

Inviabilidad fiscal y dependencia política de Buenos Aires

Informe Mensual Junio

Jueves 25 de junio de 2009

labourcapitalgrowth

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

Editorial

Llegaron las elecciones, y el rótulo de “madre de todas las batallas” vuelve a recaer una vez más sobre la disputa en la provincia de Buenos Aires. No es de extrañar ya que la misma representa el 34% del PBI del país, contiene al 38% de su población total y sus diputados son más del 25% de la Cámara. No pueden haber dudas acerca del peso político que la Provincia conlleva. Sin embargo, esta fortaleza natural tiene como contrapartida una debilidad económica significativa, que hace de su territorio uno de los más problemáticos. Tanto es así que a veces cuesta encontrar racionalidad en los sueños y las peleas de algunos candidatos por llegar eventualmente a gobernarla...

La lectura mediática del lunes 29 dependerá del resultado en la provincia de Buenos Aires, pero los enormes inconvenientes que en ella existen no acabarán ahí sino que se irán profundizando con el tiempo. La senda de déficit que se verifica desde el 2005 muestra un continuo deterioro y llegará este año a los \$ 7.700 M, casi un 0,7% del PBI, representando el 90% del rojo consolidado para todas las provincias.

Esta situación es de gran relevancia en cualquiera de los escenarios que las elecciones abran a futuro. De ganar el oficialismo, y casi independientemente de los resultados en otros territorios, pretenderá comenzar a perfilar candidatos propios de cara al 2011. Claramente, Scioli se perfila como el sucesor más natural; y hasta se podría pensar en un *kirchnerismo* abroquelándose para defender el bastión conquistado. Para ello tendrán que mejorar coyuntural y estructuralmente las finanzas públicas de la Provincia, algo que es sumamente complicado ya que los problemas económicos que arrastra provienen tanto de causas remotas (sucesivas pérdidas con cada nuevo marco relacionado con la coparticipación) como inmediatas (dinámica de los salarios y congelamiento del Fondo del Conurbano) de muy difícil reversión, no sólo por

su magnitud sino por las negociaciones políticas que hacerlo implicaría.

Por otro lado, venimos insistiendo desde hace un tiempo que a partir de julio la política va a estar signada por la pelea por recursos entre el Gobierno Nacional y las provincias o, equivalentemente, por el kirchnerismo y el resto de los referentes peronistas para que dicho partido pueda llegar con chances a las próximas elecciones presidenciales. Si el oficialismo pierde el domingo, los tiempos de esa pelea tenderán a acelerarse y la búsqueda de soluciones para la provincia será quizás más complicada y las consecuencias pueden generar una mayor descomposición general.

Por todo lo anterior, entendemos que una buena radiografía del estado actual de la provincia de Buenos Aires resulta de suma utilidad. Los resultados a los que arribamos son preocupantes, en particular porque no vemos en quienes pretenden hacer del territorio bonaerense su centro de poder un diagnóstico profundo y sistémico que les permita anticiparse a la dinámica que entrará en vigencia apenas finalicen los comicios.

Crónica de un déficit anunciado

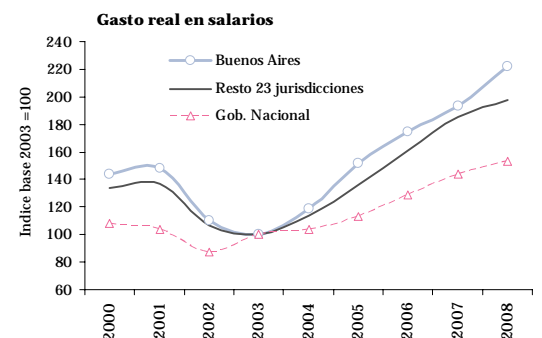
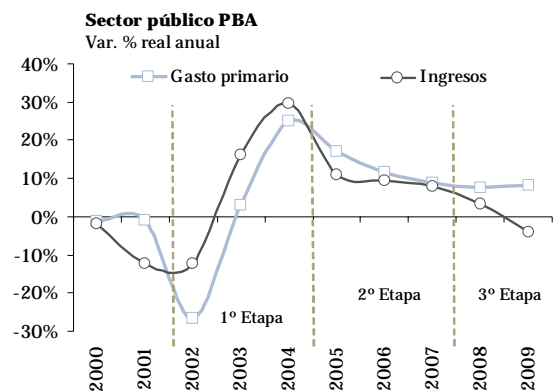
Desde el 2002, **las cuentas fiscales de la provincia de Buenos Aires pasaron por tres etapas bien diferenciadas.** La situación se fue deteriorando con el transcurso del tiempo, pasando de un primer período de bonanza y ahorro hasta alcanzar en la actualidad un abultado déficit.

En una primera etapa, la provincia logró reordenar sus cuentas luego de la crisis del año 2001. Gracias a la devaluación se pudo licuar el gasto público provincial, más específicamente los salarios (principal componente del gasto). De esta manera, por única vez **entre el 2002 y el 2004, los ingresos crecieron más que los gastos,** lo cual le permitió a la Provincia pasar de un déficit primario de 0,3% en 2002 a un superávit del 0,2% del PBI en 2004.

