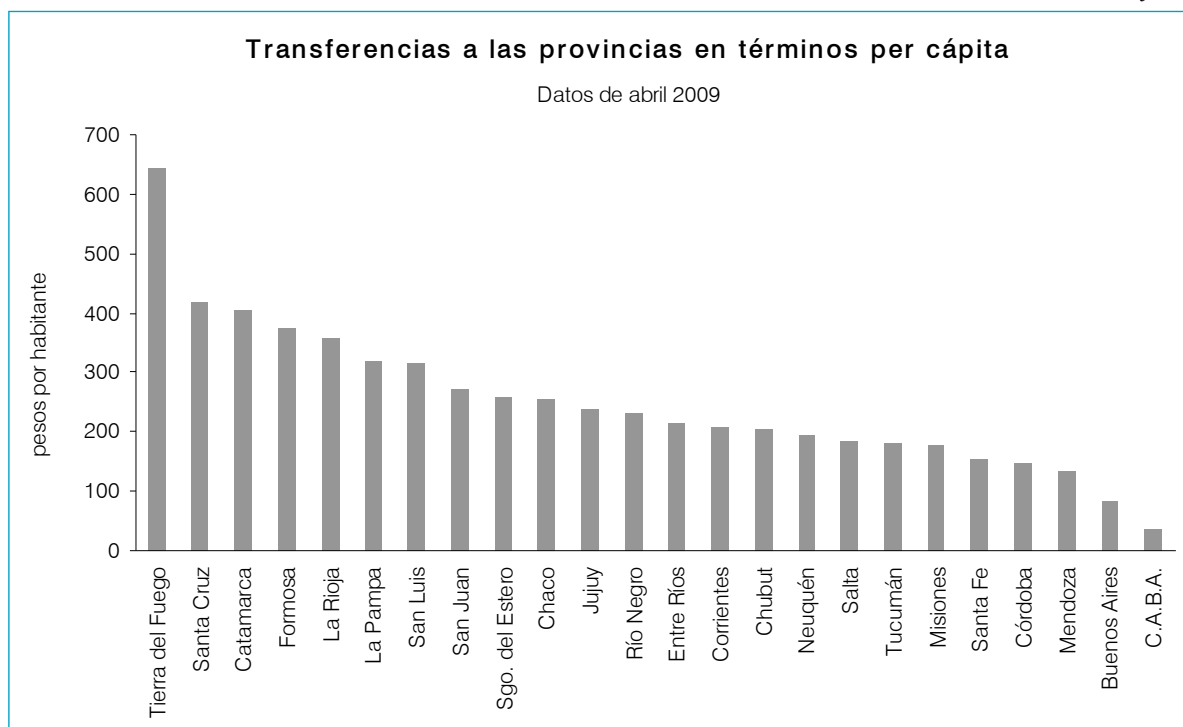


Fuente: *La Nación*, 9/08/09, en base a datos de *Economía y Regiones*

## El caso de la provincia de Buenos Aires

La situación bonaerense es común a la de todas las provincias, según los puntos analizados anteriormente: pérdida en la coparticipación primaria real, aumento de funciones y gastos, creciente dependencia de la caja nacional y fuerte endeudamiento, entre los principales factores. Sin embargo, en términos cuantitativos, el desequilibrio de la provincia de Buenos Aires es el más grave, por tratarse de la provincia más poblada, con alta incidencia de la pobreza, con mayor aporte al fondo común y menor nivel de transferencias per cápita junto con la Ciudad de Buenos Aires. El Gráfico 2 ilustra la última afirmación al mostrar el nivel de transferencias per cápita por jurisdicción, según datos de abril último. En el gráfico puede apreciarse cómo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires reciben el menor aporte por habitante: 38 y 82 pesos respectivamente para el mes considerado. En el otro extremo están provincias como Tierra del Fuego y Santa Cruz, que captan respectivamente ocho y cinco veces más que Buenos Aires (643 y 419 pesos por habitante en el período bajo análisis)

En verdad, Buenos Aires partió de una posición "perdedora" ya desde 1973, cuando era una provincia rica y redistribuía a favor de las demás. Luego su situación se agravó a partir de la ley 23.548, ya que los coeficientes de distribución secundaria cambiaron en su contra. El Cuadro 1 muestra los la comparación de coeficientes de distribución secundaria totales y per cápita entre el período 1985-1987 y 1988, en virtud de la aplicación de la ley 23.548. En términos agregados se observa un retroceso de las denominadas provincias "avanzadas" a favor de las "rezagadas". Concretamente, el promedio de distribución cayó de 49% a 44% en el primer caso y aumentó de 24,8% a 27,5% en el segundo. En particular, el coeficiente para Buenos Aires pasó del 28,3% al 22% luego de la reforma. Las conclusiones se replican al analizarse la coparticipación per cápita. Tomando un índice promedio igual a 100 para el total de provincias, se tiene que las provincias avanzadas desmejoraron su participación, al caer su índice de 72 a 65, en tanto que el correspondiente a las rezagadas pasó de 169 a 190. La provincia de



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía e INDEC*

Buenos Aires, específicamente evidenció una desmejora en su posición relativa, materializada en su índice, que bajó de 65 a 51. Es decir que la provincia, que ya estaba en una posición desfavorable, expresada por el índice igual a 65, por debajo del promedio de 100, acentuó su condición. Una situación diametralmente opuesta enfrentaron otras provincias, como es el caso de Santa Cruz, cuyo índice se hallaba muy por encima de la media (302), posición que se fortaleció con la reforma de 1988 (el índice pasó a 344).

