

SUPLEMENTO

135

**RePro**  
REALIDAD PROFESIONAL

# INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

La relación fiscal  
**Nación-Provincias**



*Ciencias Económicas*

CONSEJO | BUENOS AIRES



# La relación fiscal Nación-Provincias

## El régimen fiscal federal

Argentina cuenta con un régimen político federal. Y deberíamos felicitarnos por ello. La experiencia de la historia mundial nos dice que la defensa cultural y económica de las regiones en países de organización unitaria, por herencia de antiguos reinos, (Bélgica, Italia, Reino Unido, España, etc.) ha originado graves conmociones sociales en las últimas décadas.

Uno de las claves del funcionamiento de un esquema federal es la forma que adopta la relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno que por ser autónomos deben financiar su propio presupuesto. Esta distribución puede realizarse por coparticipación (con numerosas variantes y combinaciones) y por asignación de las fuentes de financiamiento.

En Argentina rigen ambos sistemas: el primero abarca los impuestos convencionales (Ganancias, IVA, Bienes Personales, etc.) y por el segundo, se asignan impuestos con exclusividad tanto a la Nación (originados en el comercio exterior de acuerdo a Constitución Nacional), como para las provincias (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos, etc.) de acuerdo a listado explícito de la Ley de Coparticipación N° 23.548.

Existen además otros sistemas de coparticipación, derivado de leyes específicas (vial, eléctrico, etc.) e independientes de la distribución por Ley 23.548.

Hasta aquí podemos generalizar estos sistemas bajo la denominación “de transferencia automática”. Sin embargo la acumulación de distorsiones en estos sistemas y las limitaciones fiscales de las provincias han hecho necesario que la Nación realice transferencias discrecionales a las provincias. Algunas de ellas de libre disponibilidad (transferencias corrientes) y otras asignadas de manera específica a obras públicas (transferencias de capital).

Estamos abarcando los giros que realiza la Nación bajo un criterio institucional. Se trata de una distribución de fondos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales, a fin de ser utilizados, o bien asignando un destino específico cuando son de libre disponibilidad, o bien administrando el gasto de acuerdo a los criterios que justifican el envío de la Nación.

Pero no sólo institucional, también podríamos echar una mirada económica sobre la distribución geográfica del gasto público. Ya no se trata sólo de fondos nacionales administrados (con o sin decisión) por los estados provinciales. Estamos hablando del gasto nacional que se realiza en las provincias desde el punto de vista regional. Tendríamos que sumar a esto todas las erogaciones que el Estado nacional realiza, en cumplimiento de sus fines, de acuerdo a la distribución geográfica que cada actividad tiene.

Y aquí tenemos las obras públicas nacionales que se realizan en el territorio de cada provincia (por ejemplo obras viales y eléctricas bajo administración nacional), las asignaciones salariales a empleados públicos nacionales que ejercen su función en las provincias, el pago de jubilaciones nacionales a residentes en las provincias, etc.

Esta visión resulta útil para realizar un análisis del gasto público nacional por regiones del país.

## El debate sobre las transferencias Nación-Provincias

El análisis anterior no se trata de un mero introito académico. Se ha convertido en el eje de la actual disputa Nación-Provincias. Y la puja más grave nada menos que con la participación de las mayores provincias del país. La Presidenta tuvo ocasión de referirse al tema en discursos pronunciados en el año 2011 tanto en Santa Fe como en Córdoba, y en el año 2012 respecto a la provincia de Buenos Aires. En esas oportunidades lanzó cifras correspondientes a una visión económico-regional del tema. Se refieren al monto que la Nación ha gastado en los territorios provinciales como respuesta a las quejas explícitas de las provincias respecto al funcionamiento concreto de la coparticipación.

Y las cifras, sin duda, son enormes. Los gobernadores de Santa Fe y Córdoba se limitaron a responder que esas no eran sus cifras. La provincia de Buenos Aires, mostrando una mayor preparación y “calle” de sus técnicos, dio en la clave cuando dijo que sólo una porción de esas cifras era girada por vía del gobierno provincial.

Se ha configurado un verdadero “diálogo de sordos”. Los gobernadores de las provincias reclaman en términos de transferencias institucionales y la Presidenta refuta con información referida al concepto regional del gasto público nacional.

Y no se trata de aplicar nuestro criterio subjetivo a las cifras que da a conocer la Nación. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Presidenta fue muy explícita. El 26-06-2012, en ocasión del lanzamiento de un nuevo plan de créditos para los jubilados (ARGENTA), la presidenta expresó:

*“La verdad, quiero comentarles a todos los argentinos y a todas las provincias argentinas que en el año 2011 los fondos nacionales transferidos a la provincia de Buenos Aires, por coparticipación, por obra pública, por jubilaciones, por subsidios, en fin, todo lo que significa ejecución del Presupuesto Nacional –la coparticipación como ustedes saben es automática, derrama automáticamente– fueron 136.296 millones de pesos, un 130 por ciento más que el presupuesto total de la Provincia.”* (<http://www.presidencia.gov.ar/discursos/25941>).

Esto fue complementado en ocasión de la inauguración de las obras para la nueva planta de AGCO, fabricante de maquinaria agrícola el 11-07-2012:

*“[...] desde el año 2003 a la fecha entre coparticipación y todo tipo de transferencias directas o indirectas, aplicación presupuestaria, Asignación Universal por Hijo, la Nación le ha transferido la provincia Buenos Aires 400 mil millones de pesos, una cifra inédita.”* (<http://www.presidencia.gov.ar/discursos/25977>).