Sin embargo, a partir del 2005 el aumento del gasto comenzó a “comerse” el superávit primario. En esta segunda etapa, los ingresos de la provincia de Buenos Aires mostraron una muy buena *performance*, evidenciando tasas de crecimiento del 10% en términos reales, pero no alcanzaron para cubrir el incremento de los gastos (que crecieron en promedio un 12% anual en términos reales). **En esta etapa, el otrora superávit se transformó en un déficit moderado.**

El principal componente que impulsó el crecimiento del gasto fueron las remuneraciones. Luego de la devaluación, los salarios se recuperaron más rápidamente en Buenos Aires que en el resto de las provincias y más aún en relación a los empleados del sector público nacional. Incluso, el rubro salarios pesa relativamente más en Buenos Aires que en el resto de las jurisdicciones (57% vs. 51%).

Finalmente, en **la tercera etapa que comenzó a finales de 2007, el gasto no disminuyó su ritmo de creci-**



miento, pero los ingresos comenzaron a debilitarse. Este cóctel de gasto creciendo y recursos en caída hizo que, solamente en los últimos dos años, las cuentas fiscales de la provincia de Buenos Aires hayan sufrido un fuerte deterioro: **el déficit primario pasó de \$ 400 M a \$ 7.700 M.**

Si bien la gran mayoría de las provincias presentan problemas fiscales (ver Informe Mensual de Abril), el déficit de la provincia de Buenos Aires explica por sí solo el 90% del resultado negativo global de las provincias.

En 2009, esperamos que el gasto crezca nuevamente por encima de los recursos. Mientras que estimamos un incremento nominal del gasto del 24%, los ingresos sólo lo harían al 10%. El impacto de las elecciones legislativas en el gasto es evidente: sólo las transferencias a los municipios y el gasto de capital explican el 40% del aumento del gasto. El resto del incremento, lo explican los salarios, tampoco ajenos al efecto de los comicios.

Así, estimamos que el déficit primario alcanzaría los \$7.700 M (0,7% PBI). Mientras que el déficit financiero (que incluye los intereses) ascendería a \$8.900 M y las necesidades financieras (que contienen además las amortizaciones de deuda) a \$11.900 M.

El desafío (y la gran duda) es de dónde saldrá el financiamiento para cubrir estos casi \$12.000 M. En principio, la Nación acordó financiamiento por \$2.900 a través del Programa de Asistencia Financiera (PAF). Esta asistencia sólo cubre las amortizaciones de deuda. Con lo cual todavía queda cubrir el equivalente al déficit fiscal (\$9.000 M aprox.).

Una parte del financiamiento provendría del Instituto de Previsión Social de la Provincia, como suele ocurrir todos los años. Por otro lado, tal cual se dio a conocer la semana pasada, la intención del Gobierno Provincial es buscar financia-

Administración Pública no Financiera Provincia de BA
Millones de \$

| | 2008 | 2009 (p) | Var. % la. |
|--|---------------|---------------|---------------|
| 1. INGRESOS TOTALES | 37.313 | 41.206 | 10,4% |
| Tributarios | 31.575 | 34.464 | 9,1% |
| Provinciales | 17.777 | 19.548 | 10,0% |
| Nacionales | 13.798 | 14.916 | 8,1% |
| Transf. corrientes | 3.030 | 4.090 | 35,0% |
| Ingresos de capital | 856 | 1.198 | 40,0% |
| Otros | 1.852 | 1.454 | -21,5% |
| 2. GASTO PRIMARIO | 39.370 | 48.932 | 24,3% |
| Personal | 22.634 | 27.840 | 23,0% |
| Consumo y servicios | 2.961 | 3.405 | 15,0% |
| Transf. corrientes | 10.264 | 12.830 | 25,0% |
| Gasto de capital | 3.511 | 4.858 | 38,4% |
| 3. RESULTADO PRIMARIO (1) - (2) | -2.057 | -7.727 | 275,6% |
| 4. Rentas de la propiedad | 1.038 | 1.145 | 10,3% |
| 5. RESULTADO FINANCIERO (3) - (4) | -3.095 | -8.872 | 186,6% |

Fuente: LCG en base a la Dirección Provincial de Presupuesto

FINANCIAMIENTO PROVINCIA DE BA 2009
Millones de \$

| | |
|--|----------------|
| a) Resultado primario | -7.727 |
| b) Intereses | 1.145 |
| c) Resultado Financiero (a) - (b) | -8.872 |
| d) Amortizaciones deuda | 3.032 |
| e) Necesidades de financiamiento (c) - (d) | -11.904 |
| MENOS | |
| f) PAF ACORDADOS | 2.932 |
| IGUAL | |
| Financiamiento adicional requerido | -8.972 |

Fuente: LCG en base a Mecon

miento en el mercado voluntario por unos \$3.000 M, aunque esto último resulta como mínimo dudoso, dadas las condiciones que el mercado le está imponiendo a la Argentina.

