

Conflicto distributivo, versión 2010

Informe Mensual Marzo

Miércoles 31 de marzo de 2010

labourcapitalgrowth

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

Editorial

Los fallos de dos salas de la Cámara en lo Contencioso Administrativo conocidos ayer liberaron al Gobierno para utilizar las reservas para el pago de vencimientos de deuda a acreedores privados (al menos hasta tanto se pronuncie el Congreso al respecto). Con distintos argumentos (centrados esencialmente en defectos procesales), se dejaron sin efecto las medidas cautelares adoptadas en primera instancia. Así, la disputa en torno a las reservas queda ahora circunscripta al ámbito legislativo.

Todo este conflicto ha vuelto a poner de manifiesto, además de los habituales descuidos técnicos del Gobierno en el dictado de normas trascendentes, cierta incapacidad de la oposición para poder articular consensos en temas claves e imponer la agenda de discusión política.

En cambio, la oposición sí ha tenido mejor suerte (asfixia de las cuentas públicas provinciales mediante) para poner en el centro del debate la cuestión referida a la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias, como consecuencia del acuerdo alcanzado para avanzar en la coparticipación íntegra del impuesto al cheque.

El Gobierno hizo de la centralización de los recursos y de las transferencias discrecionales de fondos a las provincias el núcleo de su modelo de construcción política, a través del disciplinamiento forzado de los Gobernadores. Como habíamos adelantado el año pasado en distintos informes mensuales, el proceso de pérdida de capital político del kirchnerismo inevitablemente iba a venir acompañado de crecientes presiones tendientes a una mayor federalización en la distribución de los recursos. Y es importante resaltar que esto no implica desfinanciar al Gobierno Nacional sino revertir (y sólo parcialmente) el inédito proceso de concentración de los recursos en manos de la Nación, transformando las transferen-

cias que hoy realiza el Gobierno discrecionalmente en automáticas.

El Gobierno acusó el golpe y, como consecuencia de las deserciones de varios senadores oficialistas, decidió desviar el eje de la discusión para simultáneamente descolocar a la oposición y tratar de disciplinar la tropa propia: propuso la creación de una comisión en el seno del PJ para discutir los lineamientos de una nueva ley de coparticipación y “analizar” la derogación del impuesto al cheque a partir de 2011.

Obviamente, estos argumentos no son más que cortinas de humo. Dado el altísimo nivel de consenso que requiere una nueva ley de coparticipación (se trata de una ley convenio, que debe ser ratificada por todas las legislaturas provinciales), proponer la creación de una comisión de reforma es la mejor para garantizar el mantenimiento del *statu quo*. Y si bien se trata de un impuesto que desincentiva la formalización de la economía y que debería ir reduciéndose gradualmente, parece imposible que el Gobierno esté dispuesto a derogar un impuesto que recauda \$ 25.000 M al año (máxime en un contexto de menor holgura fiscal y en un año de elecciones presidencial). Naturalmente, la posibilidad es que finalmente proponga hacerlo a partir del 2012.

Dada la importancia central de la cuestión referida a la distribución de los recursos en nuestro país, realizamos un detallado análisis de la distribución actual de los recursos (y sus limitaciones), el proceso de “compensación discrecional” implementado por el Gobierno y alternativas para una distribución más equitativa de los nuevos recursos que potencialmente pasen a percibir las provincias.

Un problema de larga data

La discusión por la distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias ha estado presente desde los orígenes mismos de nuestro país. A lo largo de la historia (y como analizamos en detalle en el Informe Mensual Junio de 2009) este conflicto latente tuvo distintas “soluciones”, que fueron el resultado tanto de la circunstancial fortaleza política relativa como del contexto macroeconómico imperante (las grandes crisis que sufrió nuestro país -1890, 2001/02- redundaron en una significativa centralización de los recursos en manos del Estado Nacional).

En la actualidad, todo el debate generado en torno a la coparticipación íntegra del Impuesto al Cheque (en un contexto en el cual las provincias están sufriendo serios apremios fiscales) ha vuelto a poner en el centro de la discusión al mecanismo de distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias. Dada la importancia crucial de esta cuestión (tanto económica como política), vale la pena salirse de la discusión de coyuntura y realizar un análisis en perspectiva y evaluar posibles soluciones viables a corto plazo.

El origen de la asimetría actual debe hallarse en la década del '90, con la descentralización del gasto y los recurrentes problemas de financiamiento del sistema previsional (agravados con la reforma que creó el sistema de AFJPs). En el primer caso, a principios de la década pasada la Nación puso en cabeza de las provincias la responsabilidad del gasto en educación y salud sin la correspondiente transferencia de recursos para afrontar estas mayores erogaciones, equivalentes a 2 puntos del PBI (sólo en 2009, representó casi \$ 23.000 M).

En paralelo con estos mayores gastos, **las provincias fueron cediendo progresivamente recursos a la Nación a través de distintas precoparticipaciones para fi-**

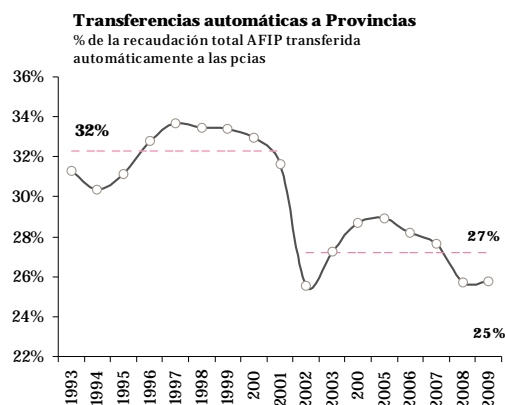
nanciar los desequilibrios del sistema previsional y afrontar el costo de la transición del régimen de AFJPs creado en 1993: a) 10,3% del IVA en agosto de 1991, b) 20% del Impuesto a las Ganancias (1992), c) 15% del total de la masa coparticipable por la firma del Acuerdo Federal entre la Nación y las Provincias en agosto de 1992 y ratificado por ley del Congreso Nacional, d) 21% del impuesto a las naftas y 100% del impuesto al resto de los combustibles (1996), e) 70% del Monotributo (1998) y, e) 100% del impuesto Adicional a los Cigarrillos (1999)¹. Sólo en 2009, todas estas precoparticipaciones implicaron menores recursos para las provincias por un total de \$ 26.800 M.

