

El fin de la holgura fiscal: Nación vs. Provincias

Informe Mensual Abril

Jueves 30 de abril de 2009

labourcapitalgrowth

Castañeda 1873 – Oficina 17
(5411) 4787-2326
www.lcgsa.com.ar
contacto: info@lcgsa.com.ar

Editorial

Estamos en un trimestre electoral y la economía se acopla al compás de la política, cuyas acciones predominan. El Gobierno adelantó los comicios, juega con la candidatura a diputado del ex presidente, coparticipó parcialmente las retenciones al complejo sojero, lanzó candidaturas testimoniales (del propio gobernador y de los intendentes) y recientemente incorporó una figura del espectáculo a la lista. Pero pese a todo ello el 28 de junio a la noche el Gobierno sólo podrá, en el mejor de los casos, mostrar una victoria ajustada en el distrito más importante del país. Y en los cuatro distritos que le siguen en importancia electoral a la provincia de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, que concentran el 31% del total del padrón y “equivalen” al 83% de la provincia de Buenos Aires), el kirchnerismo sufrirá derrotas abultadas, probablemente perdiendo así las mayorías en el Parlamento Nacional.

Como adelantamos en el Informe Mensual de Febrero, este resultado podrá resultar ambiguo en términos de la lectura mediática del “quién ganó” pero será taxativo en términos políticos, siendo el germen de una reconfiguración de la distribución del poder en la Argentina, en particular, hacia el interior del Partido Justicialista.

El proceso no será, sin embargo, sencillo. La disputa entre Kirchner y el Club de los Gobernadores Triunfantes (actuales y ex) que tendrán como objetivo preservar sus provincias y asegurar el triunfo del PJ en la elección presidencial de 2011 marcará el tono por venir. Pero, aún con las dificultades del actual contexto, esta administración nacional no es tan débil como la del 2002 ni los gobernadores de hoy tienen tanto peso como los de aquella época. Si bien ante los Jefes provinciales pudieron imponer a un Lavagna sobre un Carbonetto, no pareciera esta vez tan sencillo transformar el resultado de junio en un giro hacia la sensatez.

Ante ese escenario y con una economía que continuará deteriorada (no somos partidarios de la tesis de rebote al estilo “V” en el mundo y menos en nuestro país), la pieza central en la discusión que se viene será la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias, que actualmente es 75%-25% en favor de la primera.

Una de las consecuencias previas e inmediatamente posteriores al colapso económico de 2001 fue, al igual que en episodios anteriores de crisis, la resignación de recursos por parte de las provincias en pos de asegurar el funcionamiento del Estado Nacional. El establecimiento de las retenciones (en un contexto de precios internacionales crecientes) y del impuesto al cheque exacerbó las asimetrías que se venían arrastrando de la década anterior (transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias sin recursos y desvío de recursos provinciales para financiar el déficit previsional).

Más aún, la política de tipo de cambio alto sin medidas compensatorias de carácter antiinflacionario agravó la tendencia. En efecto, no sólo los precios internacionales y la alícuota de las retenciones crecían, con lo que la Nación se veía favorecida al no coparticipar dichos ingresos, sino que la inflación generaba presiones salariales permanentes en el sector público provincial y un aumento de sus deudas ajustadas con CER (y cuyo acreedor principal es la Nación).

Ésta fue la dinámica que comenzó a manifestarse ya en el 2005. Dos circunstancias coyunturales permitieron, sin embargo, congelar momentáneamente esta inevitable discusión: el notable ritmo de crecimiento de los ingresos (tanto de los girados por la Nación como los recaudados por los niveles subnacionales de gobierno) y el poderío político y financiero del Gobierno Nacional derivado de la estructura económica y fiscal descripta. Caja y popularidad resultaban una fórmula imbatible en el armado político del kirchnerismo.

La bonanza de la macro posibilitó mantener el statu quo distributivo, dado que la pérdida de autonomía económica y política de las provincias fue compensada por una generosa distribución de transferencias discrecionales por parte de la Nación, disciplinamiento político mediante.

Sin embargo, ninguno de los dos aspectos mencionados más arriba están presentes en la actualidad ni lo estarán en el futuro mediano. La continua caída de la actividad económica repercute fuertemente en la recaudación (cada vez más dependiente de los ingresos de la Seguridad Social), acotando seriamente el margen de maniobra del Gobierno Nacional y poniendo presión sobre los presupuestos provinciales. Y la pérdida de popularidad del kirchnerismo en conjunto con la restricción fiscal limitan seriamente la capacidad de disciplinamiento del Gobierno Nacional, en la medida en que ya que no asegura el éxito electoral sino más bien lo contrario y que cuenta cada vez con menores recursos para encolumnar voluntades a través de las transferencias discrecionales de fondos a los gobiernos provinciales.