La raíz del problema

Como mencionamos en nuestro Informe Mensual de Abril, existe un **fuerte desequilibrio en la relación fiscal entre la Nación y las provincias.**

Los **tres grandes hitos que marcaron esta asimetría** son: a) la descentralización de servicios educativos y de salud sin la correspondiente transferencia de recursos, b) el desvío de recursos provinciales para financiar a la ANSES y c) la distribución inequitativa de la recaudación del Impuesto al Cheque (el 85% se lo queda la Nación). **Estimamos este desequilibrio estructural en el orden de los \$ 50.000 M anuales, de los cuales pueden asignarse unos \$ 10.000 M anuales a la provincia de Buenos Aires.**¹

El resultado de esta sucesión de reformas normativas (cabe recordar que todas estas transferencias de recursos desde las provincias a la Nación son leyes del Congreso Nacional) fue **una mayor responsabilidad de gasto para las provincias y menos recursos para afrontarlos:** las provincias pasaron de hacerse cargo del 33% del gasto público total en 1991 al 40% en 2008, mientras su participación en los ingresos tributarios (nacionales + provinciales) cayó del 57% al 43% en el mismo período.

Todo ello refleja esencialmente un desequilibrio en la distribución primaria de recursos (que determina cuanto le queda

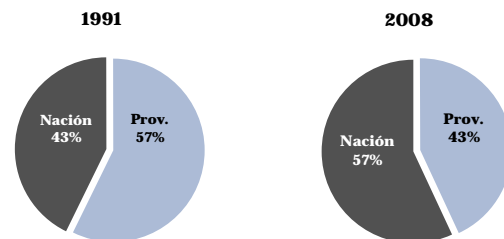
Estimación del déficit estructural de las provincias

2008 - Millones de \$

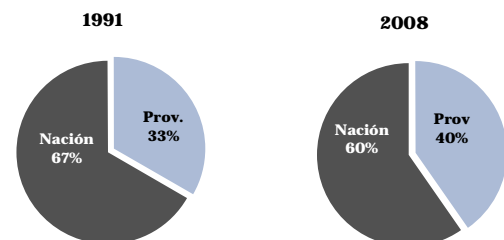
| | Provincias | PBA |
|-----------------------|---------------|---------------|
| 1. Educación y salud | 20.000 | 4.000 |
| 2. ANSES | 23.342 | 4.668 |
| 3. Créditos y débitos | 8.534 | 1.707 |
| TOTAL | 51.877 | 10.375 |

Fuente: LCG en base a Mecon

RECURSOS TRIBUTARIOS (AFIP + Provinciales)



GASTO PRIMARIO CONSOLIDADO



¹ Utilizando la participación de Buenos Aires en la distribución secundaria de recursos entre provincias.

a la Nación y cuanto al conjunto de provincias) y afecta por igual a todas y cada una de las provincias argentinas.

El problema adicional para Buenos Aires es que se encuentra además perjudicada en la distribución secundaria de recursos (donde se indica qué porcentaje de los fondos destinados al conjunto de provincias le corresponde a cada una de ellas). Tomando la totalidad de las transferencias automáticas (coparticipación más leyes especiales, incluido el Fondo del Conurbano Bonaerense), **la provincia de Buenos Aires hoy recibe aproximadamente el 20% del total de fondos destinados a las provincias.**²

¿En qué se basa este supuesto perjuicio? Para evaluar la justicia de este coeficiente, uno puede guiarse por criterios devolutivos, redistributivos o una combinación de ambos. Los del primer tipo priorizan la “devolución” a las provincias de los tributos que recauda la Nación y que se generan dentro de la frontera de cada una de las provincias. Dos indicadores devolutivos de referencia son la participación en el Producto Bruto Geográfico provincial y la participación en la población. En cambio, los criterios redistributivos apuntan a equilibrar el desarrollo socio-económico en todo el país, favoreciendo a aquellas jurisdicciones de menor desarrollo relativo. Entre estos indicadores sobresale la participación de cada provincia en el total de desempleados, en los hogares con necesidades básicas insatisfechas, y en pobres e indigentes.

La provincia de Buenos Aires contiene en su territorio el 38% de la población y su Producto Bruto Geográfico representa el 34% del PBI del país. Además alberga al 49% de los desempleados, el 37% de pobres, el 37% de indigentes y el 34% de hogares NBI. Como se observa, **cualquier indicador (o combinación de indicadores) que se elija para la**

² El coeficiente de Buenos Aires de la Ley de Coparticipación es del 21,7%. Sin embargo, este valor cae al 20% al incorporar el resto de las transferencias automáticas.