Finalmente, los efectos colaterales en materia tributaria que trajo aparejados la crisis de 2001/02 terminaron por consolidar este modelo de centralización de los recursos en manos del Estado Nacional, con la implementación de impuestos que sólo se coparticiparon parcialmente con las provincias: las retenciones a las exportaciones (recién en marzo de 2009 se pasó a distribuir entre las provincias el 30% de las del complejo sojero)² y el impuesto al cheque (del cuál sólo se coparticipa el 30%, recibiendo las provincias apenas el 15% del total recaudado).

Así, mientras las responsabilidades de gasto de las provincias se incrementaron sensiblemente (pasaron de representar el 33% del Gasto Primario Consolidado Nación-Provincias en 1991 a 41% en 2009), su participación en el total de la recaudación tributaria (Nación + Provincias) se redujo 10 puntos porcentuales (del 43% al 33%). De forma similar, las provincias reciben actualmente por transferencias automáticas apenas el 25%

Recursos cedidos por provincias a ANSES
Año 2009, \$M.

TOTAL	26.821
Masa coparticipable (15%)	10.668
IVA (10,3%)	4.374
Ganancias (20%)	5.491
Combustibles nafta (21%)	1.901
Combustibles otros (100%)	3.516
Monotributo (70%)	542
Adicional cigarrillos (100%)	329



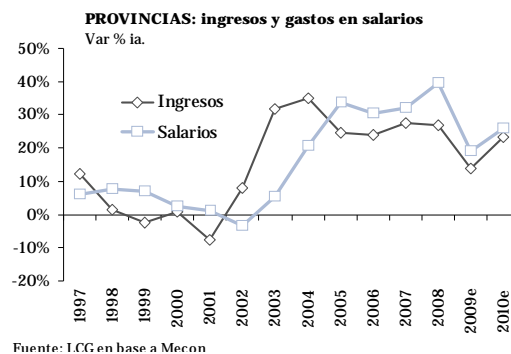
¹ Si bien este impuesto fue creado inicialmente en 1995 con asignación específica al financiamiento de planes sociales y/o de salud, la ley N° 25.239 de diciembre de 1999 lo destinó a la seguridad social.

² El denominado Fondo Federal Solidario, creado por DNU en marzo de 2009.

de la recaudación nacional de la AFIP (en los '90s, este porcentaje fue superior al 30%).

La consecuencia natural de este esquema fue el apremio fiscal de las provincias, situación que sólo pudo ser momentáneamente “escondida” con la licuación del gasto que trajo aparejada la devaluación del peso. Recompuesto el salario de los empleados públicos provinciales, volvió a quedar en evidencia el desfinanciamiento estructural de las cuentas públicas provinciales, que se tornaron cada vez más dependientes de la asistencia financiera del Gobierno Nacional.

La frutilla del postre de este esquema de centralización de los recursos fue la estatización de las AFJPs de octubre de 2008. Pese a que el Gobierno Nacional se hizo, a través de la ANSES, de un flujo anual a futuro de \$ 15.000 M de aportes que antes iban a las AFJPs y de un fondo de aportes acumulado en el pasado de unos \$ 140.000 M³, no sólo no le devolvió nada a las provincias de todos los recursos cedidos en el pasado para financiar el costo de la transición a un régimen previsional hoy inexistente, sino que prorrogó todas las precoparticipaciones existentes para sostener el abultado superávit de la ANSES (\$ 45.000 acumulado en el período 2003-09).



Un reparto inequitativo

La sanción de una ley de coparticipación es un mandato de la Constitución Nacional de 1994 incumplido, debido al altísimo nivel de consenso que requiere. Al tratarse de una ley convenio, es necesaria la aprobación por **mayoría absoluta** de la **totalidad** de los miembros de **ambas cámaras** y la

³ A valores de mercado actuales.

ratificación posterior por parte de **todas** las legislaturas provinciales.

¿Por qué es necesaria una nueva ley de coparticipación? Independientemente de la cuestión referida a la distribución primaria de los recursos entre la Nación y las provincias, el motivo principal es porque el sistema actualmente vigente (la ley 23.548 sancionada en 1988 y las leyes especiales sancionadas posteriormente) esconde importantes asimetrías en la distribución secundaria entre las distintas provincias.

Idealmente, el régimen de coparticipación debería permitir disminuir progresivamente la brecha relativa de desarrollo entre las distintas provincias, posibilitando que todos los habitantes del país puedan disponer de bienes y servicios provistos por el Estado de igual “calidad” (sin que ello dependa de la provincia en la cual han nacido). Esto cobra particular relevancia en un país con las profundas asimetrías regionales que tiene la Argentina, y es el núcleo central de un federalismo genuino. Es por ello que **todo criterio explícito de distribución debería incluir tanto indicadores “devolutivos”** (en función de la relevancia económica de cada provincia, priorizando la “devolución” de los tributos que recauda la Nación y que se generan en su territorio) **como “redistributivos”** (favoreciendo relativamente más a aquellas jurisdicciones más atrasadas en términos de desarrollo socioeconómico).