En un escenario recesivo, con caída de los ingresos, abultados vencimientos de deuda y erosión del poder político del Gobierno Nacional, cobra particular relevancia el análisis de las implicancias políticas y fiscales que pueda tener esta discusión que se irá manifestando cada vez con más fuerza a partir del 29 de junio.

El fin de la ilusión

El período de bonanza de las finanzas provinciales llegó a su fin: **por primera vez desde la caída la Convertibilidad, el conjunto de provincias presentará este año un resultado primario negativo.**

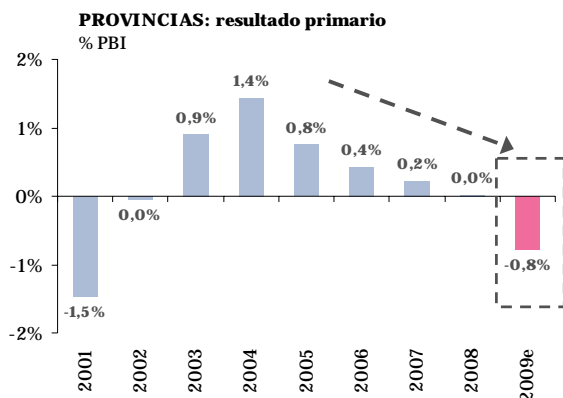
Tras la crisis de 2001-2002, las cuentas provinciales tuvieron su momento de auge. El crecimiento económico, la inflación y la mejora en el cumplimiento tributario le dieron un gran impulso a la recaudación tributaria, tanto a la propia como a la de la AFIP que se transfiere automáticamente a las provincias¹.

Surgieron además las transferencias discrecionales de la Nación como un nuevo pilar clave en el financiamiento de las provincias². Más allá de sus implicancias políticas (que analizaremos más adelante), estos fondos permitieron una fenomenal expansión de la obra pública provincial (que se multiplicó por 3 en términos reales) a la vez que las arcas continuaban con superávit.

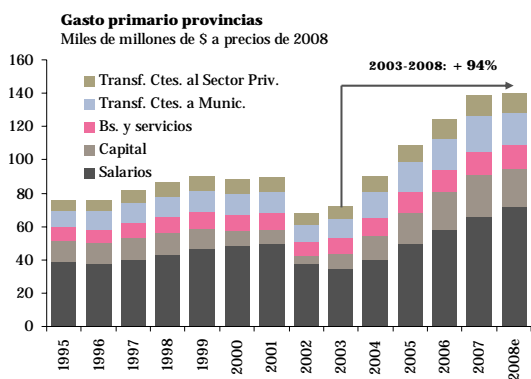
El factor clave que determinó la holgura fiscal provincial fue la licuación inicial de los salarios públicos (la mitad del gasto provincial), los cuales se fueron recuperando más despacio que los ingresos. Esto incluso permitió que el consolidado provincial haya alcanzado en 2004 su record histórico de superávit primario (1,4% del PBI).

¹ Las transferencias automáticas son aquéllas correspondientes al régimen de coparticipación federal de impuestos (que representa el 73% de las automáticas) y a algunas otras leyes especiales de distribución de recursos (Fondo Nacional de Vivienda, fondo para obras viales, fondo del conurbano bonaerense, etc.). En todos los casos, son fondos que las provincias reciben directamente de las cuentas recaudadoras que tiene la AFIP en el Banco Nación, sin intervención alguna de las autoridades nacionales

² Las transferencias discrecionales corresponden a transferencias presupuestarias de la Nación a las Provincias con asignación a fines determinados. Los destinos más importantes son obra pública y complementación de salarios docentes.



Fuente: LCG en base a Mecon



Fuente: LCG en base a Mecon

La situación fiscal comenzó a deteriorarse en el año 2005 cuando se aceleró el ritmo de la recomposición salarial y el gasto en personal pasó a crecer más fuerte que los ingresos³. Así, el ahorro provincial fue decayendo hasta prácticamente evaporarse en el último año⁴.

Si el 2008 ya fue un año exigente para las cuentas provinciales, el 2009 será harto difícil. La recaudación propia se está frenando (lo poco que crece es por la inflación y aumento de alícuotas⁵ en un contexto de caída en la actividad y en el cumplimiento), y lo mismo ocurre con las transferencias automáticas. El Gobierno Nacional, ajustadísimo con sus propias finanzas, tampoco podrá sostener el ritmo que traían las transferencias discrecionales (de hecho, y pese a las elecciones, ya están cayendo en términos reales). Todo esto del lado de los ingresos.

Del lado del gasto, las presiones salariales no se han reducido y el escenario electoral pone a las autoridades provinciales en una situación de debilidad para la negociación. Algunas provincias (Córdoba, Corrientes, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán) cerraron aumentos en torno al 12% y otras (Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego) se encuentran aún resistiendo reclamos que, en la mayoría de los casos, supera el 15% de suba.