Queda claro, a través de las palabras de la más alta autoridad que se refiere al concepto de gasto público regional, y no sólo a las transferencias cuyo gasto instrumentan las provincias.

No se trata de un “error” por información deficiente. La jurisdicción nacional sabe de que está hablando, y en ese sentido, esas palabras conllevan un mensaje muy claro: cualquier diferencia que pudiera surgir de los reclamos legales de las provincias



podrá ser compensado con una disminución en otros rubros, dada la gigantesca masa de recursos nacionales que se gasta en los territorios provinciales. Los gobernadores se estarían equivocando al reclamar, porque seguirían recibiendo lo mismo.

## Las condiciones estructurales de las Provincias

Por nuestra parte entendemos que el reclamo de las provincias es correcto en tanto lo que está en juego es el ejercicio de la autonomía provincial. Sobre el resto, pago a jubilados, sueldos administrativos, obras nacionales, etc., no existe, ni administración, ni capacidad de decisión.

Y no es un problema vinculado al monto que administran las provincias, sino que dentro de esas transferencias nacionales debemos distinguir categorías institucionales muy importantes que hacen a la autonomía en su capacidad de decisión:

- Transferencias automáticas y discrecionales
- Transferencias de libre disponibilidad y con asignación específica

Son criterios institucionales y económicos acerca de la capacidad de decisión de las provincias. Pero hay más. A partir de su autonomía constitucional, las provincias generan obligaciones presupuestarias. Si no es posible financiarlas de manera adecuada, se generará un déficit a ser financiado con deuda y a pagar por las generaciones futuras.

La problemática del gasto público provincial, su déficit y el endeudamiento que generan, se han convertido en una cuestión estructural de la economía argentina. Además, una apreciación correcta del verdadero resultado fiscal exige un resultado consolidado, es decir, sumar al resultado de la jurisdicción nacional, el correspondiente de las jurisdicciones locales (provincias y municipios).

Y la necesidad de dicha estimación, no se trata sólo de una cuestión técnica sino también histórica: el problema tiene su origen en la jurisdicción nacional. La tendencia hacia un déficit crónico de las provincias deriva de las transferencias de servicios que la Nación realizó en dos períodos cargados de simbolismo en la historia económica argentina: los ministerios de Martínez de Hoz y de Cavallo.

En su momento, estas transferencias fueron realizadas para "ocultar" parcialmente el déficit nacional. Sólo lograron "barrer la tierra bajo la alfombra".

Y no se transfirieron servicios al azar sino aquellos con características de mano de obra intensiva. Había que mostrar a los organismos internacionales un descenso abrupto de los empleados públicos de la jurisdicción nacional sin provocar graves perturbaciones sociales.

Como consecuencia de estas transferencias, en los presupuestos provinciales, el gasto de Personal representa un 49,6 % del gasto consolidado provincial (Período 2008-10). Y esa alta proporción de gasto en personal se corresponde con un alto nivel de responsabilidad en el gasto social consolidado de las tres jurisdicciones (nacional, provincial y municipal). Las jurisdicciones locales (Provincias + Municipios) representaron en el año 2009, en el caso de salud, el 47,8 % y en educación, el 77,7 % del gasto total consolidado en cada uno de esos rubros.

Debido a estas transferencias de servicios, el grueso del empleo público provincial resulta de personal en las áreas de seguridad, salud, educación, justicia, y similares. Todos de alta sensibilidad y/o prioridad social. Es cierto que siempre hay un margen para mejorar la eficiencia del gasto social, pero debemos tener en cuenta que son rubros donde existe una demanda social de más y mejores servicios que sólo es posible atender con mayor cantidad de personal capacitado y mejores salarios.

Esto genera una tendencia hacia el déficit crónico que sólo pueden compensarse con recursos provenientes de la propia capacidad fiscal provincial (limitada por la ley de Coparticipación N° 23.548 -art. 9- y los pactos fiscales), de la coparticipación y leyes especiales y las transferencias discrecionales. Además una capacidad limitada para endeudarse en el exterior (sólo con autorización nacional). Es que las provincias no pueden acudir al BCRA, ni a los fondos nacionales de entes descentralizados, tal como lo hace la jurisdicción nacional.

Para equilibrar esos presupuestos, las recetas convencionales dicen que en lugar de más personal y mejoras salariales habría que "recortar". ¿Alguien se anima a decir por donde empezar cuando el grueso del personal pertenece a rubros altamente sensibles?

Es por esto que vamos a analizar las tendencias de las transferencias nacionales. Pero de aquellas que pasan a través de las administraciones provinciales. El resto, al que se refiere la Sra. Presidenta sólo tiene sentido en un análisis comparativo del gasto público regional. Sin embargo, por más alto que éste resulte, no podrá resolver la problemática del déficit fiscal de las provincias.

## Las transferencias nacionales a la administración provincial

Intentaremos una metodología para que, los colegas con interés en ello, puedan aplicar el análisis a casos específicos.

Los ítems de las transferencias que pasan por las administraciones provinciales son:

1. Coparticipación neta (Ley 23.548)
2. Leyes especiales derivadas de la ley de coparticipación
3. Otras leyes especiales coparticipadas sin relación a la Ley 23548
4. Transferencias corrientes desde el presupuesto nacional
5. Transferencias de capital desde el presupuesto nacional

Su evolución histórica a valores nominales se desarrolla en el cuadro Anexo A y los respectivos por cientos en el Anexo B. El cuadro Anexo C es una tabla conteniendo la evolución de la capacidad de recaudación en términos nominales, a partir de la cual se construye un índice que utilizamos a fin de conocer los valores históricos en términos de la actual capacidad recaudatoria.