Claramente, **éste no fue el criterio que primó en 1988 en ocasión de la ley 23.548 de coparticipación federal**: los coeficientes se establecieron en función de las transferencias discrecionales realizadas en el trienio previo. Adicionalmente, la provincia de **Buenos Aires** (gobernada hasta finales de 1987 por un radical) se vio seriamente perjudicada: **su coeficiente secundario se redujo nada menos que 6 pp y fue la única provincia** (con la excepción

de Chubut) **que disminuyó su participación** en el total de la masa a coparticipar entre la Nación y las provincias.⁴

Si se compara la distribución actual de los impuestos (ley 23.548 y leyes especiales) con la que surge de realizar un promedio simple de indicadores “devolutivos” (PBG provincial, población) y “redistributivos” (desempleados, habitantes con necesidades básicas insatisfechas, pobres e indigentes) **queda clara la asimetría que sufre la provincia de Buenos Aires: la brecha entre el coeficiente “teórico” y el “efectivo” es de 16,5 pp. Teniendo en cuenta el total de las transferencias automáticas que recibieron las provincias en 2009, esta brecha equivale a casi \$ 13.000 M (monto similar a las necesidades de financiamiento estimadas para la provincia en 2010).**

Distribución secundaria de las transferencias automáticas

Coefficientes teóricos (promedio de indicadores) vs. Coeficientes efectivos 2003-09 (Ley 23.548 y Leyes Especiales)

	Indicadores Devolutivos		Indicadores Redistributivos				Prom. Indicados-res	Transf. Automát. (Ley 23.548 + Leyes esp.)	Diferencia (en pp)
	PBG 2005	Población 2009	Desempl. 2009	NBI 2001	Indigenc. 2009	Pobreza 2009			
Buenos Aires	33,7%	37,6%	48,4%	34,1%	33,4%	34,5%	37,0%	20,4%	-16,5%
Santa Fe	8,1%	8,0%	9,9%	6,9%	10,2%	7,8%	8,5%	8,8%	0,3%
Córdoba	8,1%	8,4%	10,0%	6,2%	8,0%	6,6%	7,9%	8,6%	0,7%
CABA	21,8%	6,7%	6,0%	3,3%	3,8%	3,2%	7,5%	1,9%	-5,6%
Tucumán	1,7%	3,8%	3,9%	5,0%	5,6%	5,9%	4,3%	4,6%	0,3%
Salta	1,6%	3,2%	3,1%	5,3%	3,6%	4,3%	3,5%	3,8%	0,3%
Mendoza	4,2%	4,4%	3,8%	3,8%	1,7%	2,7%	3,4%	4,1%	0,7%
Chaco	1,2%	2,8%	0,5%	5,1%	5,1%	5,0%	3,3%	4,8%	1,5%
Misiones	1,2%	2,9%	0,8%	4,1%	5,6%	5,0%	3,3%	3,4%	0,1%
Entre Ríos	2,0%	3,2%	2,0%	3,2%	4,3%	3,4%	3,0%	4,8%	1,7%
Corrientes	1,2%	2,7%	1,6%	4,2%	3,8%	4,4%	3,0%	3,7%	0,7%
S. del Estero	0,9%	2,3%	1,4%	4,0%	3,0%	3,6%	2,5%	4,0%	1,5%
Jujuy	0,8%	1,8%	1,1%	2,8%	1,9%	2,0%	1,7%	2,8%	1,1%
San Juan	0,8%	1,8%	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%	1,6%	3,2%	1,7%
Neuquén	2,7%	1,4%	1,1%	1,3%	1,4%	1,3%	1,5%	1,8%	0,3%
Formosa	0,5%	1,4%	0,3%	2,6%	1,8%	2,4%	1,5%	3,5%	2,0%
Río Negro	1,3%	1,5%	0,9%	1,5%	1,2%	0,9%	1,2%	2,5%	1,2%
Catamarca	1,4%	1,0%	1,1%	1,1%	0,8%	1,4%	1,1%	2,6%	1,5%
Chubut	2,0%	1,2%	0,8%	1,0%	0,8%	0,7%	1,1%	1,7%	0,6%
San Luis	1,0%	1,1%	0,3%	0,9%	0,7%	1,2%	0,9%	2,2%	1,4%
La Rioja	0,4%	0,9%	0,6%	0,9%	1,0%	1,1%	0,8%	2,0%	1,2%
La Pampa	0,9%	0,8%	0,3%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	1,9%	1,2%
Santa Cruz	1,7%	0,6%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,5%	1,7%	1,2%
T. del Fuego	0,7%	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	1,3%	0,9%

Fuente: LCG en base a Meccon

⁴ Su participación se redujo 1,11 pp. En el caso de Chubut, la disminución fue de apenas 0,0067 pp.

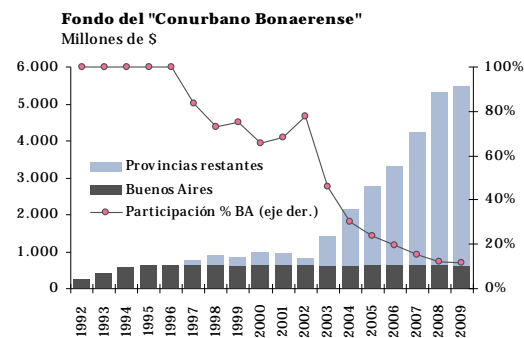
Esta inequidad en el reparto con la provincia de Buenos Aires intentó corregirse en 1992 con la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense, que pasó a destinar directamente el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias a Buenos Aires.⁵ Apenas tres años después, como resultado de la presión del resto de las provincias y la intención del Gobierno Nacional de limitar el margen de maniobra del gobernador bonaerense, se fijó un tope nominal de \$ 650 M para lo que recibiera la provincia de Buenos Aires; distribuyendo la diferencia entre el 10% de ganancias y el tope (que empezó a ser restrictivo desde 1997) entre las restantes provincias. **Así, Buenos Aires fue volviendo progresivamente a la situación inicial:** actualmente recibe apenas el 12% del Fondo del “Conurbano Bonaerense” (\$ 650 M), distribuyéndose el 88% restante (\$ 4.850 M) entre las otras provincias.