El impacto de estos aumentos salariales sobre las finanzas provinciales es elocuente. Asumiendo un aumento salarial promedio del 15% (que trae la inercia de algunas subas de 2008) e incluyendo la recientemente anunciada coparticipa-

DESTINO DEL INCREMENTO DEL GASTO PRIMARIO PROVINCIAL 2003-2008

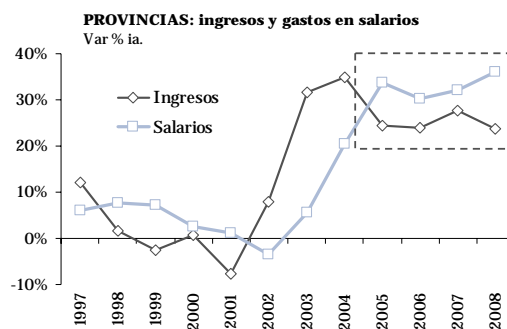
Millones de \$ de 2008

Aumento del Gasto primario Provincial 2003-2008	67.960
---	--------

DESTINOS:

SALARIOS	36.926	54%	76%
CAPITAL	14.639	22%	
MUNICIPIOS	7.718	11%	
BS. Y SERVICIOS	4.735	7%	
SEC. PRIVADO	3.942	6%	

Fuente: LCG en base a Mecon



Fuente: LCG en base a Mecon

³ Un ejemplo paradigmático de ello es la suba del salario básico docente (principal componente del gasto en personal), el cual se incrementó desde \$ 777 a \$ 1.613 mensuales (+108%) entre 2005 y 2008 para un docente con jornada simple y 10 años de antigüedad.

⁴ La plantilla de personal también se incrementó aunque contribuyó sustancialmente menos al deterioro.

⁵ Por ejemplo, Provincia de Buenos Aires

ción de las retenciones a la soja, **estimamos que el consolidado de provincias registrará este año un déficit primario de \$ 8.300 M (un 0,8% del PBI). El déficit financiero (incluyendo intereses) ascendería a \$ 11.900 M (1.1% del PBI) y las necesidades financieras (incluyendo además amortizaciones de la deuda) a \$ 20.900 M (un 2% del PBI).**

La pregunta que sigue es: **¿de dónde saldrá el financiamiento?** Hasta el momento, la Nación ha acordado financiamiento vía el Programa de Asistencia Financiero (PAF) con 11 provincias por un total de \$ 6.000 M, del cual la Buenos Aires se lleva la mitad. Como se observa en el cuadro adjunto, los fondos asignados para Buenos Aires alcanzan prácticamente para cubrir la totalidad de las amortizaciones, mientras que, en el otro extremo, en Córdoba (cuyo gobernador se alejó del kirchnerismo) apenas llega al 66%.

Podría haber unos \$ 10.000 M adicionales de la mano de más PAF, algo del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial y de Organismos Internacionales y el uso de disponibilidades de ejercicios pasados. Quedarían unos \$ 5.000 M a cubrir con aumento deuda flotante, colocación de letras en las propias cajas previsionales o en la ANSES.

En caso de no alcanzar, **las provincias más comprometidas presionarán a fondo en la Nación para terminar de cubrir la brecha.** Una solución (negociada) más extrema podría consistir en la **emisión de moneda por parte del BCRA** que llegue a las provincias, ya sea vía financiamiento a la Nación que le traspasa a las mismas o vía redescuentos a bancos oficiales provinciales para que le presen a sus respectivos tesoros. De no tener respuesta favorable de la Nación, la solución podría ser más traumática: las provincias se verán forzadas a generar su propia cuota del impuesto inflacionario con la emisión de cuasi-monedas.

PROGRAMA DE ASISTENCIA FINANCIERA ACORDADOS EN 2009

Millones de \$

Provincias	Monto acordado	Amortizaciones	% Amort.
Buenos Aires	2.932	3.032	96,7%
Córdoba	600	915	65,6%
Tucumán	365	469	77,8%
Mendoza	300	349	86,0%
Chaco	290	418	69,4%
Río Negro	280	299	93,5%
Jujuy	265	266	99,8%
Entre Ríos	250	323	77,3%
Misiones	250	258	96,8%
Formosa	220	271	81,3%
Neuquén	205	278	73,7%
Total	5.957	6.878	73,7%

Fuente: LCG en base a Mecon

FINANCIAMIENTO PROVINCIAL 2009

Millones de \$

a) Resultado primario	-8.583
b) Intereses	3.285
c) Resultado Financiero (a) - (b)	-11.868
d) Amortizaciones deuda	9.000
e) Necesidades de financiamiento (c) - (d)	-20.868
MENOS	
f) PAF ACORDADOS	5.957
IGUAL	
Financiamiento adicional requerido	-14.911

