



ESCUELA DE GOBIERNO
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Por qué la Provincia de Buenos Aires no es inviable?

Un enfoque federal desde las finanzas públicas

Juan Francisco Campodónico

juanfcampodonico@gmail.com

Tutor de tesis: Darío Judzik

Julio, 2020

Índice

I.	Introducción	3
II.	Marco conceptual	5
	A. Revisión de la Literatura	5
	B. La Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina	7
III.	Diagnóstico de la situación actual bonaerense	11
	A. Las cuentas fiscales de Buenos Aires en perspectiva histórica	11
	B. Las bases estructurales de la tendencia al déficit fiscal	15
IV.	Propuestas de reforma para hacer de Buenos Aires una provincia gestionable	26
	A. Propuesta en base a las necesidades del gasto	28
	B. Propuesta en base a las capacidades fiscales	31
V.	Conclusiones e inquietudes	36
VI.	Anexo	39
	A. Destino de la Recaudación Nacional – Impuestos Coparticipados	39
	B. Sistemas de Información Fiscal – Esquema AIF	40
VII.	Bibliografía	44

I. Introducción

Pese a contribuir buena parte de los recursos nacionales, Buenos Aires se ha ganado el mote de ser una provincia “inviable” debido a los distintos tipos de dificultades que evidenciaron los gobiernos a la hora de administrarla. Dificultades respecto a su tamaño, su población relativa al total nacional, su falta de esfera pública y representatividad relativa en el Congreso y, sobre todas las cosas, la escasez de recursos fiscales que padece (Malamud, 2019). Es cierto que a lo largo de los años se han diseñado e implementado diversas políticas públicas que buscaron mitigar las diferencias estructurales que padecen las provincias entre sí. Entre ellas, el sistema de transferencias de recursos de origen nacional hacia las provincias. Sin embargo, esto todavía no parece constituir una deuda saldada: mientras que el 30,3% de los hogares de la región del Gran Buenos Aires se sitúan bajo la línea de pobreza, esta cifra para la media de los 31 aglomerados urbanos descende al 25,4% (INDEC, 2019).

Ahora bien, ¿es realmente inviable la provincia de Buenos Aires? ¿O acaso estas dificultades para su gestión responde en parte al trato injusto que recibió en materia fiscal a lo largo de los años? Si a lo largo de la historia la provincia de Buenos Aires hubiera mantenido su porción inicial de recursos tributarios de origen nacional ¿cuál sería su situación actual tanto en el plano fiscal como en el del acceso a la salud, la vivienda y el resto de los servicios públicos? ¿Acaso registraría niveles de pobreza superiores a la media?

Responder estas preguntas tiene mayor relevancia si se tiene en cuenta lo que dice tanto la literatura como la evidencia empírica. Se han encontrado experiencias donde los desequilibrios fiscales recurrentes pudieron alterar el crecimiento de una economía de acuerdo a cómo se financien, poniendo especial foco en los niveles de deuda pública. Más aún a nivel subnacional, donde cada distrito presenta distintas dificultades para recaudar y a su vez necesidades fiscales heterogéneas a la hora de ejecutar erogaciones en concepto de bienes y servicios públicos (Reinhart y Rogoff, 2013; Gemell, 2009; Adam y Bevan, 2005).

Luego de una detallada revisión de las modificaciones que sufrió el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y cómo éstas afectaron a las finanzas públicas bonaerenses, se resume una serie de puntos denominados por el autor como las “bases estructurales de la tendencia al déficit fiscal”. Dicho capítulo intenta responder la pregunta de investigación del presente trabajo, detallando los orígenes estructurales de los desequilibrios fiscales de Buenos Aires. Se concluye que la dinámica de los recursos de origen nacional fue tan declinante en las últimas décadas que no fueron suficientes como para solventar el nivel de gasto que requiere (y vota) la población bonaerense.

Una vez comprendido esto y, a los fines de contribuir al debate público, en la última sección del trabajo se presentan dos propuestas complementarias que abordan la problemática desde su origen. Bajo el enfoque de disparidades fiscales se busca, por un lado, que la Provincia recupere cierta porción de los recursos nacionales que supo tener siempre y cuando, por el otro lado, esto se constituya en el marco de una mejora integral del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Estas propuestas de política, vale mencionar, se consideran administrativamente factibles y políticamente viables para que el mismo Gobierno Nacional avance hacia un régimen de coparticipación federal más justo en términos fiscales y, en simultáneo, hacer de Buenos Aires una provincia gestionable.

II. Marco conceptual

En esta sección se intentará hacer, en primer lugar, una breve revisión de la literatura acerca del debate de finanzas públicas en cuestión. Luego, se dará un breve glosario acerca de las distintas partidas y conceptos que surgirán más adelante a la hora de analizar las finanzas de la Provincia de Buenos Aires mientras que, por otro lado, se hará énfasis particular al régimen normativo que enmarca al sistema de transferencias nacionales automáticas hacia las provincias y las modificaciones que ha sufrido hasta la fecha.