comparación, demuestra que el coeficiente del 20% que le corresponde a Buenos Aires es claramente insuficiente.^{3,4}

| Provincia | Indicadores Devolutivos | | Indicadores Redistributivos | | | | Prom. Indicadores | Ley 23.548 | Dif. (en pp.) |
|---------------|-------------------------|----------------|-----------------------------|---------------|----------------|---------------|-------------------|--------------------|---------------|
| | PBG 2005 | Población 2001 | Desempl. 2006 | NBI 2001 | Indigenc. 2006 | Pobreza 2006 | | | |
| Buenos Aires | 33,7% | 38,1% | 49,4% | 34,1% | 37,2% | 37,2% | 38,3% | 21,7% | -16,5% |
| CABA | 21,8% | 7,7% | 6,5% | 3,3% | 1,9% | 2,5% | 7,3% | s/d ⁽¹⁾ | s/d |
| Salta | 1,6% | 3,0% | 4,1% | 5,3% | 5,2% | 4,5% | 4,0% | 3,8% | -0,2% |
| Neuquén | 2,7% | 1,3% | 1,1% | 1,3% | 1,2% | 1,0% | 1,4% | 1,7% | 0,3% |
| Misiones | 1,2% | 2,7% | 1,2% | 4,1% | 3,8% | 4,2% | 2,9% | 3,3% | 0,4% |
| Chubut | 2,0% | 1,1% | 1,2% | 1,0% | 0,9% | 0,8% | 1,2% | 1,6% | 0,4% |
| Corrientes | 1,2% | 2,6% | 1,5% | 4,2% | 5,1% | 4,2% | 3,1% | 3,7% | 0,6% |
| Mendoza | 4,2% | 4,4% | 3,0% | 3,8% | 2,6% | 3,1% | 3,5% | 4,1% | 0,6% |
| Tucumán | 1,7% | 3,7% | 4,0% | 5,0% | 4,5% | 4,9% | 4,0% | 4,7% | 0,7% |
| Jujuy | 0,8% | 1,7% | 1,4% | 2,8% | 2,6% | 2,4% | 2,0% | 2,8% | 0,9% |
| Santa Fe | 8,1% | 8,3% | 9,0% | 6,9% | 7,5% | 6,9% | 7,8% | 8,8% | 1,1% |
| T. del Fuego | 0,7% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,3% | 1,2% | 0,9% |
| Santa Cruz | 1,7% | 0,5% | 0,1% | 0,3% | 0,0% | 0,1% | 0,5% | 1,6% | 1,1% |
| La Pampa | 0,9% | 0,8% | 0,5% | 0,5% | 0,7% | 0,7% | 0,7% | 1,9% | 1,2% |
| Río Negro | 1,3% | 1,5% | 1,2% | 1,5% | 0,9% | 0,9% | 1,2% | 2,5% | 1,3% |
| Córdoba | 8,1% | 8,5% | 7,1% | 6,2% | 7,1% | 7,2% | 7,4% | 8,8% | 1,4% |
| La Rioja | 0,4% | 0,8% | 0,8% | 0,9% | 0,6% | 0,9% | 0,7% | 2,0% | 1,3% |
| Chaco | 1,2% | 2,7% | 1,2% | 5,1% | 5,6% | 4,7% | 3,4% | 4,9% | 1,5% |
| San Luis | 1,0% | 1,0% | 0,2% | 0,9% | 0,6% | 1,0% | 0,8% | 2,3% | 1,5% |
| S. del Estero | 0,9% | 2,2% | 1,1% | 4,0% | 3,6% | 3,5% | 2,5% | 4,1% | 1,5% |
| Catamarca | 1,4% | 0,9% | 1,2% | 1,1% | 1,0% | 1,3% | 1,2% | 2,7% | 1,6% |
| San Juan | 0,8% | 1,7% | 1,2% | 1,7% | 2,1% | 2,3% | 1,7% | 3,3% | 1,7% |
| Entre Ríos | 2,0% | 3,2% | 2,4% | 3,2% | 3,3% | 3,3% | 2,9% | 4,8% | 1,9% |
| Formosa | 0,5% | 1,3% | 0,5% | 2,6% | 1,7% | 2,1% | 1,5% | 3,6% | 2,1% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |

Fuente: LCG en base a Indec.

⁽¹⁾ A la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le corresponde el 1,4% de la distribución primaria de la Nación.

En la siguiente sección haremos un breve repaso histórico de la relación fiscal entre la Nación y Buenos Aires con el objetivo de identificar el origen de este perjuicio relativo de la Provincia.

³ Los datos de desempleo, pobreza e indigencia corresponden al año 2006 debido a que es el último período en el que la información del INDEC resulta confiable. El dato de PBG corresponde al año 2005 por ser el último actualizado, y los datos de población y NBI al censo 2001.

⁴ Es justo mencionar, sin embargo, que existen dos aspectos (difíciles de cuantificar) que atenúan este perjuicio. El primero de ellos tiene que ver con la elevada densidad geográfica del Conurbano Bonaerense, el cual permite alcanzar economías de escala para la provisión de ciertos bienes públicos. El segundo se relaciona con la utilización que hace la población bonaerense de los servicios públicos que se brindan en la Ciudad de Buenos Aires.

¿Dónde nació el perjuicio para Buenos Aires?

El primer bosquejo de un régimen de coparticipación de impuestos en nuestro país data del año 1934. Desde la conformación del Estado Nacional hasta 1890, existió una clara separación de las fuentes tributarias entre la Nación (principalmente derechos aduaneros, contribuciones directas y venta de tierras públicas) y las provincias (impuestos internos). Con la crisis de 1890, el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a establecer bajo su órbita impuestos coexistentes con tributos provinciales. Esta autorización, en principio pensada como transitoria, se mantuvo en la práctica hasta mediados de la década del '30.