Fuente: LCG en base a Mecon

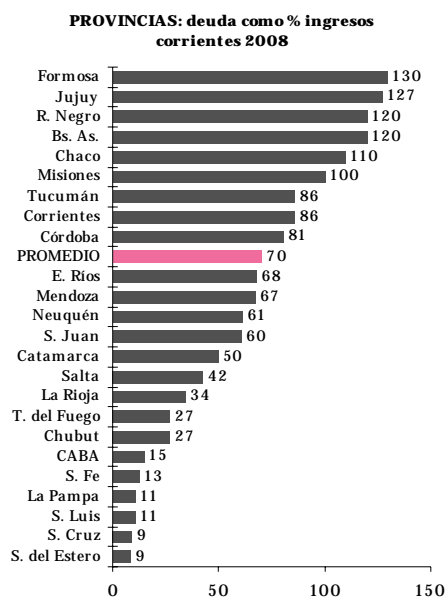
Dentro de esta situación general, **hay provincias que presentan una situación de mayor vulnerabilidad**, la cual depende esencialmente del peso de su endeudamiento. Como se observa en el gráfico adjunto, las provincias en mayores dificultades son **Formosa, Jujuy, Río Negro, Buenos Aires, Chaco y Misiones**. Habría que agregar en esta lista a **Córdoba** por el explosivo déficit de su caja previsional y el menor apoyo relativo que está teniendo de la Nación, y a **Tierra del Fuego** por el excesivo gasto en personal que tiene.

El pecado original

¿Cuál es el “pecado original” que subyace detrás de este deterioro fiscal de las provincias? En buena medida, el nivel de incremento de los salarios provinciales viene determinado por la Nación. Tanto por los aumentos otorgados por el Gobierno Nacional (con una incidencia sustancialmente menor de los salarios en el total del gasto, que le marcan la cancha a los tesoros provinciales) como por las características centrales del modelo macroeconómico.

El tipo de cambio competitivo (en un contexto de altos precios internacionales) le permitió al Gobierno Nacional incrementar los recursos que percibió a través de mayores ingresos por retenciones. En la medida en que este modelo no es acompañado por una política fiscal y monetaria anticíclica, termina siendo en sí inflacionario. Este problema se amplifica por el desinterés manifiesto del Gobierno de dar señales claras en materia de política antiinflacionaria.

Los incentivos del Gobierno Nacional en materia inflacionaria se contraponen con los de las provincias. El Gobierno, responsable de establecer la política macro, se siente muy cómodo permitiendo la incubación de esta inconsistencia. Este se debe a que, ade-



más de no coparticipar los ingresos derivados del impuesto inflacionario con las provincias, los desequilibrios presupuestarios (crecientes) que genera en las provincias (por el mayor peso de los salarios y la deuda provincial que ajusta por CER) **le resultan funcionales en términos de la administración del poder político.**

El problema de fondo

La bonanza de las finanzas provinciales era insostenible. La Argentina presenta un problema estructural en sus relaciones fiscales federales que se originó durante la década del '90 y que no se corrigió en estos en los últimos años. **Hay tres hitos a destacar.**

El primero tiene que ver con descentralización de los servicios educativos y de salud a principios de la década pasada, la cual tuvo lugar sin la correspondiente transferencia de recursos por parte de la Nación. Hoy las provincias gastan en salud y educación alrededor del 6% del PBI, mientras que antes de la descentralización sólo gastaban el 4%. Prácticamente la totalidad de este aumento, equivalente a unos \$ 20.000 M, debió afrontarse con recursos propios.

El segundo antecedente tiene que ver con la ANSES. La reforma previsional de 1993 implicaba asumir un período de desfinanciamiento del sistema, ya que mientras el Estado debía seguir solventando las prestaciones, la mayoría de los aportes pasaba a canalizarse hacia las AFJPs. Pero frente a este desequilibrio, **fueron las provincias las que terminaron contribuyendo en mayor medida a cubrir la brecha financiera, a través de la creación de mecanismos de precoparticipación y asignación específica de impuestos a la ANSES.**

Así, pasaron directamente a financiar a la ANSES (sin ingresar en la masa de recursos a coparticipar) el 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias, el 10,3% de IVA, el 70% del monotributo, el 100% del impuesto adicional a los cigarrillos, el 21% del impuesto a las naftas y el 100% del impuesto al resto de los combustibles. También se dispuso que el 15% de la masa coparticipable se destinara a la ANSES. Puesto en números, **las provincias cedieron en 2008 nada menos que \$ 23.400 M en manos de la ANSES (en el mismo año, la ANSES la registró un superávit de \$ 7.100 M)**⁶.