Con la excepción de la CABA, **Buenos Aires es la única jurisdicción que vería incrementado su coeficiente de distribución en caso de utilizar como base al promedio de indicadores.**⁶ Si bien todas las provincias se “perjudicarían” con el nuevo criterio de distribución secundaria, la situación hacia el interior de ellas no es homogénea. Como se observa en el gráfico (que mide el monto absoluto que dejarían de percibir en relación al gasto anual en salarios), para un grupo de provincias (Catamarca, Sgo. del Estero, San Juan, La Pampa, La Rioja, Formosa y San Luis) implicaría ceder recursos por un monto equivalente a más de la mitad del gasto anual en salarios públicos.

Precisamente aquí radica el **obstáculo principal para cualquier intento de reforma de la ley de coparticipación: el perjuicio evidente de la provincia de Bue-**

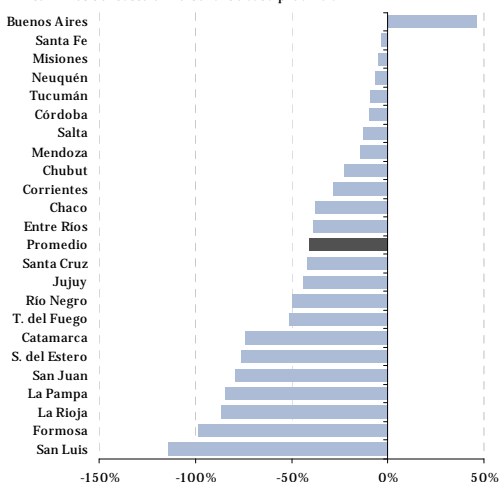
⁵ Como compensación al resto de las provincias, se estableció que el 4% del impuesto a las ganancias (adicional al 20%) se distribuyera directamente entre el resto de las provincias en función del índice NBI.

⁶ Por las características particulares de la CABA (es la sede del Gobierno Nacional, tiene algunas responsabilidades de gasto que están en cabeza de la Nación –p.e. Policía Federal), es conveniente excluirla del análisis de la distribución secundaria de los recursos.



Fuente: LCG en base a Mecon

Tranferencias automáticas
Brecha entre distribución según Prom. Indicadores y Ley 23.548 (y leyes especiales)
En términos del Gasto en Personal de cada provincia



Fuente: LCG en base al Mecon

nos Aires en la distribución secundaria requiere del “aporte” de las restantes provincias. Obviamente, **si la Nación cediera distribución primaria sería posible mejorar, en términos absolutos, la situación de todas las provincias y en términos relativos a la provincia de Buenos Aires.** ¿Fue posible avanzar en un intento de reforma?

La oportunidad perdida

Dado el altísimo nivel de consenso que requiere la sanción de una nueva ley de coparticipación, todo intento de reforma que intente llegar a buen puerto requiere del cumplimiento de condiciones políticas y económicas muy especiales.

La primera (y principal) es que exista un Gobierno Nacional muy fuerte políticamente (con mayoría propia en ambas cámaras), que cuente con los recursos necesarios y esté dispuesto a ceder fondos a las provincias en pos de alcanzar un nuevo acuerdo federal más equitativo. Adicionalmente, se requiere de una posición fiscal relativamente ordenada en las provincias. Esto permite que la mejora absoluta generada por los fondos aportados por la Nación en la distribución primaria sea “digerible” para las provincias más favorecidas por el esquema actual.

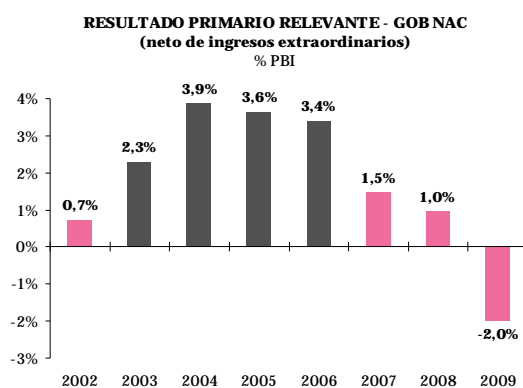
El proceso de reforma debía iniciarse “desde arriba”, con el Gobierno Nacional impulsando la solución a las provincias con la zanahoria de la mejora sensible (en términos absolutos) de los fondos que recibirían cada una de las provincias. Mirando en retrospectiva, lo cierto es que en el período 2004-06 se cumplían buena parte de estas condiciones, con la obvia excepción de la disposición de del Gobierno Nacional para una mayor federalización de los recursos.

Dada la magnitud de la crisis de 2001, era lógico que en una primera etapa se produjera una concentración de los escasos recursos tributarios en manos de la Nación para que pudiera cumplir con sus funciones básicas. Así, se implementaron impuestos que se coparticipaban poco y nada con las provincias (impuesto al cheque y retenciones), que hicieron que la Nación se apropiara directamente del 7% de la recaudación nacional y que la **participación de las provincias en la distribución primaria se redujera**, entre 2000 y 2002, **del 33% al 26%**.