A partir de estos cuadros base, analizaremos la evolución de cada ítem, de acuerdo a sus caracteres institucionales y económicos que resumimos:

Caracteres institucionales: comprende las transferencias automáticas (Ítems 1-2-3) y las transferencias discrecionales: (Ítems 4-5).

Caracteres económicos: comprende las transferencias con asignación específica (Ítems 3-5) y las transferencias de libre disponibilidad (Ítems 1-2-4 de ídem).

## Transferencias desde el punto de vista institucional

### Transferencias automáticas

Está conformada por los tres primeros ítems. Su mayor importancia deriva de su automaticidad, es decir, son transferencias que no admiten ninguna reserva pues deben ser realizadas sin estar sujetas a decisión previa alguna. Pero dentro de esta clasificación existen, a su vez, otras diferencias institucionales muy importantes. Las dos primeras están ligadas a la ley de coparticipación 23.548. La tercera se refiere a otros regímenes de coparticipación que son independientes del anterior.



## Coparticipación Ley 23.548

Conforma este rubro los ítems 1 y 2. Su importancia deriva de conjugar el carácter de transferencia automática y la libre disponibilidad. Estos criterios combinados hacen a la esencia de la autonomía de las decisiones provinciales.

Y no son una dádiva de la Nación a las Provincias, se fundamentan en la facultad originaria de las provincias para el cobro de impuestos. Como la Constitución Nacional establece facultades concurrentes de la Nación y las Provincias, éstas, a cambio de su compromiso de no cobrar impuestos equivalentes a los de jurisdicción nacional, recibe una proporción de estos. Es un mecanismo para evitar los problemas derivados de una doble imposición generalizada.

La reforma de 1994 le otorgó a esta metodología un estatus constitucional. Sin embargo, esa misma Constitución ordena realizar una nueva ley convenio, otorgando plazo hasta fines de 1996, aún no cumplimentado. Es por eso que actualmente rige la ley sancionada en 1988.

Su importancia económica deriva de su papel en el financiamiento presupuestario provincial. En el período 2008-10 estos dos ítems de las transferencias nacionales representaron el 78,4 % de todas las transferencias nacionales. Y a su vez éstas, financiaron el 45,9 % de los presupuestos provinciales.

En el cuadro N° 1 hemos partido del subtotal de transferencias por Ley 23.548 (columna III (I+II) cuadro Anexo "A") y se ha establecido la relación porcentual con el total de la recaudación a fin de controlar el cumplimiento del mínimo del 34 % que garantiza el artículo 7 de dicha ley.

Dado que en todos los casos son menores a dicho límite inferior, se esta-

blecieron las diferencias y se actualizaron por un índice construido en base a la capacidad de recaudación nacional (Cuadros Anexos "C").

Dicha actualización no lo es en términos convencionales de una deuda. En caso de que a partir de una negociación y/o disposición judicial se establezca una diferencia que la Nación adeuda a las provincias, esa misma resolución deberá contener la metodología de actualización en términos de intereses, mora e inflación. Sólo queremos dar una idea de la equivalencia de las diferencias en términos del valor actual de la capacidad recaudatoria de la Nación.

Como vemos en el cuadro N° 1, la diferencia de los envíos por coparticipación respecto al 34%, en términos del valor actual de recaudación, se duplicaron entre el promedio de 1993-2001 (\$15.244,5 millones) y 2002/11 (\$31.038,1 millones). Y este proceso comenzó con una aguda caída de la coparticipación entre los años 2001 y 2002 donde pasa del 32,5 % al 23,3 %.

Este abrupto descenso se debió a la eliminación del "piso" de garantía en el pacto fiscal de febrero de 2002 que había sido entregado a cambio de las detracciones con destino al sistema previsional.

En las leyes fiscales y de coparticipación ya se habían detraído importantes cifras por precoparticipación con destino al sistema previsional (15 % de la masa coparticipable, 11 % de IVA, 10 % de Ganancias, etc.), pero el monto global no se había derrumbado debido a que esas detracciones fueron negociadas con la garantía de un mínimo a distribuir. Cuando por el pacto fiscal del año 2002, ese "piso" desaparece, no se devuelven los aportes para fondos previsionales entregados a cambio. Y la coparticipación cae de manera estrepitosa.

Luego, una fuerte recuperación de la recaudación nacional, hizo posible que el nivel relativo de coparticipación volviera a elevarse pero sin alcanzar los niveles anteriores, creando entre las distintas décadas una brecha que duplica la diferencia. Y en el corto plazo (1er Semestre 2012 contra igual período 2011) se advierte la continuidad de la misma tendencia.

Sin embargo, el problema de las provincias en este ítem no es sólo una cuestión económico financiera sino también institucional. Los legisladores que aprobaron la ley 23.548 habían previsto la posibilidad de que la jurisdicción nacional hiciera algunos "juegos" que podían provocar detracciones relativas. Es por ello que el art. 7 de dicha ley contempla una garantía global. Cualquiera fuese el nivel de las detracciones realizadas, las transferencias a las provincias no podrían descender a menos del 34 % del total de la capacidad de recaudación nacional sea o no coparticipable. Es muy claro que esa capacidad suma los impuestos tanto de la ex – DGI como los de Aduana ya que el texto habla de "coparticipables y no coparticipables".