A. Revisión de la Literatura

Tal como se presenta la pregunta de investigación parece incompleta. El concepto de inviabilidad podría analizarse desde distintos enfoques. A su vez, uno podría afirmar que registrar cierta igualdad entre ingresos y gastos constituye un objetivo de política pública. Sin embargo, el hecho de disponer de un presupuesto equilibrado no parece ser condición suficiente para el desarrollo económico. Ahora bien ¿acaso es condición necesaria?

Uno de las máximas más comunes de los manuales de economía clásica es el del efecto “*crowding out*”. Esta hipótesis sugiere, en su versión extrema, que cuando el Estado gasta \$100 más en bienes, la inversión privada disminuye en \$100 (Samuelson y Nordhaus, 1995). ¿Qué hay detrás de este concepto? El Estado compite con los agentes privados por recursos escasos, pero con una ventaja manifiesta: dispone de una demanda más estable. Por otra parte, la competencia del Estado hace que la tasa de interés se eleve, de manera que muchos agentes productivos prefieren retirarse. A la primera expulsión se la llama “real” mientras que a la segunda de tipo “financiera”.

Sin embargo, este efecto es más bien directo, mientras que no tiene en cuenta los distintos tipos de efectos indirectos que pueden llegar a existir debido a desequilibrios fiscales y consecuentes ratios de deuda elevados.

En esta línea, se ha encontrado evidencia acerca de que los desequilibrios fiscales pueden afectar el crecimiento económico de los países. En particular, un grupo de trabajos consideran que es determinante poner el foco sobre el stock de deuda acumulado y no en

su trayectoria de sustentabilidad hacia adelante; mientras que otros no sólo hacen hincapié en el stock presente sino más bien en el tipo de financiamiento del mismo y en la forma en que la propia sociedad interpreta esto.

Dentro del primer grupo se encuentra el trabajo de Reinhart y Rogoff (2013), donde llegan a la conclusión de que el ratio de endeudamiento público de un país tiene cierto umbral (en promedio del 90% del PBI) al que si se supera, el crecimiento económico se ralentiza, hasta incluso hacerse negativo. A su vez, Gemell (2009) encuentra que el déficit fiscal afecta negativamente al crecimiento económico cuando no se controla por la endogeneidad. Ahora bien, una vez descontada, no existe ninguna relación entre estas dos variables, sino más bien que el impacto del déficit sobre la actividad económica depende del nivel de deuda pública ya acumulado por la administración.

Dentro del segundo grupo se ubica el trabajo de Adam y Bevan (2005). Estos dos desarrollaron un modelo teórico donde el efecto del déficit sobre el crecimiento económico depende del nivel existente de deuda y de la forma en la que se financia el mismo. Esto es recursos tributarios, financiamiento en el mercado doméstico, en el extranjero o señoreaje, cada uno implicando consecuencias distintas.

Un caso interesante es el de la economía japonesa. Muellbauer y Murata (2011) encuentran que los elevados ratios de deuda pública en Japón explican la tendencia decreciente del consumo privado de este país respecto a la de otros argumentando que los hogares japoneses son más conscientes que, por ejemplo, los de EEUU o el Reino Unido, de que la mala situación de las finanzas públicas implicará menos gasto público en el presente y, a su vez, la necesidad de recaudar más impuestos en el futuro. Vale advertir que los países que, además de este fenómeno, perciben actualmente un proceso de envejecimiento poblacional, en el mediano y largo plazo, tendrán más probabilidades de registrar una significativa presión sobre sus arcas fiscales producto de dificultades a la hora de financiar su sistema previsional, lo que incidirá negativamente en sus tasas de crecimiento económico (Kumar y Woo, 2012).

Por lo tanto, tanto en la literatura como en la evidencia empírica, parece ser que el foco no está puesto tanto en cumplir a rajatabla un equilibrio presupuestario cada año, sino más bien en disponer de un equilibrio fiscal intertemporal. Esto es, generar períodos con superávit fiscal que permitan financiar los déficits incurridos, en orden de evitar afrontar niveles de deuda elevados que luego condicionen el crecimiento económico futuro.

Ahora bien ¿cómo se relaciona esto con los problemas del federalismo fiscal? Los gobiernos subnacionales suelen tener diferencias regionales, políticas, económicas y hasta incluso culturales que luego repercuten en el nivel de autonomía fiscal y determinan el nivel de gasto disponible para proveer servicios públicos. La comúnmente llamada “disparidad fiscal” (Porto, 2016), puede surgir por distintas *necesidades de gasto* y/o por una diferente *capacidad fiscal*. La primera fuente de disparidad resulta del hecho de que no todos los gobiernos subnacionales tienen los mismos costos de provisión de los bienes y servicios a su cargo. La segunda, en cambio, se refiere a las diferencias de disponibilidad que suelen evidenciarse en las bases tributarias de cada distrito. Por lo tanto, la capacidad fiscal y la necesidad de gasto determinan la condición fiscal de cada gobierno subnacional (Tannenwald, 1998).