Sin embargo, **con la fuerte recuperación de la economía** (en el período 2003-06 el PBI creció casi al 9% anual) **los ingresos del Gobierno tuvieron un fuerte aumento en un contexto en el cual el gasto público crecía a tasas relativamente moderadas**. En esos años, la recaudación aumentó a una tasa anual promedio cercana al 30%, a la vez que los gastos crecieron a un ritmo anual promedio del 23%. **El superávit primario genuino** (sin considerar ingresos extraordinarios) **fue claramente superior al 3% del PBI**.

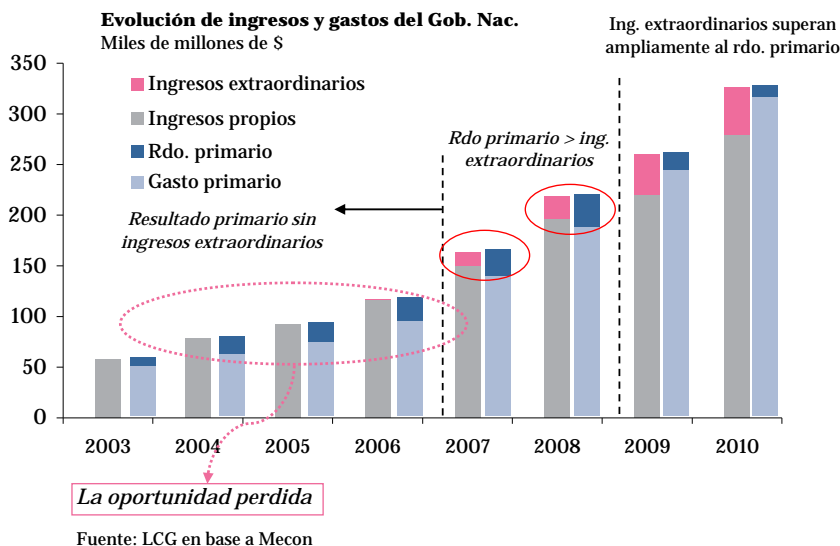
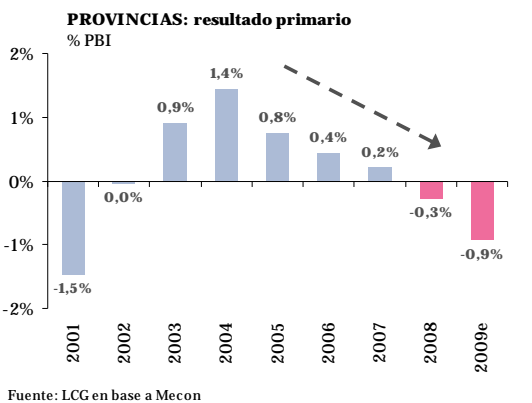
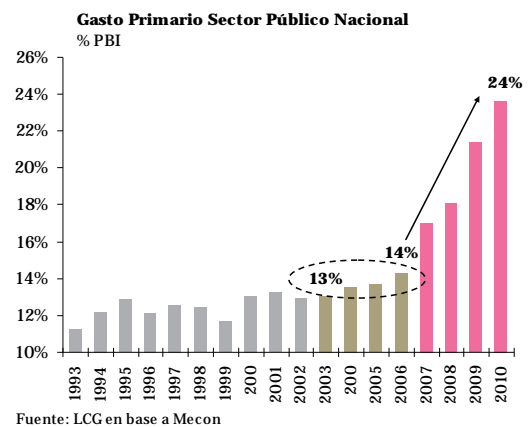
Este contexto de economía en pleno crecimiento, holgura fiscal, inicio del proceso de normalización de las relaciones financieras con el mundo (a principios de 2005 Argentina cerró el canje con los acreedores privados) y consolidación política (elecciones legislativas 2005) se presentaba como una excelente oportunidad para que el Gobierno cediera parte del superávit fiscal a las provincias para corregir las asimetrías fiscales existentes.

Sin embargo, esta inmejorable oportunidad se enfrentó a un Gobierno que prefirió ahondar todavía más la centralización de los recursos para financiar el afiebrado ritmo de crecimiento del gasto discrecional y, deterioro fiscal mediante, disciplinar a los gobernadores.



En vez de restituir los recursos excedentes a las provincias, el Gobierno prefirió volcarlos a incrementar el gasto público. Entre 2003 y 2006 el gasto primario del Gobierno Nacional se mantuvo prácticamente constante en términos del PBI. Sin embargo, **a partir de 2007 el gasto creció de manera exponencial: habrá aumentado nada menos que 10 pp del PBI en apenas 4 años.**

En simultáneo con este salto discreto en el nivel de gasto público, se produjo un progresivo deterioro de la posición fiscal del Gobierno Nacional, que se volvió **cada vez más dependiente de los ingresos extraordinarios para mantener el superávit fiscal.** El gráfico adjunto pone en evidencia **el peso creciente de los ingresos extraordinarios, que desde 2009 superan ampliamente al resultado primario.** Por su parte, desde 2004 las cuentas fiscales provinciales comenzaron a deteriorarse marcadamente y a partir de 2008 entraron en rojo. **La oportunidad para intentar consensuar un nuevo mecanismo de coparticipación había quedado definitivamente en el pasado.**



La “compensación” discrecional

En lugar de una mayor federalización de los recursos, el Gobierno Nacional optó por implementar como solución un mecanismo de transferencias discrecionales tendientes a compensar (sólo parcialmente) por una ventanilla lo que les sacaba por otra a las provincias.