Y la jurisdicción nacional dice que nada debe por este concepto. En ocasión de un pedido de informes legislativo sobre el tema de las diferencias con el 34 %, la Nación respondió que cumple con la ley de coparticipación. En su interpretación, cuando por el Vº Pacto Fiscal (Ley N° 25570) se eliminaron los "pisos" de garantía de los anteriores pactos fiscales, también hace "caer" todo tipo de garantías por coparticipación, incluida la del art. 7 de la ley 23.548.

Entendemos que no es así. Un artículo de una ley convenio, de alta especificidad constitucional, no puede ser volteado por un supuesto efecto "dominó". Debería existir una derogación explícita, con todas las formalidades de una ley convenio (pacto fiscal, ley nacional y leyes de adhesión por cada una de las provincias). Por otra parte, aún cuando la interpretación de la Nación fuese correcta, la ley que lo respalda es inconstitucional ya que modifica el texto de 1994.

**Cuadro Nro. 1**

Diferencias por Coparticipación (en millones de pesos)						
Periodos	Total Copart. Ley 23548 -1-	Total Recaudación -2-	Coparticip / Recaudación (en %)	Diferencias respecto a 34% en mill. \$ V.N.	Nro. Índice Recaudación -3-	Diferencias a valor actualiz. de recaudación
1993	8.831,0	28.745,89	30,72	942,6	7,08	13.309,8
1994	9.526,0	31.242,13	30,49	1.096,3	7,70	14.244,0
1995	8.683,7	31.658,78	27,43	2.080,2	7,80	26.671,9
1996	9.732,5	32.953,56	29,53	1.471,7	8,12	18.127,7
1997	11.526,3	37.975,99	30,35	1.385,5	9,36	14.809,6
1998	12.158,4	39.768,89	30,57	1.363,1	9,80	13.912,6
1999	11.798,2	38.501,63	30,64	1.292,4	9,49	13.625,0
2000	12.007,9	40.103,98	29,94	1.627,5	9,88	16.472,5
2001	12.147,5	37.359,55	32,52	554,8	9,20	6.027,7
2002	9.863,3	42.292,80	23,32	4.516,2	10,42	43.345,3
2003	15.082,3	62.575,23	24,10	6.193,3	15,42	40.174,8
2004	22.423,2	85.622,27	26,19	6.688,4	21,09	31.707,8
2005	27.683,3	102.924,93	26,90	7.311,2	25,36	28.833,9
2006	34.377,5	126.405,92	27,20	8.600,6	31,14	27.618,1
2007	45.562,8	164.450,81	27,71	10.350,5	40,51	25.548,0
2008	57.389,2	218.231,30	26,30	16.809,4	53,76	31.265,8
2009	62.208,0	229.187,08	27,14	15.715,6	56,46	27.833,9
2010	84.354,9	309.821,60	27,23	20.984,5	76,33	27.492,9
2011	111.443,6	405.914,28	27,45	26.567,2	100,00	26.567,2
1er Sem 11	52.291,4	191.421,57	27,32	12.791,9	81,26	15.742,5
1er Sem 12	64.208,0	235.575,39	27,26	15.887,6	100,00	15.887,6

### Notas y fuentes

- 1) Tomado de columna III de Anexo A
- 2) Tomado de columna III de Anexo C
- 3) Tomado de columna IV de Anexo C



La cláusula sexta de sus disposiciones transitorias establece que no puede haber modificaciones de la coparticipación en desmedro de las provincias hasta el dictado de la ley de coparticipación que establece el mismo artículo y que aún no se ha efectivizado.

También el problema es conceptual respecto a los ítems que debe considerarse en la coparticipación. En ese sentido existe una alta discrepancia entre las cifras que habitualmente dan a conocer comentaristas, periodismo, etc. Trataremos de dilucidar las cifras que deben ser consideradas en este concepto.

La fuente de información habitual es la planilla de distribuciones automáticas a Provincias de la Secretaría de Hacienda. Dicha planilla puede obtenerse de manera mensual (incluso se hacen conocer los giros de manera diaria) (Confirmar en: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info\\_consolidada.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info_consolidada.php)).

Nosotros hemos recurrido al resumen anual publicado en el Boletín Fiscal (cuadros anexos) acumulados en el informe del último trimestre de cada año (Confirmar en: [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole\\_trim\\_dosuno.html?var1=boletrimdosone](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole_trim_dosuno.html?var1=boletrimdosone)). Allí se reúnen todas las transferencias automáticas por mes, provincia y año.

Otra fuente posible es la planilla de recaudación de la AFIP (Confirmar en: <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/pormes.htm>), con la información mensual por tipo de impuesto y el acumulado anual. Al pie, de ella se da a conocer la distribución institucional de esos fondos y allí aparece el ítem "Provincias".

Sin embargo, en los últimos años las cifras han sido modificadas desde el punto de vista conceptual. Hasta el año 2006, la planilla de AFIP incluía en la distribución a Provincias sólo una parte de los rubros que figuran en la planilla de la Secretaría de Hacienda de coparticipaciones automáticas.

Y esto fue correcto desde el punto de vista de la Ley de Coparticipación. Se debía tomar el rubro de Coparticipación Federal Neta y sumar una serie de rubros que significan incrementos de la masa coparticipable (nuevos impuestos) y sus respectivas detracciones, con una posterior redistribución diferente en función de los pactos fiscales: Financiamiento Educativo (Ley 26.075); Fondo Educativo; Suma Fija de Ley 24699; Impuesto sobre Bienes Personales y Monotributo.