Más aún, dado un país como la Argentina que, pese a sus moderados avances, la actividad económica ha estado históricamente concentrada alrededor del puerto, cada vez hacen falta más mecanismos de transferencias de igualación que, por un lado, atenúen los desniveles entre los distritos subnacionales y, por el otro, mitiguen o disminuyan la probabilidad de que éstos incurran en reiterados desequilibrios fiscales y así condicionar lo menos posible el crecimiento económico de la jurisdicción.

B. La Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina

Como afirmaba Musgrave (1996), la forma en que funciona un instrumento fiscal es materia de la economía, pero los propósitos para los que ha sido creado dependen de los objetivos políticos de su diseño y de los valores de la sociedad que los ejecuta.

La Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) es un sistema de transferencia de recursos recaudados por la Nación hacia las provincias. El sistema se encuentra establecido por la

Ley Nacional 23.548 (1988), con sus posteriores regímenes modificatorios. Este mecanismo de coparticipación se enmarca dentro del denominado “Federalismo Fiscal”, que implica una descentralización de potestades tributarias y una asignación de gastos hacia las provincias. Aquellas erogaciones a las que las provincias no pueden hacer frente ni con recursos propios ni con colocaciones de deuda pública, se logran cubrir a través de distintas transferencias de la Nación, lo cual hace imprescindible la coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno. En la Argentina, el sistema está establecido de manera tal que las provincias se ocupan de ejecutar la mayor parte de los gastos en bienes y servicios públicos mientras el Gobierno Nacional se ocupa de recaudar la mayor parte de los ingresos tributarios.

Existen distintos métodos de coparticipación: sistemas de concurrencia de fuentes, de separación de fuentes, de cuotas adicionales, y de asignaciones o transferencias globales y condicionadas. Cabe resaltar que ninguno de estos métodos suele presentarse de forma pura. Es más, en la normativa de la Argentina se evidencia buena parte de todos ellos. Por ejemplo, la Constitución de 1994 muestra cierta separación de fuentes (esto es, los impuestos directos e indirectos se coparticipan hacia las provincias, mientras que los recaudados producto del comercio exterior son únicamente para la Nación) y de concurrencia de fuentes (en lo que respecta a los impuestos de competencia concurrente, como los indirectos).

A continuación, se detallaran a grandes rasgos los distintos tipos de distribución de recursos según las instancias en las que la Nación reparte sus recursos.

- *Distribución Primaria:* esta distribución se refiere a la fracción correspondiente a la Nación y al conjunto de las provincias, del total de impuestos nacionales coparticipables. Es decir, consiste en todos los recursos coparticipables que el gobierno nacional transfiere a las provincias en su conjunto¹.

¹ Para más información se sugiere leer el anexo A

- *Distribución Secundaria*: esta distribución se refiere a la manera en que se reparten los recursos disponibles para las provincias entre ellas. Una característica de la misma ha sido la de convertirse en un sistema de redistribución entre provincias.

Como comentario adicional respecto a esta última cabe destacar que la Constitución Nacional en su artículo 75 prevé una serie de criterios de redistribución entre las provincias:

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

Si bien esto último suena razonable y coherente ante una economía como la argentina con grandes heterogeneidades regionales, más adelante se evidenciará cómo estos criterios, si bien siguen vigentes, quedaron desactualizados. Esto es así ya que, en la Ley 23.548 de 1988, se fijaron los coeficientes de distribución provincial sin ninguna aclaración sobre su fundamento, perdiendo su “poder de fuego” original, reclamo que los gobernadores provinciales han exigido en gran cantidad de acontecimientos, en especial Buenos Aires, y que, a la fecha, la Nación no ha logrado solucionar.

Ahora bien ¿por qué se dieron este tipo de sesgos en el esquema de la coparticipación? Existen distintas visiones, las cuales, a decir verdad, pueden darse en simultáneo. Porto y Sanguinetti (2001) argumentan que la sobrerrepresentación parlamentaria de algunas provincias podrían explicar estos sesgos. En particular, encuentran una relación positiva entre diputados y senadores per cápita y recursos tributarios a provincias, lo cual, de alguna manera, imposibilitó los sucesivos intentos por dar una reforma de coparticipación dado que ésta perjudicaba a buena parte de los distritos sobrerrepresentados.

A diferencia de estos, otros autores van más allá y se preguntan qué causa esta sobrerrepresentación parlamentaria. Galiani, Torre y Torrens (2016) argumentan que el Congreso juega un rol menor en la democracia argentina, más aun en términos de recursos

donde, en la práctica, el presupuesto no se define dentro del Congreso. Según estos, es el “hiperpresidencialismo” el que ha predominado en la historia argentina caracterizada por cierta inestabilidad institucional y macroeconómica que, consecuentemente, ha dotado al Poder Ejecutivo Nacional de un significativo margen de discrecionalidad.

Por último, Streb (2019) focaliza su análisis y encuentra una lectura distinta a la de estos últimos. En particular, encuentra que los gobiernos de facto discriminaron explícitamente a las provincias más pobladas en términos de asignación de recursos, incluso llevando adelante reformas que hubieran sido imposibles de aprobar durante un gobierno democrático.