El abuso se terminó de consumir con la contrarreforma previsional del año último, la cual dio marcha atrás con el sistema creado en 1993, recuperó para la ANSES los aportes que se habían desviado a las AFJPs, se apropió de la totalidad de los aportes futuros, pero nada le devolvió a las provincias. Así, además del fondo acumulado de \$ 100.000 M, la ANSES apunta a tener este año un superávit del orden de los \$ 15.000 M.

El tercer hecho vino dado por la creación del impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones en plena crisis 2001-2002. Ha sido un elemento característico de la historia argentina que el Estado Nacional haya concentrado poder y recursos para timonear las situaciones críticas que tuvo que enfrentar el país. El problema radica en que estas decisiones de emergencia no se corrigen en los contextos de normalidad.

Esto fue lo que pasó en última crisis. La Nación (con Cavallo como Ministro) primero creó el impuesto al cheque debido a la altísima capacidad recaudatoria que tenía. Y sólo coparti-

RECURSOS TRIBUTARIOS CONCENTRADOS POR LA NACIÓN

2008 - Millones de \$

Masa coparticipable	15% ANSES	9.369
IVA	10,3% ANSES	3.769
Ganancias	20% ANSES	5.301
Combustibles	ANSES	4.021
DyC	100% Copa	8.534
Monotributo	70% ANSES	557
Cigarrillos	100% ANSES	326
TOTAL		31.877

% Recaudación
Nación 12%

Fuente: LCG en base a Mecon

Relación superávit ANSES y recursos tributarios de las provincias concentrados por la ANSES

Millones de \$

	Aportes pcias.	Superávit ANSES
2003	7.017	670
2004	9.784	279
2005	11.736	3.627
2006	14.122	6.022
2007	17.872	10.014
2008	23.342	7.133

Fuente: LCG en base a Mecon

⁶ Como contrapartida, la ANSES se hizo cargo en 2008 del déficit de \$ 1.200 M de las ex cajas previsionales provinciales transferidas y financia \$ 1.500 M de las no transferidas. Sumando ambos conceptos, apenas alcanza el 12% de los recursos que las provincias cedieron en manos de la ANSES.

cipó a las provincias el 15% de su recaudación⁷. Esta distribución se mantiene así hasta la actualidad, con la Nación apropiándose de alrededor de \$ 7.000 M que debieran ir a las provincias.

Los derechos de exportación no son coparticipables (lo establece claramente la Constitución Nacional) y, en consecuencia, su recaudación sólo alimenta las arcas del Estado Nacional⁸. Pero su creciente participación en los ingresos tributarios no hizo más que amplificar las asimetrías entre un Estado Nacional cada vez más poderoso y unas provincias con cada vez menos independencia. **Hoy las provincias apenas reciben el 25% de la recaudación total nacional.**

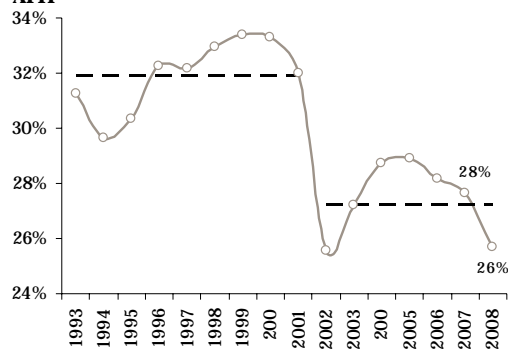
Cabe destacar que todas estas modificaciones al régimen de las relaciones fiscales federales, y que **suman nada menos que \$ 51.900 M anuales de menores recursos para las provincias fueron leyes votadas por sus propios representantes en el Congreso Nacional.** En algunos casos (como el Impuesto al Cheque en 2001) por la necesidad de delegar poder en la administración central y en otros por disciplinarse ante un Poder Ejecutivo poderoso (Menem-Cavallo en los '90s).

Así, **al cabo de casi dos décadas, la situación actual muestra provincias con mayores responsabilidades de gasto (por la descentralización de los servicios de salud y educación), pero cada vez con menos recursos en comparación con el Estado Nacional.** El cuadro adjunto es elocuente: **mientras el gasto provincial au-**

⁷ La recaudación del impuesto al cheque tiene una insólita asignación específica al Tesoro Nacional (que justamente tiene a su cargo el financiamiento de los gastos generales). Si hubiera ingresado en las generales de la Ley, a las Provincias le hubiera correspondido el 48%. Si bien la Ley de Coparticipación establece que corresponde a las provincias el 57% de la masa coparticipable, previamente debe detrarse el 15% de ese monto para destinar a la ANSES.

⁸ Aunque las retenciones sí afectan la recaudación del impuesto a las ganancias (coparticipable) y de las regalías hidrocarburíferas (que recaudan directamente las provincias).