Sumando estos rubros se puede establecer el monto efectivamente enviado en concepto de coparticipación por la ley 23.548 a fin de controlar el grado de cumplimiento de la garantía de su artículo 7 (Cuadro N° 1).

El resto de ítems de esa planilla pertenece a distribuciones automáticas por leyes ajenas a la 23.548 y bajo ningún criterio podrían sumarse a fin de establecer el porcentaje alcanzado por esta ley. Es el caso de las transferencias por los rubros tales como: Transferencia de Servicios; Seguridad Social; Distribución de Combustibles (Vialidad, Infraestructura Eléctrica, FEDEI, FONAVI); Régimen de Energía Eléctrica y similares.

Sin embargo, a partir del año 2007, en la planilla de AFIP, la distribución a Provincias comenzó a agregar estos otros ítems hasta llegar a incluirlos a todos. No es casual que con esta metodología, a todas luces incorrecta, llegan muy cerca del mínimo del 34 % (33,22 % en el año 2011) fijado en la Ley 23.548.

Y la distancia entre ambos cálculos es enorme. Mientras en el período 2004-06 la diferencia entre el cálculo bajo la metodología que reputamos como correcta y la distribución a provincias de la planilla de la AFIP resulta en promedio del 1,78 %, a partir del cambio de metodología la diferencia pasa al 20,37 % en el 2007-11. Aquella diferencia (1,78 %) se justifica por la toma la información de cuentas con movimiento diario y muy dinámico en diferentes puntos de una compleja cadena administrativa. Pero nunca puede justificarse una diferencia once veces mayor en el período reciente (desde el año 2007), y que representa cifras de diez y más dígitos.

No existe ningún cambio institucional a partir del año 2007 que justifique modificar la fórmula de cálculo. En todo caso podemos señalar que es posible hacerlo porque a partir de ese año, la Secretaría de Hacienda modifica la presentación del presupuesto y ya no toma en cuenta ni los ingresos ni los egresos de los montos asignados a las provincias con el objetivo práctico de no abultar los montos del presupuesto de Administración Nacional.

Más aún, la presentación de la información hasta el año 2006, y del 2007 en adelante de la ejecución presupuestaria, se presenta en planillas diferentes y aún, ambas series, no han sido ensambladas para tener una serie única de largo plazo. (Confirmar en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>). En dicho sitio web, el capítulo de Finanzas Públicas, contiene dos series de ejecución presupuestaria: hasta el año 2006 y desde 2007 en adelante.

No podemos dejar de advertir, que a partir de ese momento, las cifras enviadas a provincias por distintos sistemas de coparticipación ya no pueden ser compatibilizadas en el esquema presupuestario global. Esto permite sumar, a los envíos por esta ley, otros rubros, y con ello acercarse a la cifra del 34 %, sin que esta irregularidad surja de manera inmediata.

Algunas provincias (San Luis, Santa Fe, Córdoba y ahora Corrientes) han iniciado acciones legales sobre este tema. Pero en lugar de solicitar el cumplimiento de la garantía del 34 % sobre todos los recursos nacionales, toman el mismo problema por otra vía. Reclaman la devolución de las detracciones, debido a lo cual, no se cumple la garantía mínima. Sin duda que la detracción más importante es la del 15 % de toda la masa coparticipable con destino al sistema previsional público, originada en el II° pacto fiscal de agosto de 1993.

Es que en los '90, el sistema jubilatorio se hallaba muy afectado por la creación de un sistema paralelo privado (AFJP). Al desaparecer el sistema privado, y el sistema público detentar alto superávit, aducen que la detracción ya no se justifica por la realidad económica y otras fallas legales derivadas de la extensión temporal del régimen.

Pero no es la única detracción de la masa coparticipable con destino al sistema previsional. Las leyes impositivas contienen otras, y muy importantes: 11% del IVA, 20 % de Ganancias, distribuciones especiales del Impuesto a las Transacciones Bancarias y del Monotributo, etc. Estas disminuciones, no pueden ser objetadas por las provincias ya que, de "contrabando" fueron introducidas en leyes comunes cuando debieron ser parte de una ley-convenio, es decir, de un pacto fiscal previo Nación-Provincias, ratificado por ley nacional y las respectivas leyes de adhesión de cada una de las provincias.

Todas estas detracciones han hecho posible que la coparticipación resulte en los últimos años, de poco más del 27 %. La distancia al mínimo garantizado del 34 % es enorme (Cuadro N° 1).

### 1.1.2. Otras transferencias automáticas

Es el tercer ítem de fondos que pasan por las administraciones provinciales y consta en la columna IV del cuadro Anexo "A". Ya hemos aludido a ellas cuando nos hemos referido a los sistemas de coparticipación que son independientes y paralelos a los de la Ley 23.548. La importancia de su evaluación es mucho menor ya que esos fondos no son de libre disponibilidad y deben ser aplicados a objetivos específicos: electricidad, vivienda, seguridad social, viales, etc. Además, no existen antecedentes de reclamo formal por parte de las provincias, en este rubro.



## 1.2. Transferencias discrecionales

Son transferencias desde el presupuesto de Administración Nacional. Aquí debemos diferenciar las transferencias corrientes de las transferencias de capital. Son los ítem 4 y 5 del esquema de transferencias que pasan por las administraciones provinciales (Columnas VI y VII del Cuadro Anexo A).