La posibilidad de Buenos Aires de hacer un ajuste por el lado del gasto es muy limitada, ya que la participación del componente salarial es importante. Según datos del presupuesto ejecutado 2008, sobre un gasto total de 42,6 mil millones de pesos, 22,8 mil millones, es decir, más de la mitad, correspondieron a remuneraciones. Las funciones de educación, salud y policía a cargo de la provincia, por mencionar algunas, presentan una elevada intensidad trabajo y determinan una estructura de personal en la provincia bastante inflexible.

Las circunstancias que en su momento hicieron que Buenos Aires aportara a favor de provincias rezagadas se modificaron. En la actualidad los bolsones de pobreza que se concentran especialmente en el conurbano bonaerense definen una situación muy distinta a la que regía en el contexto del régimen de coparticipación original. Según estimaciones privadas, que difieren sustancialmente de las oficiales por no estar alteradas por subestimación de los índices de inflación, la pobreza urbana en la provincia de Buenos Aires supera el 40%.

Aunque electoralmente Buenos Aires es la provincia más importante, desde el punto de vista financiero y, en última instancia, político se encuentra sometida por su dependencia de la centralización de la caja, lo que la coloca en la paradójica situación de no poder hacer valer su peso electoral para mejorar sus intereses.

El perjuicio que significa para Buenos Aires su posición en el régimen de coparticipación, la

Cuadro 1

Provincias	Distribuidores totales		Coparticipación per cápita (*)	
	1985-1987	Ley 23.548 (1988)	1985-1987	Ley 23.548 (1988)
	<b>Avanzadas</b>	<b>49,0%</b>	<b>44,0%</b>	<b>72</b>
Buenos Aires	28,3%	22,0%	65	51
Santa Fe	8,2%	9,0%	83	91
Córdoba	8,2%	8,9%	86	92
Mendoza	4,3%	4,2%	89	87
<b>Baja densidad</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,3%</b>	<b>194</b>	<b>192</b>
Chubut	2,0%	1,6%	187	150
Santa Cruz	1,4%	1,6%	302	344
La Pampa	1,7%	1,9%	200	226
Río negro	2,6%	2,5%	168	165
Neuquén	1,8%	1,7%	187	178
<b>Intermedias</b>	<b>17,1%</b>	<b>19,2%</b>	<b>133</b>	<b>149</b>
San Juan	2,6%	3,4%	139	182
San Luis	1,7%	2,3%	197	267
Entre Ríos	3,8%	4,9%	106	135
Tucumán	4,8%	4,8%	124	122
Salta	4,2%	3,8%	158	145
<b>Reazgadas</b>	<b>24,8%</b>	<b>27,5%</b>	<b>169</b>	<b>190</b>
La Rioja	1,7%	2,1%	258	317
Catamarca	2,0%	2,8%	236	332
Corrientes	3,8%	3,7%	142	141
Jujuy	2,5%	2,8%	151	173
Misiones	3,5%	3,3%	147	140
Chaco	4,6%	5,0%	162	178
S. del Estero	4,3%	4,1%	179	174
Formosa	2,4%	3,7%	205	308

(\*) Promedio gobiernos provinciales = 100

Fuente: Alberto Porto - *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, Universidad Nacional de La Plata, 2004.

<sup>4</sup> Fuente: *La Política*, 20 de noviembre de 2009.

dificultad de modificar esa situación y el deterioro de la situación financiera de la provincia, acentuado por el crecimiento del gasto y el estancamiento de la recaudación, a lo que se suma el delicado panorama de la pobreza, se identifican entonces como los factores determinantes de la reciente reforma impositiva orientada a reforzar la recaudación. No obstante, la recaudación adicional esperada constituye un paliativo muy pequeño frente al déficit proyectado, que podría alcanzar los 12 mil millones de pesos este año según estimaciones privadas<sup>4</sup>. Vale decir que la actual reforma resulta altamente costosa en términos políticos, cuestionable desde el punto de vista económico por la perturbación que la misma introduce sobre las decisiones económicas y con un aporte moderado frente al fuerte déficit que enfrenta la provincia, cuyo origen se encuentra en cuestiones mucho más estructurales. ■