Las necesidades fiscales derivadas de la Gran Depresión mundial, llevaron al gobierno a la implementación de nuevos impuestos (a las ventas -1931- y a los réditos -1932-) que, luego de ser coparticipados inicialmente de forma unilateral por la Nación, tuvieron en el año 1934 una distribución explicitada por ley entre el Estado Nacional (82,5%) y las provincias y la ciudad de Buenos Aires (17,5%). La distribución secundaria entre las provincias se realizaría en función de la población (30%), de los gastos presupuestados para 1934 (30%), los recursos percibidos el año anterior (30%) y un pequeño componente redistributivo entre las provincias (10%). **El coeficiente de la provincia de Buenos Aires en la distribución secundaria era del 31,2%.** De forma simultánea, las provincias le cedieron a la Nación mediante una Ley Convenio la prerrogativa de la creación de impuestos internos.⁵

Luego de sucesivas modificatorias que elevaron paulatinamente la participación de las provincias en la distribución primaria, en 1973 se decidió reemplazar los regímenes vigen-

⁵ Ley N° 12.134 de Unificación de Impuestos Internos.

tes por un único sistema de distribución de impuestos, que incluyera dentro de la masa coparticipable a todos los impuestos nacionales existentes (con la excepción de los vinculados al comercio exterior –potestad exclusiva del gobierno nacional- y de aquellos impuestos nacionales cuya recaudación estuviera afectada a la realización de inversiones, servicios, obras y fomento de actividades declaradas de interés nacional) y los que a futuro estableciera el Estado Nacional.⁶

Las provincias aumentaron sensiblemente su participación en la distribución primaria (pasó a ser del 50,3%, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires),⁷ la de la Nación se redujo al 46,7% y el 3% restante con destino a un fondo de desarrollo. Con respecto a la distribución secundaria entre las provincias, se le dio un peso mucho mayor al componente redistributivo: los ponderadores serían en función de la población (65%), de la brecha de desarrollo (25%) y de la densidad poblacional (10%). Si bien todas las provincias mejoraron su participación en relación al Estado Nacional, aquellas de menor desarrollo tuvieron una mejora relativa mayor. **En el caso de Buenos Aires, el ponderador de la distribución secundaria pasó al 28%.**

En 1980, el gobierno militar introdujo modificaciones en el régimen que deterioraron seriamente la posición financiera de las provincias. Con el propósito de atenuar el efecto de la apreciación real sobre la competitividad de la economía, se decidió una rebaja de las contribuciones patronales de 20 pp (que financiaban al sistema previsional y al FONAVI) que sería solventada con un incremento de la alícuota y de la base imponible del IVA. Dado que el IVA integraba la masa coparticipable, se decidió realizar una preparticipación destinada a financiar los gastos del régimen previsional y del FONAVI derivados de la reforma. El resultado fue que el porcentaje efectivo que recibían las provincias de la distribución

⁶ Ley convenio N° 20.221.

⁷ Al momento de sancionarse la ley, la participación de las provincias en la distribución primaria era del 38,1%.

primaria se redujo sensiblemente y empezó a ser sustituido (parcialmente) por los aportes del tesoro nacional (ATNs).

Luego de prorrogarse su vigencia, el régimen de coparticipación aprobado en 1973 caducó a finales de 1984. **A partir de allí hubo un período de vacío legal, durante el cual el monto de las transferencias de la Nación a las provincias estuvo determinado por las necesidades financieras de cada provincia y su poder de negociación política.** Después de prolongadas negociaciones, finalmente se llegó a un acuerdo que se plasmó en la Ley N° 23.548 de principios de 1988. Naturalmente, **este nuevo régimen de coparticipación reflejó la posición de creciente debilidad del Gobierno Nacional: el porcentaje de las provincias en la distribución primaria pasó a ser del 56,66% (el más alto de toda la historia), quedándole a la Nación el 42,34% y destinándose el 1% restante para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.**

Para determinar los coeficientes de cada provincia en la distribución secundaria se decidió congelar los porcentajes recibidos por cada provincia en el período “discrecional” 1984-87; lo que, a diferencia de lo establecido por el régimen de 1973, implicó el **abandono de cualquier criterio explícito para la determinación de los coeficientes. Para la provincia de Buenos Aires, gobernada hasta finales de 1987 por un radical, significó una caída significativa en el coeficiente de distribución secundaria entre las provincias: 6 puntos porcentuales menos, del 28% contemplado en la ley de 1973 se pasó al 22%.** De hecho, **Buenos Aires fue la única provincia que disminuyó su participación en el total de la masa a coparticipar entre la Nación y las provincias: se redujo 1,11 pp (del 13,58% al 12,46%).**⁸

⁸ Estrictamente, la provincia de Chubut también redujo su participación absoluta, pero tan sólo 0,0067 puntos porcentuales.