Su carácter central es el criterio discrecional que los guía, pero se diferencian desde el punto de vista económico: el ítem 4, las transferencias corrientes, son susceptibles de libre disponibilidad, en cambio el ítem 5, las transferencias de capital son de asignación específica para obras públicas. Se destaca allí, los montos que a partir del año 2009 se distribuyen en concepto del Fondo Solidario en base a un porcentaje de los recursos provenientes de las retenciones por la soja. Resulta inevitable introducirlo en la categoría de discrecional y no libre disponibilidad ya que se trata de un decreto y no de una ley y contiene la obligación de asignarlo a obra pública. Se trata de un decreto, que el PEN puede modificar por otro, sin participación alguna del Congreso.

En base a todo lo anterior podemos aplicar el criterio económico que distribuye las asignaciones provinciales en: de asignación específica y de libre disponibilidad.

## Transferencias con asignación específica

Son los ítems 3 y 5 del cuadro de transferencias nacionales y comprende las columnas IV y VII del Cuadro Anexo A. El carácter de automático del ítem 3, su cálculo a partir de normas legales y la ausencia de denuncias provinciales respecto a la interpretación del cálculo de distribución, nos exime de comentario al respecto.

Respecto al ítem 5, su carácter discrecional elimina, por sí mismo, toda discrepancia al respecto. Surgen de una decisión unilateral del Poder Ejecutivo Nacional.

Pero ambos tipos de transferencia (automática y discrecional) tienen un denominador económico común: su asignación específica. Las administraciones provinciales no pueden destinar dichos montos a otros que a los fines fijados en las leyes y decretos respectivos. Esta característica las diferencia diametralmente de las transferencias de libre disponibilidad.

## Transferencias de libre disponibilidad

Está conformada por los ítems 1-2-4 del esquema de transferencias nacionales a las administraciones provinciales y comprende las columnas III (I+II) y VI del Cuadro Anexo A. Su importancia económica deriva de la flexibilidad que conllevan para trasladar su objeto a fin de cubrir emergencias como las que se están presentando actualmente en las provincias.

La importancia económica de este tipo de transferencias hace necesario un tratamiento en particular de su evolución, que mostramos en el Cuadro N° 2.

Ya hemos visto en el cuadro N° 1, cómo las transferencias por coparticipación tienden a reducirse. Y la diferencia respecto a la garantía del 34% se duplica respecto a los '90. A este fenómeno se suma la problemática de las transferencias corrientes, también de libre disponibilidad, que caen en proporción al total, a la mitad si comparamos las cifras actuales con los años 2003-05 (Cuadro Anexo B).

## El problema actual de las provincias

En las tendencias señaladas reside el meollo de las actuales dificultades provinciales a las que debe agregarse algunos problemas históricos específicos y de la coyuntura actual. Los problemas históricos provienen de los índices de distribución secundaria entre las provincias.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, existe un reclamo generalizado

porque la proporción de esa participación es de alrededor de la mitad de su aporte a la economía, población, etc. Y esto es real si los criterios fuesen solo distributivos. Sin embargo, debemos tener en cuenta los criterios de la Constitución Nacional para una nueva ley de coparticipación:

**Art. 75, inc.2):** *La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en **relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas** contemplando criterios objetivos de reparto; **será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.***

Esto significa que deben existir índices mixtos. No sólo índices de reparto (en función de la capacidad económica, población, etc.) sino también índices redistributivos, es decir en función inversa a dichos indicadores económicos, y de la misma manera respecto a los indicadores que reflejen la situación social. Pero incluso, teniendo en cuenta estas limitaciones, la provincia de Buenos Aires, en una asignación racional y aún con la merma que producirían los criterios redistributivos constitucionales, tendría como resultado un índice superior al actual.

Pero no es el único caso. También otras provincias justifican plenamente, con argumentos jurídicos, económicos y sociales, la necesidad de mayores índices. Es que el problema de fondo radica en la derivación de fondos que, de manera sistemática, se realizó durante décadas de la masa coparticipable que surge de la ley sancionada en 1988. Si tomamos como indicador la recaudación nacional total debido a que la garantía mínima del 34% incluye los recursos de aduana, las provincias tenían, en aquel entonces, asignado alrededor de un 52%. La proporción original que figura en la ley es mayor, pues contempla porcentajes sólo sobre impuestos de ex - DGI. Hoy, como hemos visto son levemente superiores al 27%. Estamos casi en la mitad de aquellas cifras.

Y a este deterioro de largo plazo, se suma, ahora, el deterioro de la recaudación nacional en la actual coyuntura que incide en las cifras de coparticipación. La variación en pesos corrientes sigue siendo de signo positivo pero viene descendiendo de manera abrupta.

Vemos como, una coparticipación ya diezmada por los pactos fiscales y leyes impositivas, ahora tiende a reducirse por efecto del descenso en el ritmo de la recaudación nacional a lo que debemos sumar un descenso equivalente de los impuestos provinciales, provocado por los efectos recesivos derivados de las condiciones internacionales y nacionales.

Estas condiciones, frente a la inflexibilidad del gasto público, en particular el gasto público provincial, orientado, como hemos visto más arriba, hacia el gasto social y/o rubros muy sensibles como seguridad y justicia crea una neta tendencia hacia un déficit crónico en la ejecución de los presupuestos provinciales. No es casualidad que la crisis fiscal provincial se expresara con mayor crudeza en este año a través de conflictos sociales y sindicales en el sector público provincial e institucionales Nación/Provincias.