Más allá de las distintas visiones, todas tienen un denominador común: la invariabilidad de los coeficientes de distribución secundaria ha perpetuado hasta la fecha la realidad económica que se percibía hace más de 30 años. Esto ha tenido consecuencias terribles, en particular para la provincia de Buenos Aires.

III. Diagnóstico de la situación actual bonaerense

A. Las cuentas fiscales de Buenos Aires en perspectiva histórica

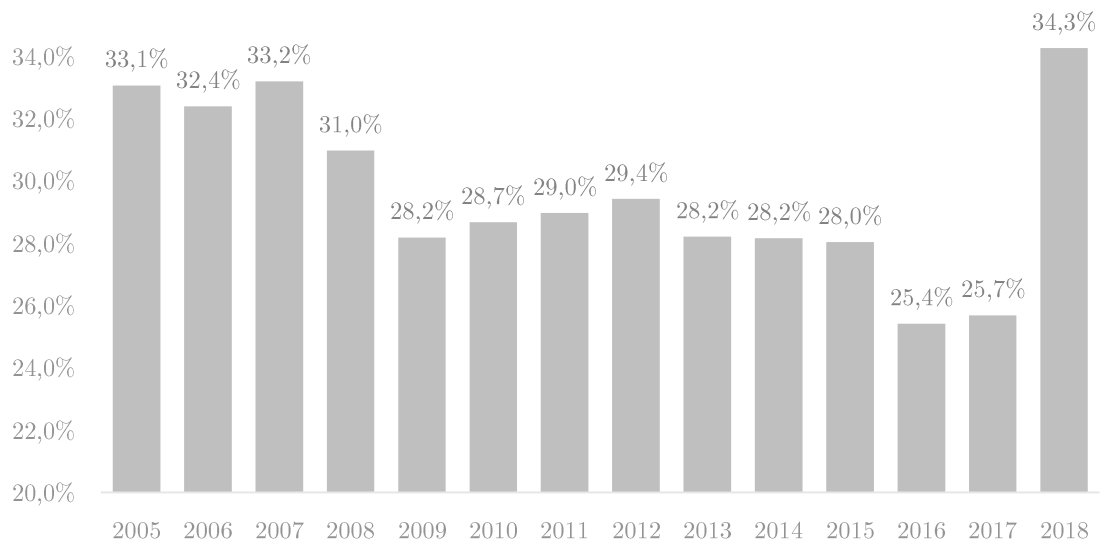
En el siguiente apartado se hará una breve descripción de la dinámica y composición de las arcas fiscales provinciales en el último tiempo. Para eso, se toma la información más homogénea disponible (esto implica el periodo 2005-2018) que releva la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias siguiendo el esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento (AIF)².

Los recursos con los que cuenta una provincia son, en buena medida, de origen nacional (transferencias automáticas y discrecionales) y tributarios de origen provincial (aquí se registran tributos como Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos, Automotores, entre otros). En cuanto a los primeros, producto de factores que se detallarán en el apartado siguiente, para la provincia éstos fueron perdiendo participación de forma significativa. Cómo se observa en el gráfico 1: mientras que en 2007 concentraban el 33,2% de los ingresos totales, esta cifra cayó a un mínimo de 25,4% en 2016. Si bien se explicará en detalle más adelante, en el año 2018 se registró un incremento significativo producto de las compensaciones parciales que surgieron del denominado Consenso Fiscal (2017).