¿Qué son las transferencias discrecionales? Son fondos que el Gobierno Nacional envía a las provincias para atender fines determinados. Contablemente, para la Nación representan un gasto y para las provincias un ingreso que luego lo destinan a ejecutar un determinado gasto. **La discrecionalidad de los fondos se debe a que, a diferencia de las transferencias automáticas (p.e. Coparticipación), no hay una norma que regule su distribución a las provincias. La Nación decide el “cómo”, el “cuándo” y sobre todo el “dónde” dirige estos fondos.**

Generalmente los fondos surgen a partir de los programas creados por los distintos ministerios nacionales, pero en los casos más importantes **se distribuyen a piacere por el Gobierno**. También la Nación maneja con discrecionalidad el **timing para la efectivización** de las transferencias ya comprometidas, lo cual puede ser doblemente perjudicial para la provincia porque ésta efectúa el gasto pensando que recibirá los fondos por parte de la Nación y los mismos llegan con retraso (o directamente no llegan).

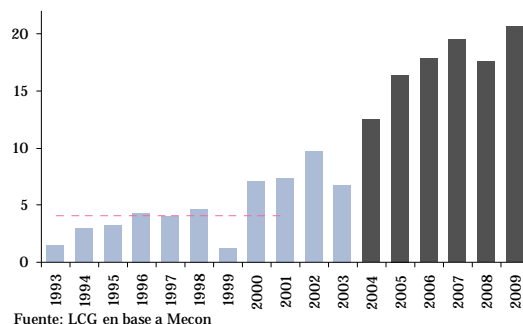
Las transferencias discrecionales más importantes son las del Ministerio de Planificación Federal para la realización de obras públicas financiadas por la Nación pero ejecutadas por las provincias (Plan Federal de Vivienda, obras viales, in-

fraestructura energética, infraestructura educativa, etc.)⁷. También se destacan, aunque con montos inferiores, las transferencias discrecionales en programas de salud y educación. En este último caso el más relevante es el Fondo de Incentivo Docente (\$ 2.400 M en 2009, casi el 1% del Presupuesto) que son transferencias del Ministerio de Educación a las provincias para suplementar los salarios docentes provinciales. El resto son programas con montos inferiores a \$ 200 M anuales.

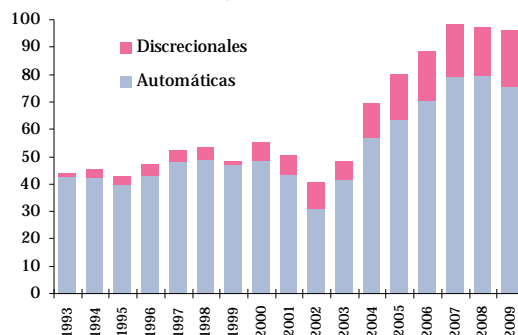
El crecimiento de estas transferencias en la era K ha sido exponencial: pasaron de \$ 3.000 M en 2003 a \$ 23.500 M en 2009. A precios constantes (sin considerar la inflación) se multiplicaron por 3 y son 5 veces superiores al promedio de la Convertibilidad.

Este fuerte crecimiento hizo que pasaran a representar del 4% a 13% de los ingresos provinciales totales. Si bien por su peso en los ingresos de las provincias parecerían no ser muy relevantes (por cada \$ 100 que transfiere la Nación \$ 80 son automáticos y \$ 20 discrecionales), con las cuentas provinciales tan deterioradas y un presupuesto tan rígido (el peso de los salarios en el gasto es superior al 50%) estos recursos adicionales son de extrema importancia para las provincias. Dado que **la totalidad de los ingresos propios y los automáticos de la Nación los tienen que destinar a pagar salarios y cumplir con la provisión de los servicios básicos a cargo de ellas, las transferencias discrecionales les dan a las provin-**

Transferencias discrecionales a Provincias
Miles de millones de \$ constantes de 2009



Transferencias a Provincias
Miles de millones de \$ constantes de 2009



⁷ En el caso de la obra pública nacional, se trata de fondos de la Nación que son ejecutados por ella misma (las provincias no interceden en absoluto). Los casos más importantes son las obras viales de la Dirección Nacional de Vialidad, mejoras en el sector de transporte, los gastos en equipamiento del PEN, etc. En 2009, la obra pública nacional fue de \$ 15.000 M (6% del gasto primario). Si bien también se maneja discrecionalmente por el Gobierno Nacional y puede ser utilizada para disciplinar gobernadores, dado que la ejecución de los fondos es de carácter nacional optamos por excluirla de nuestra definición de "gasto discrecional".

cias un importante margen de maniobra para poder realizar obras con fondos de la Nación.

Por último y no menos importante, el Gobierno le refinancia a algunas provincias anualmente los vencimientos de la deuda provincial contraída con la Nación a través del Programa de Asistencia Financiera (PAF). Sólo este año el financiamiento alcanzaría un piso de \$ 12.000 M⁸. Al igual que en el resto de las transferencias discrecionales, la entrega de estos fondos surge de una negociación anual entre el Gobierno y las provincias. Por cierto, **la situación es paradójica: prácticamente el total de esa deuda se generó como consecuencia de los recursos que las provincias le cedieron a la Nación para financiar al sistema previsional en la década pasada.** Actualmente, la deuda provincial alcanza los US\$ 30.000 M.

En resumen, las transferencias discrecionales son cada vez más importantes, tanto desde el punto de vista económico (cuentas fiscales, actividad económica) como político (disciplinamiento). La justificación del PEN es que con las transferencias a las provincias se corrige la asimetría en la distribución primaria de los ingresos.

Entonces, la primer pregunta que surge es, **¿son suficientes las transferencias discrecionales? La respuesta es claramente no: mientras que entre 2003 y 2009 las provincias cedieron recursos a la Nación por casi US\$ 50.000 M⁹, les “volvió discrecionalmente” sólo**

⁸ Los PAF no se consideran como gasto por parte de la Nación ni como ingreso por parte de las provincias (no van “arriba de la línea” como sí sucede con el resto de las transferencias). Los PAF son una aplicación financiera para la Nación y una fuente de financiamiento para las provincias.