Transferencias automáticas % recaudación AFIP



Fuente: LCG en base a Mecon

Estimación del déficit estructural de las provincias

2008 - Millones de \$

1. Educación y salud	20.000
2. ANSES	23.342
3. Créditos y débitos	8.534
TOTAL	51.877

Fuente: LCG en base a Mecon

mentó del 33 al 40% del total (consolidado Nación-Provincias) entre 1991 y 2008, la participación en los recursos tributarios se redujo del 57 al 43% del total en el mismo período.

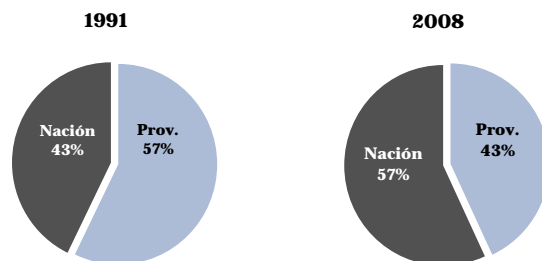
La solución discrecional

Como se observa en el apartado anterior, la apropiación de la Nación de recursos provinciales finalizó en 2001, dos años antes de la asunción de Kirchner. Cuando la economía se recuperó, y a la par lo hicieron los ingresos fiscales, **la gestión kirchnerista puso en marcha una vía de solución a las crecientes asimetrías fiscales: las transferencias discrecionales.**

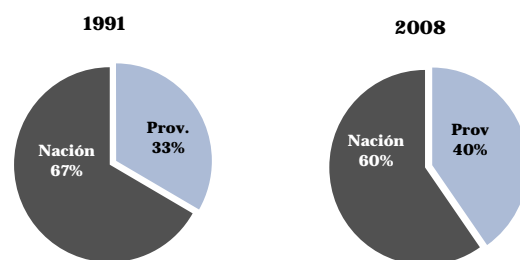
Las transferencias discrecionales son aquellos fondos que el Estado Nacional envía a las provincias para atender fines determinados. Las más importantes son las del Ministerio de Planificación Federal para la realización de obras públicas con ejecución provincial (p.e. Plan Federal de Vivienda, obras viales). También entran en esta caracterización, los esquemas de financiamiento a las Cajas Previsionales Provinciales y las transferencias del Ministerio de Educación para suplementar los salarios de los docentes provinciales (p.e. Fondo de Incentivo Docente). **La discrecionalidad radica principalmente en que no hay una norma (como sí hay leyes para las transferencias automáticas) que regule la distribución entre provincias. También la Nación maneja con cierta discrecionalidad el *timing* para la efectivización de las transferencias ya comprometidas.**

Como se observa en el gráfico adjunto, el crecimiento de este tipo de transferencias en los últimos 5 años ha sido extraordinario: **se multiplicaron por 5 (desde \$ 3.200 M en**

RECURSOS TRIBUTARIOS
(AFIP + Provinciales)



GASTO PRIMARIO CONSOLIDADO



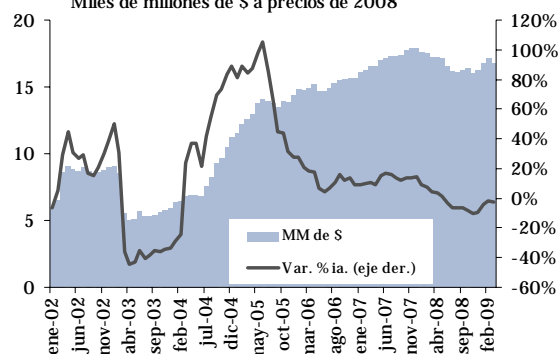
2003 a \$ 16.400 M en 2008) en términos nominales y por 3 en reales⁹.

Es cierto, sin embargo, que estos fondos, pese al crecimiento que han tenido, apenas llegan al 10% de los recursos provinciales totales. Pero su importancia radica en que, en presupuestos tan rígidos como los provinciales (sólo salarios es el 51% del gasto primario), **estos recursos adicionales son los que les dejan a los gobiernos locales cierto margen de maniobra**. Por ejemplo, era impensado en la década pasada que las provincias pudieran llevar adelante por su propia cuenta obras públicas de magnitud. La “solución discrecional” permitió el fenomenal crecimiento que tuvo la obra pública provincial en los últimos 5 años: el 70% del mismo se financió con mayores transferencias que llegaron desde la Nación.