Aunque este mismo fenómeno se observa en la ejecución del presupuesto nacional, la diferencia radica en la capacidad diferencial de ambas jurisdicciones para financiar ese déficit. Ya hemos visto que las provincias no cuentan con los mecanismos disponibles a nivel nacional tales como los fondos de entes descentralizados (Anses y otros), los préstamos en divisas y adelantos en pesos del BCRA, etc. Por otra parte, los créditos disponibles en la actual coyuntura son de alta tasa y en dólares. Y todos sabemos qué significará un endeudamiento por dicha vía.

Financiar correctamente las provincias sólo será posible a través de una mejor coparticipación, y para ello no existe otra alternativa que tomar porciones que actualmente se derivan a la jurisdicción nacional. Realmente se necesitará un verdadero acuerdo nacional para desatar este verdadero nudo gordiano.



## Cuadro Nro. 2

Transferencias de libre disponibilidad (en millones de pesos)								
Periodos	Total Copart. Ley 23548 -1-	Transf. Presup. Corrientes -2-	TOTAL	Total Copart. Ley 23548 en %	Transf. Presup. Corrientes en %	TOTAL en %	Nro. Índice Recaudación -3-	Total a valor actual de recaudac.
1993	8.831,0	380,7	9.211,7	95,87	4,13	100,00	7,08	130.076,8
1994	9.526,0	782,5	10.308,5	92,41	7,59	100,00	7,70	133.933,5
1995	8.683,7	1.386,3	10.070,0	86,23	13,77	100,00	7,80	129.113,5
1996	9.732,5	1.781,9	11.514,4	84,52	15,48	100,00	8,12	141.832,2
1997	11.526,3	1.965,3	13.491,6	85,43	14,57	100,00	9,36	144.207,7
1998	12.158,4	1.874,2	14.032,6	86,64	13,36	100,00	9,80	143.227,9
1999	11.798,2	2.177,1	13.975,3	84,42	15,58	100,00	9,49	147.338,6
2000	12.007,9	2.056,3	14.064,2	85,38	14,62	100,00	9,88	142.351,3
2001	12.147,5	1.599,6	13.747,1	88,36	11,64	100,00	9,20	149.362,9
2002	9.863,3	3.956,0	13.819,3	71,37	28,63	100,00	10,42	132.634,2
2003	15.082,3	3.351,3	18.433,6	81,82	18,18	100,00	15,42	119.575,3
2004	22.423,2	5.239,8	27.663,0	81,06	18,94	100,00	21,09	131.143,6
2005	27.683,3	6.496,8	34.180,1	80,99	19,01	100,00	25,36	134.799,0
2006	34.377,5	6.655,2	41.032,7	83,78	16,22	100,00	31,14	131.763,9
2007	45.562,8	6.670,2	52.233,0	87,23	12,77	100,00	40,51	128.926,9
2008	57.389,2	7.536,4	64.925,6	88,39	11,61	100,00	53,76	120.762,9
2009	62.208,0	10.804,2	73.012,2	85,20	14,80	100,00	56,46	129.312,3
2010	84.354,9	12.423,0	96.777,9	87,16	12,84	100,00	76,33	126.794,0
2011	111.443,6	11.960,8	123.404,4	90,31	9,69	100,00	100,00	123.404,4
1er Sem 2011	52.291,4	5.257,4	57.548,8	90,86	9,14	100,00	81,26	70.823,2
1er Sem 2012	64.208,0	5.691,1	69.899,1	91,86	8,14	100,00	100,00	69.899,1

### Notas y fuentes

- 1) Tomado de columna III de cuadro Anexo A
- 2) Tomado de columna VI de cuadro Anexo A
- 3) Tomado de cuadro Anexo C

## Cuadros Anexos

Cuadro A -Transferencias a Provincias (En millones de pesos corrientes)								
Periodos	Coparticip. Neta Ley 23.548	Leyes Complement. a Ley 23.548	Subtotal Transferencias Ley 23.548	Otras leyes de Coparticip. excepto 23.548	Total de transferencias automáticas	Transferencias Presupuestarias Corrientes	Transferencias Presupuestarias de Capital	Total de Transferencias a Provincias
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1993	8.148,7	682,3	8.831,0	4.022,4	12.853,4	380,7	934,9	14.169,0
1994	8.862,8	663,2	9.526,0	3.985,8	13.511,8	782,5	1.204,1	15.498,4
1995	8.092,1	591,7	8.683,7	4.398,6	13.082,3	1.386,3	2.080,4	16.549,0
1996	8.872,5	860,0	9.732,5	4.428,4	14.161,0	1.781,9	2.550,4	18.493,3
1997	10.062,3	1.464,0	11.526,3	4.216,2	15.742,5	1.965,3	2.499,1	20.206,9
1998	10.710,6	1.447,8	12.158,4	4.338,8	16.497,1	1.874,2	2.500,5	20.871,8
1999	10.401,5	1.396,7	11.798,2	4.103,8	15.902,0	2.177,1	2.203,7	20.282,8
2000	10.615,4	1.392,5	12.007,9	4.189,3	16.197,2	2.056,3	2.217,9	20.471,4
2001	10.749,9	1.397,6	12.147,5	4.206,2	16.353,7	1.599,6	2.017,2	19.970,5
2002	8.581,5	1.281,9	9.863,3	3.250,1	13.113,5	3.956,0	1.717,8	18.787,3
2003	13.142,2	1.940,1	15.082,3	4.678,3	19.760,6	3.351,3	2.088,1	25.200,0
2004	20.390,1	2.033,1	22.423,2	5.816,1	28.239,3	5.239,8	2.595,1	36.074,2
2005	25.494,2	2.189,1	27.683,3	6.827,7	34.510,9	6.496,8	5.018,2	46.025,9
2006	31.054,5	3.322,9	34.377,5	7.926,9	42.304,3	6.655,2	7.438,0	56.397,5
2007	41.060,5	4.502,3	45.562,8	9.662,6	55.225,4	6.670,2	6.953,0	68.848,6
2008	50.341,6	7.047,6	57.389,2	11.878,4	69.267,6	7.536,4	7.754,4	84.558,4
2009	52.369,0	9.839,1	62.208,0	13.460,6	75.668,6	10.804,2	15.621,4	102.094,2
2010	79.973,9	4.380,9	84.354,9	17.079,8	101.434,7	12.423,0	21.049,0	134.906,7
2011	106.396,4	5.047,2	111.443,6	22.688,9	134.132,5	11.960,8	23.028,4	169.121,7
Sem I 2011	49.104,3	3.187,2	52.291,4	10.673,2	62.964,6	5.257,4	10.224,4	78.446,4
Sem I 2012	52.837,2	11.370,9	64.208,0	13.574,1	77.782,1	5.691,1	12.054,1	95.527,3