⁹ Al respecto, se deberían adicionar los US\$ 3.000 M acumulados que el Gobierno le ha retenido en concepto de ATNs a las provincias (de acuerdo a la ley 23.548) y aún no les ha reintegrado.

la mitad¹⁰. De esta forma, queda claro que la “compensación discrecional” es sólo parcial.

TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES Y DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS

2003-2009

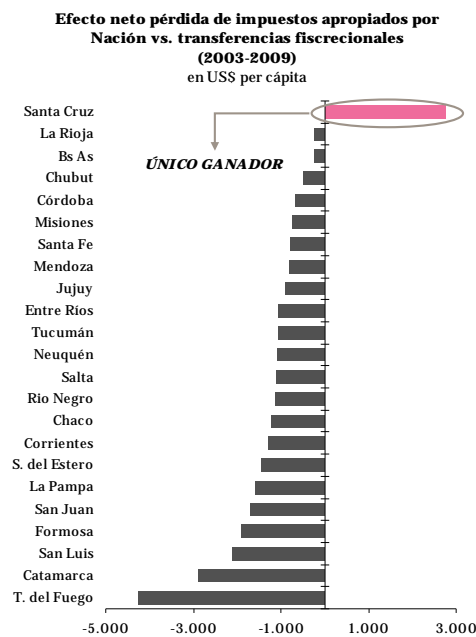
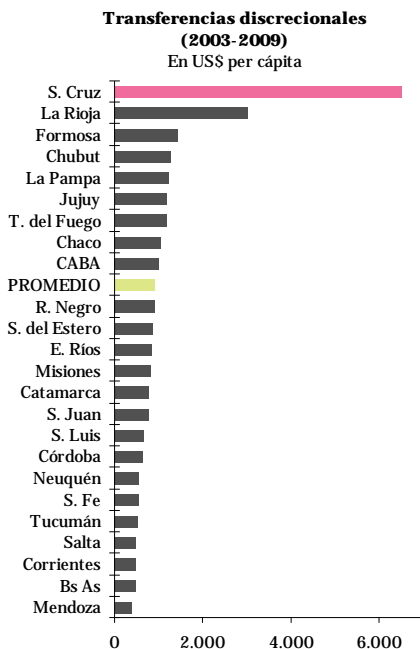
Millones de US\$

1. PÉRDIDA POR IMPUESTOS	48.773	<p><i>Lo que cedieron las provincias duplicó a las transferencias discrecionales de la Nación</i></p>
1.1 ANSES	37.193	
-Masa coparticipable (15%)	14.355	
-IVA (10%)	5.665	
-Ganancias (20%)	7.733	
-Combustibles nafta (21%)	2.906	
-Combustibles otros (100%)	5.356	
-Monotributo (70%)	697	
-Adicional cigarrillos (100%)	481	
1.2 TESORO	11.580	
-Débitos y créditos (70%)	11.580	
2. TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES	24.431	

Fuente: LCG en base a Mecon

Además de ser insuficientes, ¿cuán discrecionales son las transferencias discrecionales? La provincia más favorecida resultó ser por lejos Santa Cruz. **En términos per cápita recibió 7 veces más que el resto de las provincias y 17 veces más que Mendoza** (la menos “favorecida”). Mientras que entre 2003 y 2009 un santacruceño recibió por parte de la Nación US\$ 6.300, un mendocino percibió sólo US\$ 360. Incluso, **Santa Cruz es la única provincia que logró recibir más por transferencias discrecionales que lo que cedió en recursos a la ANSES**. En este período, Santa Cruz recibió transferencias discrecionales US\$ 1.400 M y perdió recursos por US\$ 750 M. En el extremo opuesto está Buenos Aires que sólo fue “compensada” con US\$ 6.800 M mientras que perdió recursos por US\$ 10.500 M.

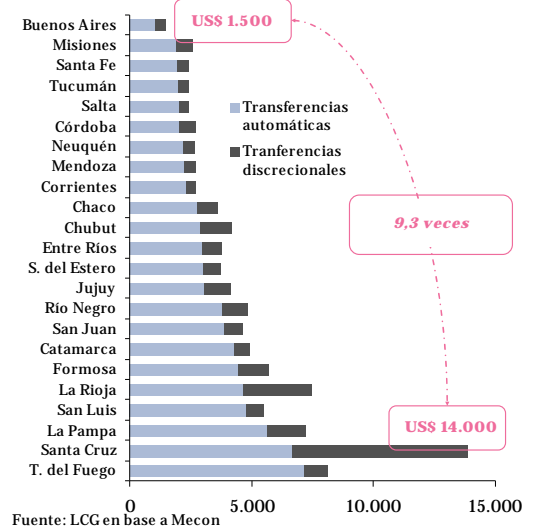
¹⁰ Aún adicionando a la obra pública nacional realizada en el período (US\$ 13.000 M) no se llega a compensar la pérdida de recursos sufrida por las provincias.



Pero, además de insuficientes y discretionales, ¿corrigen las asimetrías de la Ley 23.548? Las transferencias discretionales no sólo no corrigen la desigualdad presente en la distribución de las transferencias automáticas sino que en algunos casos la acentúan fuertemente (ver por ejemplo Santa Cruz y La Rioja). En términos per cápita¹¹, la brecha entre la provincia que más recursos recibe en forma automática (T. del Fuego) y la que menos (Buenos Aires) ha sido casi de 7 veces entre 2003-09. Cuando se consideran también las transferencias discretionales, la brecha aumenta a 9,3 veces, siendo Santa Cruz la provincia con más recursos de origen nacional (entre automáticos y discretionales).