² Para más información se sugiere leer el anexo B

Gráfico N° 1

Recursos de Origen Nacional | % Recursos Totales

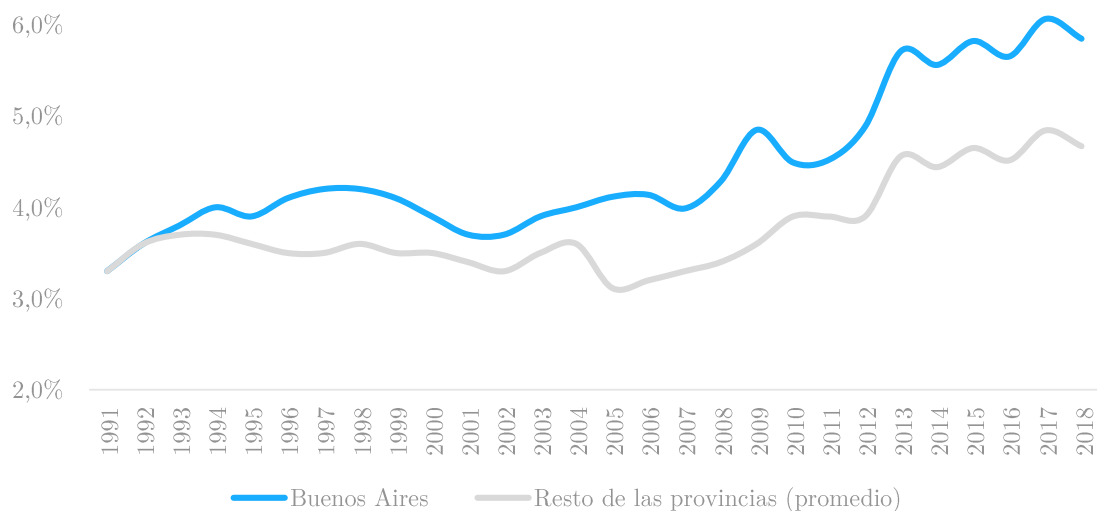


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Esta pérdida de participación en la distribución de recursos fue parcialmente sustituida por un incremento de la presión tributaria bonaerense (ver gráfico 2). Para la ejemplificación es conveniente ir más hacia atrás: nótese que a principios de los ´90 la presión tributaria de la PBA estaba en línea con el promedio de las restantes provincias, mientras que estas fueron despegándose a lo largo del tiempo. El caso del impuesto a los Ingresos Brutos en la provincia llama la atención: mientras que en la década de los ´90 representaban el 33,2% de la recaudación provincial, el mismo fue ganando terreno de forma permanente hasta alcanzar un máximo de 75,6% del total en 2014.

Gráfico N° 2

Presión tributaria provincial | % PBG



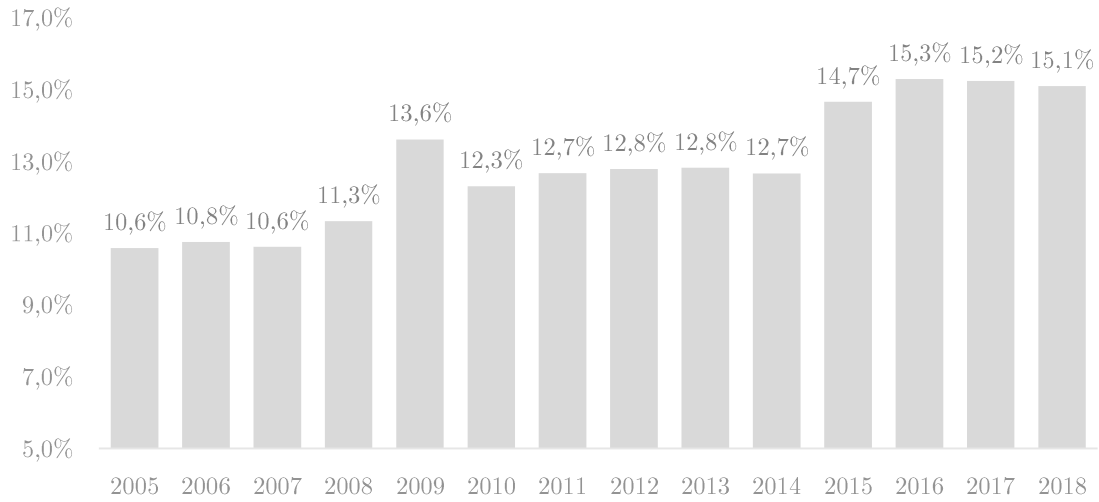
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

Para el caso del “resto de las provincias” se construyó mediante el promedio simple de los Recursos de Origen Provincial en porcentaje del PBG correspondiente

Es que, en parte, este fenómeno también respondía a la necesidad de mantener una estructura de gasto que crecía de forma significativa año tras año – como se observa en el gráfico 3, en la última década registró un aumento de casi 5 puntos del producto - y, a su vez, modificaba su composición.

Gráfico N° 3

Gastos Totales | % PBG

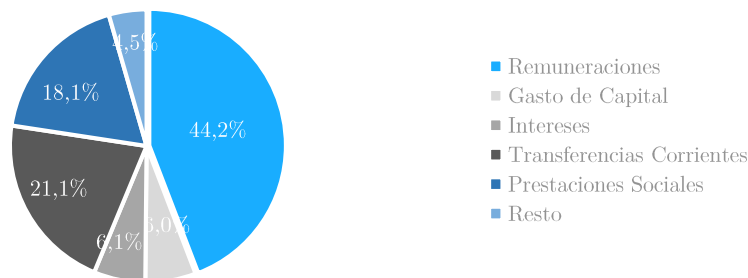


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Vale la pena mencionar esto último en un apartado ya que este incremento del gasto no vino aparejado a un mayor gasto de capital (incluso perdió participación de 2005 a 2015) sino que hizo aún más protagonista a la principal erogación: las remuneraciones. Mientras que en 2005 representaban casi el 43% del gasto total, diez años después alcanzó el 50% haciendo cada vez más rígido al presupuesto de la PBA y, por ende, más difícil de sostener en un contexto de pérdida de participación relativa de los envíos automáticos. Esto se puede observar en el gráfico 4: nótese que, con datos cerrados hasta 2018, el gasto salarial alcanzó a concentrar poco más del 44% del gasto total.