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación.

**Cuadro B: Transferencias a Provincias**

2.- En Porcientos del Total

Periodos	Coparticip. Neta Ley 23.548	Leyes Complement. a Ley 23.548	Subtotal Transferencias Ley 23.548	Otras leyes de Coparticip. excepto 23.548	Total de transferencias automáticas	Transferencias Presupuestarias Corrientes	Transferencias Presupuestarias de Capital	Total de Transferencias a Provincias
1993	57,51	4,82	62,33	28,39	90,71	2,69	6,60	100,00
1994	57,19	4,28	61,46	25,72	87,18	5,05	7,77	100,00
1995	48,90	3,58	52,47	26,58	79,05	8,38	12,57	100,00
1996	47,98	4,65	52,63	23,95	76,57	9,64	13,79	100,00
1997	49,80	7,24	57,04	20,87	77,91	9,73	12,37	100,00
1998	51,32	6,94	58,25	20,79	79,04	8,98	11,98	100,00
1999	51,28	6,89	58,17	20,23	78,40	10,73	10,86	100,00
2000	51,85	6,80	58,66	20,46	79,12	10,04	10,83	100,00
2001	53,83	7,00	60,83	21,06	81,89	8,01	10,10	100,00
2002	45,68	6,82	52,50	17,30	69,80	21,06	9,14	100,00
2003	52,15	7,70	59,85	18,56	78,42	13,30	8,29	100,00
2004	56,52	5,64	62,16	16,12	78,28	14,53	7,19	100,00
2005	55,39	4,76	60,15	14,83	74,98	14,12	10,90	100,00
2006	55,06	5,89	60,96	14,06	75,01	11,80	13,19	100,00
2007	59,64	6,54	66,18	14,03	80,21	9,69	10,10	100,00
2008	59,53	8,33	67,87	14,05	81,92	8,91	9,17	100,00
2009	51,29	9,64	60,93	13,18	74,12	10,58	15,30	100,00
2010	59,28	3,25	62,53	12,66	75,19	9,21	15,60	100,00
2011	62,91	2,98	65,90	13,42	79,31	7,07	13,62	100,00
Sem I 2011	62,60	4,06	66,66	13,61	80,26	6,70	13,03	100,00
Sem I 2012	55,31	11,90	67,21	14,21	81,42	5,96	12,62	100,00

Fuente: Cuadro anterior.

**Cuadro C - Capacidad recaudatoria** (En millones de pesos corrientes)

Periodos	Recaudación ex-DGI	Recaudación ex-Aduana	Recaudación Total	Nº Índice 2011-12 = 100
	I	II	III	IV
1993	26.241,2	2.504,7	28.745,9	7,08
1994	28.402,3	2.839,8	31.242,1	7,70
1995	29.740,4	1.918,4	31.658,8	7,80
1996	30.644,1	2.309,5	32.953,6	8,12
1997	35.142,4	2.833,6	37.976,0	9,36
1998	36.965,1	2.803,8	39.768,9	9,80
1999	36.198,8	2.302,8	38.501,6	9,49
2000	38.095,7	2.008,3	40.104,0	9,88
2001	35.708,9	1.650,7	37.359,5	9,20
2002	35.964,8	6.328,0	42.292,8	10,42
2003	51.270,3	11.304,9	62.575,2	15,42
2004	72.088,7	13.533,5	85.622,3	21,09
2005	86.734,7	16.190,2	102.924,9	25,36
2006	106.565,1	19.840,9	126.405,9	31,14
2007	136.982,6	27.468,2	164.450,8	40,51
2008	173.189,6	45.041,7	218.231,3	53,76
2009	189.445,7	39.741,4	229.187,1	56,46
2010	252.847,0	56.974,6	309.821,6	76,33
2011	337.073,8	68.840,4	405.914,3	100,00
Sem I 2011	159.846,3	31.575,3	191.421,6	81,26
Sem I 2012	197.387,3	38.188,1	235.575,4	100,00

Fuente: AFIP

Consulte Informes de Coyuntura anteriores  
en la sección Biblioteca Virtual

[WWW.CPBA.COM.AR](http://WWW.CPBA.COM.AR)