Coeficientes de la distribución secundaria

| | 1973 (Ley 20.221) | 1988 (Ley 23.548) ⁽¹⁾ | Dif. Abs. |
|-----------------|----------------------|-------------------------------------|-------------|
| Buenos Aires | 27,99% | 22,00% | -6,0% |
| Catamarca | 1,93% | 2,76% | 0,8% |
| Córdoba | 8,90% | 8,89% | -0,0% |
| Corrientes | 3,79% | 3,72% | -0,1% |
| Chaco | 4,13% | 5,00% | 0,9% |
| Chubut | 1,86% | 1,58% | -0,3% |
| Entre Ríos | 4,56% | 4,89% | 0,3% |
| Formosa | 2,29% | 3,65% | 1,4% |
| Jujuy | 2,21% | 2,85% | 0,6% |
| La Pampa | 1,80% | 1,88% | 0,1% |
| La Rioja | 1,72% | 2,07% | 0,4% |
| Mendoza | 4,73% | 4,18% | -0,6% |
| Misiones | 2,96% | 3,31% | 0,3% |
| Neuquén | 1,72% | 1,74% | 0,0% |
| Río Negro | 2,29% | 2,53% | 0,2% |
| Salta | 3,75% | 3,84% | 0,1% |
| San Juan | 2,55% | 3,39% | 0,8% |
| San Luis | 1,75% | 2,29% | 0,5% |
| Santa Cruz | 1,44% | 1,58% | 0,1% |
| Santa Fe | 9,06% | 8,95% | -0,1% |
| Sgo. del Estero | 4,02% | 4,14% | 0,1% |
| Tucumán | 4,55% | 4,77% | 0,2% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 0,0% |

Fuente: LCG en base a las leyes respectivas.

⁽¹⁾ Al momento de sancionarse la ley, Tierra del Fuego era un territorio nacional. Cuando se le dio la entidad de provincia, entró en la distribución secundaria con un porcentual de 1,2% (reduciendo el correspondiente a Buenos Aires a 21.7%).

Un intento (fallido) de reparación

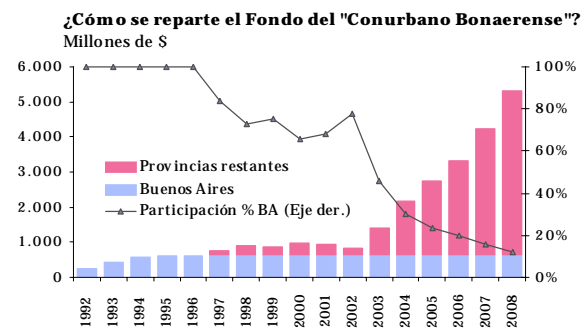
Si una debilidad relativa de la provincia de Buenos Aires había derivado en la pérdida de participación en la distribución de los recursos, era esperable que una situación de fortaleza política la restableciera. Esta situación se dio en 1991, cuando el por entonces vicepresidente Duhalde aceptó presentarse como candidato a gobernador siempre y cuando se le garantizara a la Provincia fondos adicionales a los estipulados por la Ley de Coparticipación de 1988.

Este reclamo se tradujo en la Ley N° 24.073 aprobada en abril de 1992 que **creó el denominado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: para su financiamiento se destinó el 10% de lo recaudado por impuesto a las ganancias (unos 250 M de pesos/dólares en 1992)**. Como compensación para el resto de las provincias, la misma ley estableció que el 4% de ganancias se distribuyera entre las provincias (con la obvia excepción de Buenos Aires) en función del índice de necesidades básicas insatisfechas.

El crecimiento económico y una menor evasión hicieron que **el monto recaudado por ganancias creciera sustancialmente: hacia 1995, el Fondo del Conurbano Bonaerense era de 630 M, 2,5 veces más que en 1992**. Pese a que la compensación del 4% destinada al resto de las provincias aumentaba también en la misma proporción, el Fondo del Conurbano siempre fue un punto de tensión con el resto de los gobernadores. Finalmente, Menem cedió a la presión del resto de las provincias (limitando de paso el margen de maniobra financiero de su principal rival político hacia adentro del PJ) y por ley aprobada **a finales de 1995 se estableció un tope de \$650 M para el monto anual a transferir a la provincia de Buenos Aires. A su vez, la diferencia entre el 10% de ganancias y el tope fijo de \$650 M se repartiría entre las provincias (exclu-**

yendo a Buenos Aires) en función de los coeficientes de la distribución secundaria de la Ley de Coparticipación de 1988.

El tope de \$650 M para el Fondo del Conurbano recién empezó a ser restrictivo en el año 1997.⁹ La diferencia entre dicho tope y el 10% de ganancias que iba a las provincias se mantuvo relativamente estable entre 1998 y 2001 (promedio anual de \$ 275 M) y cayó a \$ 185 en 2002; pero debido al crecimiento económico, la inflación y la disminución de la evasión, **el excedente creció exponencialmente a partir de 2003. En el 2008, los \$650 M de la provincia de Buenos Aires representaron apenas el 12% del total destinado al Fondo, dado que las otras provincias recibieron \$ 4.650 M.**¹⁰ De esta forma, se transformó en una especie de “Fondo de Reparación Histórica de todas las provincias excepto la de Buenos Aires”.



Fuente: LCG en base a Secretaría de Hacienda.