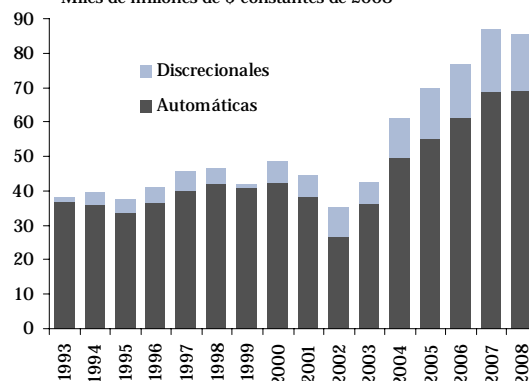
Naturalmente, el hecho de que las transferencias discretionales hayan ido desplazando a las automáticas tiene **implicancias muy significativas a nivel político**. No casualmente estas transferencias son conocidas como “la Caja”. Estos son recursos que están disponibles para quienes estén alineados políticamente. No sorprende, por ende, que mientras la Nación tuvo “billetera” todos los gobernadores hayan procurado mantener buenas relaciones con el poder central, perdiendo incluso cierta independencia política.

La discrecionalidad se hace evidente en la distribución geográfica de las transferencias, con el caso extremo (por lo favorable) de la provincia de **Santa Cruz**, la cual recibió **22 veces más en términos per cápita que la provincia de Mendoza** (la que menos recibió) y **7 veces más que el promedio de las provincias**.

Transferencias discretionales
Miles de millones de \$ a precios de 2008



Transferencias a Provincias
Miles de millones de \$ constantes de 2008



⁹ Estos cálculos no incluyen el financiamiento de la Nación a las provincias vía PFO o PAF.

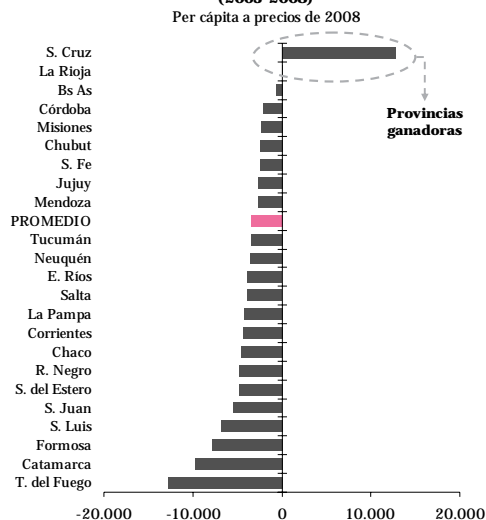
Más allá del cambio político cualitativo de la “solución discrecional”, también cabe destacar que, cuantitativamente, **las transferencias discretionales apenas llegan a compensar el 51% de las transferencias automáticas anuales que las provincias perdieron por las modificaciones normativas de la década pasada (\$ 16.400 M de discretionales vs. \$ 31.900 M de recursos tributarios perdidos).** En el neto, sólo la provincia de Santa Cruz y La Rioja salieron gananciosas con esta modificación de las reglas de juego.

Además de las transferencias discretionales, la Nación cuenta con otra herramienta fiscal poderosa para ejercer el disciplinamiento de los gobernadores: el Programa de Asistencia Financiera. A través de este programa, la Nación le presta fondos a las provincias para que éstas puedan cumplir con sus obligaciones financieras, la mayoría de las cuales son con el mismo Estado Nacional (es el acreedor del 70% de la deuda provincial). Tampoco existen parámetros objetivos para la asignación de este financiamiento, cuyo monto global ha ido creciendo con el correr de los años hasta llegar a los \$ 6.000 M en 2008.

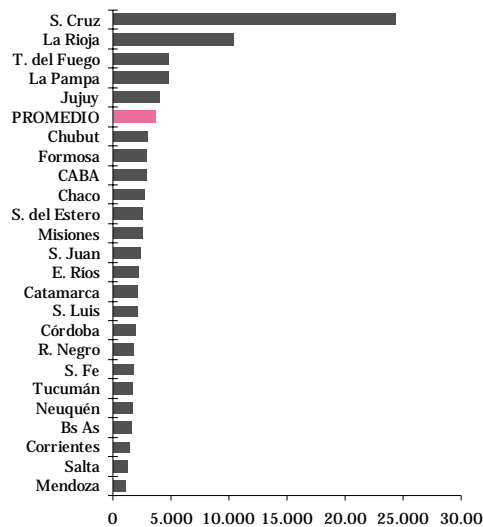
¿Es factible una solución automática no traumática?

Hasta ahora, el reclamo de las provincias a la Nación por la devolución de recursos fue más bien tenue (y más tenue aún por parte de los gobernadores). Esto se explica porque el poder político y económico estaba concentrado en la Nación. Los gobernadores no se animaban a sacar los “pies del plato” mientras se beneficiaban de la gene-

Relación transferencias discretionales y Recursos tributarios concentrados por Nación (2003-2008)



Transferencias discretionales (2003-2008) Per cápita a precios de 2008



rosa billetera nacional de las transferencias discrecionales y de los votos que traccionaba el kirchnerismo.