Gráfico N° 4

Gastos Totales | Composición (% Total) – Año 2018

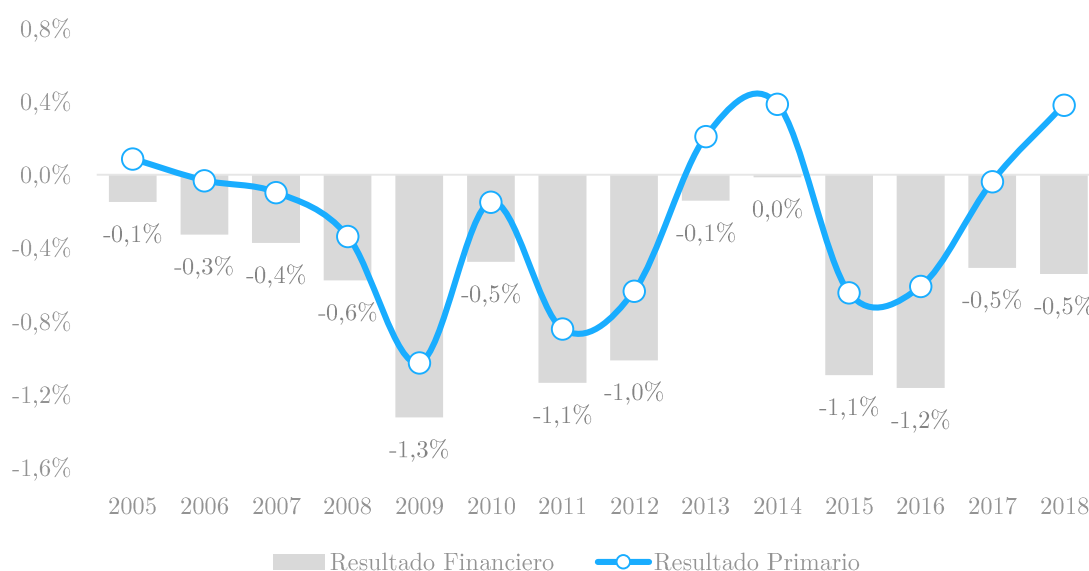


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Con todo y, a pesar de haber incrementado la presión tributaria y disminuido el gasto en obras de infraestructura, las cuentas fiscales de Buenos Aires han mostrado de forma constante resultados negativos, llegando a un máximo de 1,3% del PBG en el año 2009 (ver gráfico 5). Esto quiere decir que, o bien las erogaciones que efectivamente ejecuta el gobierno provincial son mayores a las que debería registrar según los ingresos totales que percibe o bien los recursos totales de la provincia no alcanzan para solventar el nivel de gasto que requiere (y vota) la población bonaerense.

Gráfico N° 5

Resultado Primario y Financiero | % PBG



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

B. Las bases estructurales de la tendencia al déficit fiscal

Aquellos reclamos que se mencionaron anteriormente al final de la Sección II fueron efectuados por buena parte de los gobernadores que lideraron la provincia más allá de los distintos colores políticos y su correspondiente afinidad con el gobierno nacional. Esto fue así ya que, en verdad, pese a contribuir casi el 40% del PBI nacional, la Provincia de Buenos Aires se ha visto perjudicada reiteradas veces a lo largo de la historia, ganándose el mote de una provincia “inviable” debido a las dificultades que evidenciaron los distintos gobiernos a la hora de administrarla (Malamud, 2019).

Si bien buena parte de las modificaciones han sido de la Nación hacia el conjunto de las provincias, Buenos Aires ha sido una de las más perjudicadas. A continuación, se agruparon en cinco las bases estructurales de la tendencia al déficit:

i. Modificaciones al esquema de coparticipación establecido

Según Porto (2017), la participación de la provincia de Buenos Aires en la Coparticipación Federal empeoró antes de que el gobierno democrático asuma en diciembre de 1983.

En particular, la participación de Buenos Aires fue algo más del 30% hasta la Ley 20.221 de 1973 que, al unificar los distintos regímenes vigentes hasta 1972, la estableció en el 28,25%. La reforma tributaria de 1980 (principalmente, la precoparticipación para financiar sin límites los pagos de jubilaciones y pensiones) produjo una caída notable de la suma total correspondiente a las provincias (perdieron 21 puntos de la distribución primaria) sin modificar la distribución ellas, por lo que esta diferencia tuvo que ser compensada con Aportes del Tesoro Nacional (por sus siglas, ATN).

El impacto de aquella medida sobre las finanzas provinciales fue tal que los ATN llegaron a representar, para el conjunto de provincias, más del doble del monto total que les correspondía por coparticipación. La sustitución parcial de la coparticipación por los ATN tuvo efectos notables sobre la distribución entre las provincias ya que, en tanto la distribución de la coparticipación estaba fijada por ley, la de los ATN fue discrecional y perjudicó a la provincia de Buenos Aires, que recibió el 26,8% en concepto de coparticipación federal en 1983 y 1984 (establecido por Ley) y sólo el 15,5% y 12,4%, respectivamente del total de los ATN distribuidos. El porcentaje total sumando coparticipación y ATN rondó el 18%.