Dependencia económica y política de la provincia de Buenos Aires

En resumen, **la provincia de Buenos Aires es estructuralmente inviable en términos fiscales debido a la acumulación de tres factores, siendo el primero de ellos común a todas las provincias y los otros dos específicos de ella:**

⁹ Esto se debió a la preparticipación de \$580 M que se estableció en septiembre de 1996 con destino al Sistema Previsional (\$ 120 M), a las provincias (\$ 440 M) y como refuerzo del Fondo de ATNs (\$ 20 M).

¹⁰ Además, debe adicionársele el 4% de ganancias que se reparte en función del indicador NBI creado en 1992 para “compensar” al resto de las provincias: \$ 2.120 M en 2008. Si se suman las dos detracciones de ganancias (el 10% del Fondo más el 4%, \$ 7.430 M en 2008), la provincia de Buenos Aires apenas se llevó el 9%.

- Asimetrías en la distribución primaria, por la transferencia de recursos del conjunto de provincias a la Nación (ANSES + impuesto al cheque) y la absorción de los gastos de salud y educación.
- Perjuicio relativo en la distribución secundaria de recursos, ya que Buenos Aires sólo recibe el 20% de las transferencias automáticas que la Nación le envía a las provincias (vía coparticipación y otras leyes especiales).
- La falta de actualización del Fondo del Conurbano Bonaerense que tiene un techo nominal de \$ 650 M fijado en el año 1995 y que resulta cada vez más insignificante en relación a las cuentas provinciales.

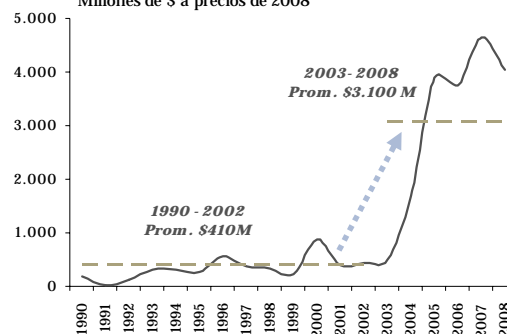
Situada en esta realidad, **la única alternativa que tiene la Provincia de subsistir (en términos fiscales) es con el auxilio financiero de la Nación**, el cual se instrumenta vía transferencias discrecionales.¹¹ Esto se verifica claramente al analizar los números. No sorprende entonces que el notable crecimiento de las transferencias discrecionales de la Nación a Buenos Aires, las cuales ascendieron en el período 2003-2008 a un promedio anual de \$ 3.100 M (en pesos constantes de 2008), casi 8 veces más que lo recibido en el período 1993-2000.¹²

Si bien también crecieron significativamente las transferencias discrecionales a todas las provincias, **Buenos Aires fue absorbiendo una porción cada vez mayor de la “torta”**: su participación casi se duplicó de una década a la otra, pasando del 13% en 1993-2000 al 25% en 2003-2008.

¹¹ Transferencias discrecionales son aquéllas que no tienen una ley que las regule, sino que dependen de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional.

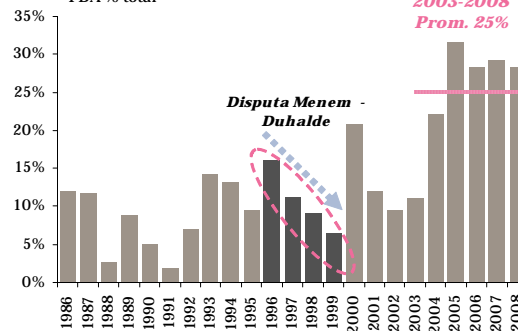
¹² Se excluyó del cálculo el período 1990-1992 y 2001-2002 por la anormalidad del contexto macroeconómico.

Transferencias discrecionales a PBA
Millones de \$ a precios de 2008



Fuente: LCG en base a Mecon

Transferencias discrecionales
PBA % total



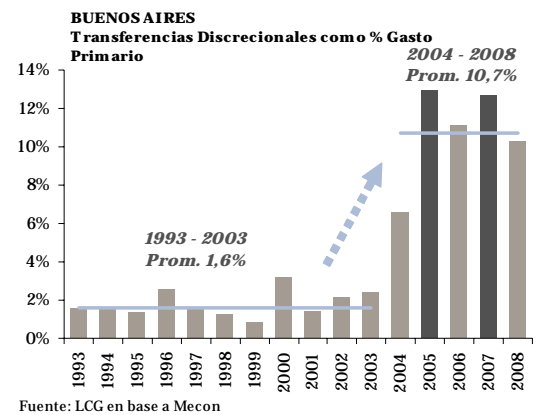
Fuente: LCG en base a Mecon

Observando más detenidamente la evolución histórica de las transferencias discrecionales se destaca su alta correlación con la afinidad política del gobierno provincial con el nacional: crecen durante el período 1993-1996 (afinidad Duhalde-Menem), caen en el período 1997-1999 (disputa Duhalde-Menem) y vuelven a crecer, ahora con mucha más fuerza, en el período 2003-2008 (afinidad Solá-Kirchner y Scioli-Kirchner). Dentro de este último período, se observa que hubo mayores transferencias discrecionales en los años electorales (2005 y 2007), comportamiento que se está repitiendo en lo que va de este año.