Esta configuración es la que ahora cambió. **Las cuentas de la Nación están muy apretadas y se quedó sin “zanahorias” para ofrecer a los gobernadores.** Al mismo tiempo, la pérdida de popularidad del kirchnerismo animó a los referentes locales a alejarse del Gobierno Nacional.

Naturalmente, la dinámica de las negociaciones en el período post electoral dependerá del resultado de los comicios. En el escenario más probable de una derrota del kirchnerismo (requeriría una victoria contundente en la Provincia de Buenos Aires para compensar las caídas en el resto de los distritos importantes), la Nación tendrá menos para dar y las provincias más para ofrecer (governabilidad) y, por ende, más para reclamar.

Un anticipo de lo que puede venir fue la reciente coparticipación del **30% de las retenciones a la soja**, lo cual significa alrededor de **\$ 5.500 M anuales para las provincias**. Lo paradójico es que el Gobierno comenzó justamente por coparticipar un impuesto que no tiene por qué coparticipar. Está claro, sin embargo, que el único objetivo de la medida fue atenuar (infructuosamente) los reclamos de los gobernadores e intendentes de zonas sojeras y no reconocer las asimetrías existentes.

En el futuro, la solución que está más al alcance de la mano para devolver recursos a las provincias es la coparticipación del impuesto al cheque. La distribución de este impuesto vence a fines de cada año y debe tratarse por Ley en el Congreso Nacional. Amagaba como para que el 2008 fuera el último año que mantuviera la distribución original, pero el “apriete” del Ejecutivo con la Caja que se hizo de la ANSES (apenas un mes antes de que se tratara la prórroga del impuesto) dejó las cosas como estaban. Hoy la balanza parece más inclinada hacia el lado de las provin-

cias. Como mencionamos, **la coparticipación plena del impuesto al cheque significaría \$ 8.500 M adicionales para las provincias (y menos para la Nación).**

Menos probable, aunque no puede descartarse, sería que **las provincias recuperaran una parte de los recursos que se están destinando actualmente a la ANSES.** Por ejemplo, se podría dar marcha atrás con el 15% de la preparticipación. **Esto devolvería a las provincias \$ 9.400 M, le devolvería al Tesoro Nacional \$ 6.600 M y mantendría a la ANSES con sus cuentas equilibradas**¹⁰. A diferencia del caso anterior, esto requeriría de una nueva Ley que modifique el *statu quo*. De ahí la mayor complejidad.

Por más que se transforme en un elemento discursivo, parece imposible que surja en el futuro próxima una nueva Ley de Coparticipación Federal (el corazón de las relaciones fiscales federales). La Constitución de 1994 daba 2 años para la sanción del nuevo régimen, pero el altísimo nivel de consenso que requiere (mayorías especiales en ambas cámaras del Congreso, ratificación de los poderes ejecutivos nacional y provinciales y ratificación de las legislaturas provinciales) hace que, a 13 años del vencimiento del plazo, todavía sea una utopía pensar en una modificación de la Ley, principalmente en el contexto conflictivo que se avecina.

Cualquiera sea la modificación, lo seguro es que los **mayores recursos automáticos que puedan llegar a recibir las provincias sustituirán parte de las transferencias discrecionales que reciben hoy día.** En un contexto de

¹⁰ La preparticipación del 15% también afecta al Tesoro Nacional (quien recibe la coparticipación primario correspondiente a la Nación), pero en la práctica éste termina financiándose con letras que le coloca a la ANSES. De avanzar una medida de esta naturaleza, también se emproljaría esta situación. Lo mismo sucede con las otras asignaciones específicas de impuestos (IVA, Ganancias) las cuales acumulan el superávit en la ANSES en detrimento de las provincias y el Tesoro Nacional.

Posibles "reivindicaciones" provinciales

	Millones de \$	% Recla total
Coparticipación soja	5.464	2,0%
Coparticipación plena impuesto a los CyD	8.534	3,2%
Devolución del 15% de la masa coparticipable	9.369	3,5%
TOTAL	23.367	8,7%

Fuente: LCG en base a Mecon

apremio fiscal, los recursos que la Nación pierda por un lado, procurará ahorrarlos por el otro. En todo caso, **las provincias habrán ganado algo de independencia económica y, sus gobernadores, algo de independencia política.**

No obstante, en un contexto de caída de los recursos y declinación del poder político del Gobierno Nacional, **difícilmente el arreglo institucional que corrija las asimetrías fiscales mencionadas sea el resultado de un proceso de negociación ordenado no traumático.** Más bien, el arreglo que surja de la discusión será el resultado de la combinación del interés general de los gobernadores del PJ de asegurar el triunfo presidencial del 2011 y del interés particular de cada uno de ellos de reposicionamiento y supervivencia política.

Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.