Como el 31 de diciembre de 1984 vencía la vigencia de la Ley 20.221, a lo largo del año se realizaron varias reuniones para la elaboración de propuestas. Ante la falta de acuerdo, el 13 de marzo de 1986, se firmó el “Convenio Financiero Transitorio de distribución de recursos federales a las Provincias”, que tuvo vigencia hasta 1987. El

Convenio fue entre el gobierno nacional y la totalidad de los gobernadores. El Convenio de 1986 fue firmado por la Provincia de Buenos Aires con reservas: “*La provincia de Buenos Aires formula expresa reserva con respecto al prorrateador fijado (del 17,5%) en virtud de resultar significativamente inferior al que le correspondía por la Ley 20221/73 (28,3%) y al que surge del proyecto de Ley de coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (23,9%)*”.

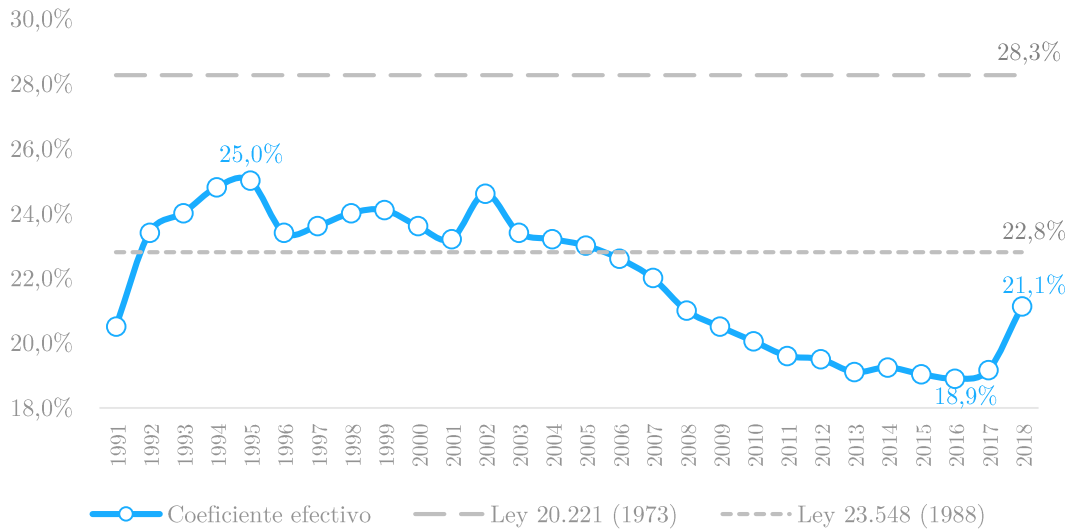
Ahora bien, en enero de 1988 se sancionó la Ley 23.548 que fijó en 56,66% la participación de las Provincias, porcentual que surgió de adicionar el costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las Provincias (8,16% de la masa coparticipable), al porcentaje que se había fijado en la Ley 20.221 (48,5%). Esta misma reconoció a Buenos Aires el 22,8% de participación.

El problema es que en la década del '90 volvieron a aparecer las detracciones previas a la distribución primaria de recursos. Vía acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Provincias, se estableció la pre-coparticipación de un 15% de la masa coparticipable con destino a financiar el sistema de previsión social (ANSES) y una suma fija de \$45 millones mensuales para atender a las provincias con problemas financieros. A su vez, se detrajo del impuesto a las ganancias un 20% para el sistema de previsión social y otro 16% para distribuir entre el Fondo Conurbano Bonaerense (10 p.p.), el Fondo para hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (4 p.p.) y los ATN (2 p.p.); del IVA, por su parte, se detrajo un 11% también para el sistema de pensiones y jubilaciones; entre otros.

Desde entonces, salvo modificaciones parciales en las que recuperó algún punto por el que pagaría muy caro con posterioridad (ej. Fondo del Conurbano), la tendencia de recursos nacionales hacia Buenos Aires ha sido decreciente (ver gráfico 6).