En total, los fondos que recibió la Provincia en 2008 de forma discrecional ascendieron a \$ 4.050 M, un 10% del presupuesto provincial (y 17% incluyendo el Programa de Asistencia Financiera, \$ 6.900 M).¹³ Como mencionamos en el Informe Mensual de Abril, este porcentaje se magnifica en presupuestos tan rígidos como los provinciales (donde sólo los salarios representan casi el 60% del gasto).

En el cuadro adjunto se observa que las principales transferencias discrecionales correspondieron al Fondo de Incentivo Docente (\$ 1.160 M), al financiamiento de la caja previsional de la Provincia (\$ 1.120 M) y al Programa Nacional de Vivienda (\$ 620 M). A esto hay que sumarle el financiamiento que la Provincia recibió del Programa de Asistencia Financiera por \$ 2.800 M.

Esta creciente dependencia económica de la Provincia se traduce, a su vez, en una creciente dependencia política del gobernador de turno con respecto al ejecutivo nacional.



Transferencias discrecionales a la Provincia de BA

Millones de \$

| | |
|--------------------------------|--------------|
| Transf. Corrientes | 3.030 |
| Fondo Incentivo Docente | 1.160 |
| Transf. Cajas Previsionales | 1.122 |
| Asist. Alimentaria | 79 |
| Acciones compensatorias | 58 |
| Resto | 611 |
| Transf. de Capital | 1.022 |
| Infraestructura habitacional | 620 |
| Urbanización de villas | 138 |
| Más escuelas | 114 |
| Infraestruct. en municip. | 86 |
| Resto | 64 |
| SUBTOTAL | 4.052 |
| PAF | 2.820 |
| TOTAL ASISTENCIA NACIÓN | 6.872 |

Fuente: LCG en base a Mecon y Dirección Pcial. de Pres.

¹³ El Programa de Asistencia Financiera (PAF), si bien también es discrecional, corresponde a un financiamiento y no a una transferencia no reembolsable como el resto.

¿Una recomposición del Fondo del Conurbano Bonaerense?

Las dificultades de la provincia de Buenos Aires son elocuentes. En efecto, existe un consenso más bien generalizado, incluso entre el resto de las provincias, de la necesidad de corregir este desequilibrio. **El problema radica en la discusión respecto a quién es el que pone los recursos para realizar la compensación: ¿la Nación o el resto de las provincias?**

Pero esta discusión sucede mientras el resto de las provincias considera que el *statu quo* distributivo con la Nación debe ser revisado. Esta disputa se ha venido postergando por el extraordinario crecimiento de los ingresos provinciales (tanto del girado por la Nación como los tributarios propios) y el poderío político y financiero del Gobierno Nacional, que compensaba la pérdida de autonomía económica y política de las provincias con una generosa distribución de transferencias discrecionales.

Sin embargo, ninguno de estos dos aspectos está presente en la actualidad ni lo estará en el futuro mediato. Como venimos reiterando, la resolución no provendrá de un consenso entre todas las partes (por ejemplo, una nueva Ley de Coparticipación Federal).¹⁴ En cambio, creemos que habrá **un escenario de disputa entre la Nación y las provincias, que se saldará (parcialmente) a favor de estas últimas por la capacidad de bloqueo que tendrán en el Congreso a la hora de tratarse a fin de año la prórroga**

¹⁴ La Constitución Nacional establece que la reforma a la Ley de Coparticipación debe hacerse mediante una Ley Convenio, lo cual requiere un acuerdo entre el Poder Ejecutivo Nacional y los ejecutivos provinciales, luego la aprobación con mayorías especiales de ambas cámaras del Congreso y, por último, la ratificación de las legislaturas provinciales. Este altísimo nivel de consenso requerido es, al mismo tiempo, lo que ha obstaculizado la reforma del régimen vigente. El plazo que la Constitución establecía para tratar este tema se encuentra incumplido desde el año 1996.

en la distribución de algunos impuestos (Impuesto al Cheque e Impuesto a las Ganancias). Obviamente, en caso de que se decida una coparticipación mayor del impuesto al cheque (la norma más probable a ser revisada), Buenos Aires saldrá favorecida de la misma manera que se beneficiarán las provincias restantes.

Ahora, ¿podrá obtener la provincia de Buenos Aires algo más que el resto? ¿es probable una recomposición del Fondo del Conurbano Bonaerense cuando se trate la prórroga del Impuesto a las Ganancias, por ejemplo vía una actualización nominal o dolarización como ha trascendido? Es evidente que **esta alternativa sólo puede prosperar si es la Nación quien cede los recursos y además compensa de alguna manera al resto de las provincias** para que éstas no “pataleen”.

La pregunta que sigue es: ¿se puede esperar que el Gobierno Nacional ceda su poder político y económico sobre la provincia de Buenos Aires? La lógica política diría que no. **La respuesta sólo es afirmativa si el kirchnerismo aspira a abroquelarse en la provincia de Buenos Aires en un escenario futuro de pérdida del poder político a nivel nacional.**

Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.