Como se observa, las transferencias discretionales realizadas por el Gobierno Nacional no han compensado a las provincias por los recursos que cedieron, tuvieron una discrecional-

Transferencias automáticas y discretionales.
Acumulado 2003-09, US\$ per cápita



¹¹ En realidad, se considera el coeficiente que surge del promedio de los indicadores devolutivos y redistributivos mencionado anteriormente (que muestra valores muy similares a los surgen de tomar únicamente a la población de cada provincia).

lidad muy alta en términos geográficos y amplificaron las inequidades distributivas de la ley 23.548.

Una solución posible

Dado el contexto actual, en el cual la holgura fiscal del Gobierno Nacional se ha reducido sensiblemente, resulta utópico pensar que se pueda avanzar en consensuar una nueva ley de coparticipación. Sólo puede plantear esto aquel que quiera mantener el *statu quo* distributivo actual.

Sin embargo, sí se puede avanzar en corregir, en el margen, la situación actual. Dadas las penurias fiscales que sufren la mayoría de las provincias, el primer paso debería ir en sentido de reequilibrar la profunda asimetría en la distribución primaria actual de los recursos entre la Nación y las provincias. **¿Implica esto desfinanciar a la Nación? Claramente no.** Como analizamos más arriba, la Nación destina anualmente montos significativos en transferencias discrecionales a las provincias que, además de insuficientes y sesgadas, utiliza para disciplinar gobernadores. Es por ello que **aumentar la distribución primaria de recursos al conjunto de las provincias sólo implicaría, esencialmente, hacer automático lo que el Gobierno transfiere hoy discrecionalmente.**

A grandes rasgos, la situación actual es la siguiente: las provincias ceden anualmente recursos a la ANSES y al Tesoro (\$ 35.300 M sólo en 2009); esto permite que, pese al significativo incremento de la cantidad de pasivos, la ANSES venga mostrando un abultado superávit (\$ 45.000 M acumulado en el período 2003-09) con el cual financia al Tesoro (\$ 18.500 M sólo en 2009), que a su vez lo utiliza para refinanciar (negociación anual mediante) los vencimientos de las deudas que las provincias tienen con la Nación (que tuvo su origen,

precisamente, en los recursos que cedieron para financiar al régimen previsional). **Este triángulo absurdo de financiamiento que ahoga las cuentas públicas provinciales es la piedra angular sobre la cual se ha estructurado el modelo de construcción política del kirchnerismo** (que se complementa con las transferencias discrecionales).

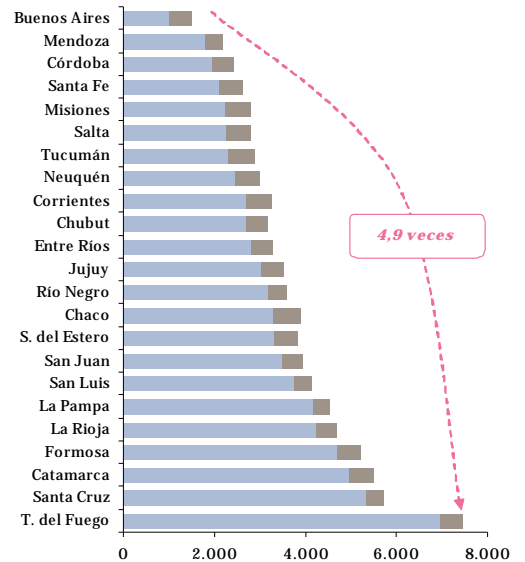
¿Cuáles son los candidatos naturales para mejorar la distribución primaria? El primero es el impuesto al cheque, ya que no existe ningún justificativo para que no se coparticipe íntegramente y, adicionalmente, tiene una asignación “específica” al Tesoro (lo cual resulta inconstitucional). El segundo probablemente sea la detracción del 15% del total de la masa coparticipable que actualmente se destina a la ANSES. **Sólo por estos dos conceptos, las provincias recibirían recursos adicionales por \$ 19.200 M** (\$ 10.700 M por el 15% de la masa coparticipable y \$ 8.500 M por el impuesto al cheque). Este monto (que, por cierto, representa sólo el 55% del total de las potenciales reivindicaciones provinciales) resulta inferior al total de transferencias discrecionales que el Gobierno Nacional realizó en 2009, por lo que no implicaría desfinanciar al Estado Nacional sino transformar discrecionalidad en automaticidad.

Como mencionamos, la prioridad es moderar la asimetría Nación – Provincias en la distribución de los recursos. Pero de avanzarse en este sentido, resulta una inmejorable oportunidad para corregir, en el margen, las asimetrías interprovinciales sin necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación. Una alternativa sería la de distribuir los fondos adicionales que recibirían las provincias en función del promedio de indicadores “devolutivos” y “redistributivos” planteado anteriormente.

Si bien, como se observa en el gráfico, permitiría solucionar sólo muy parcialmente las diferencias de la distribución secundaria per cápita (de hecho, prácticamente todas las pro-

vincias mantendrían su posición relativa en el ordenamiento y el ratio de las transferencias per cápita entre las provincias de Buenos Aires y Tierra del Fuego sería aún de 5 veces), lo cierto es que **después de años de centralización de los recursos sería un primer paso tendiente a avanzar en la corrección progresiva de dos importantes asimetrías: la de la distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias** (sin desfinanciar al Estado Nacional pero sí disminuyendo su margen de discrecionalidad) y la de la **situación relativa de las provincias** (disminuyendo parcialmente la brecha existente en la capacidad de cada provincia para proveer bienes públicos “homogéneos” a sus habitantes).

Transferencias automáticas y recursos cedidos a provincias
Año 2009, \$ per capita



Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.