Gráfico N° 6

Coefficiente efectivo de coparticipación – Distribución Secundaria | PBA

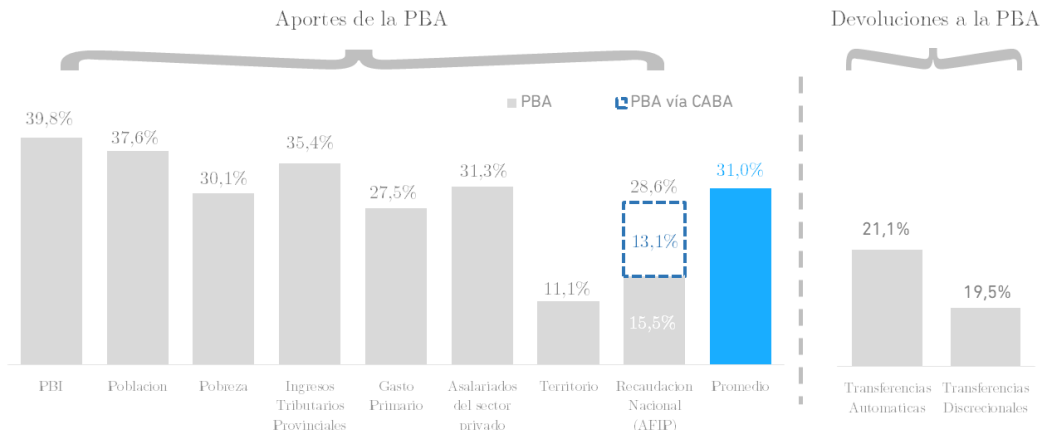


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Ahora bien ¿qué porcentaje debería recibir la Provincia de Buenos Aires en concepto de transferencias automáticas? Si bien se opta por dejar la inquietud pendiente para más adelante, si se tiene como criterio el aporte de la provincia a las variables macroeconómicas nacionales (ver gráfico 7), sería difícil afirmar que lo percibido actualmente luce correspondiente.

Gráfico N° 7

Aportes y Devoluciones – Año 2018 | En % del total



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Ministerio de Economía de la PBA, SIPA y AFIP

ii. Transferencias de responsabilidades de gastos a las provincias sin una contrapartida de recursos

A fines de los años ´70 y principios de los ´80 se transfirieron a las provincias responsabilidades de gastos en servicios (especialmente lo relativo a educación primaria). Esto se intentó corregir con la Ley 23.548 del año 1988, al aumentar en 8,2 p.p. la masa coparticipable.

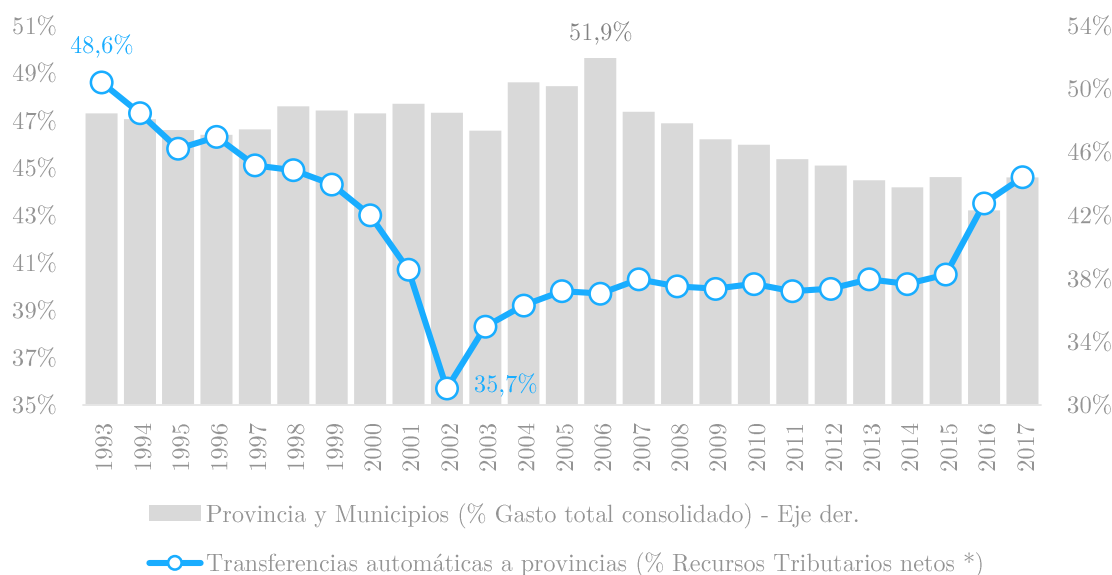
No obstante, en 1992 se volvió a repetir el esquema. A partir de ese momento, en virtud de la Ley 24.049 se le transfieren a los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación. A su vez, en el presupuesto del año 1992 se concluyó con el proceso de transferencia de hospitales públicos nacionales. En esta oportunidad se transfirieron 20 establecimientos que el Estado Nacional conservaba, principalmente en la Ciudad de Buenos Aires.

El resultado de estos cambios en la estructura de gastos se observa en el gráfico 8: las provincias y municipios pasaron de representar el 29% del gasto total consolidado en la década del ´80 a representar un máximo de 51,9% en el año 2006.

Lo llamativo aquí subyace en la ausencia de una contrapartida financiera directa. Mientras que las responsabilidades de gastos continuaron cediéndose a las provincias, los recursos automáticos no aumentaron (incluso desde el año 1993 cayó el ratio “Transferencias automáticas / Recursos tributarios nacionales” casi 10 puntos respecto al promedio 2003-2015).

Gráfico N° 8

Transferencias automáticas a provincias y Gasto Provincias y Municipios ⁽¹⁾ | %



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

*Se excluyen recursos de la seguridad social y comercio exterior

(1) Si se tuviera que aproximar un cálculo para los años recientes, debería tenerse en cuenta el traspaso de subsidios a los servicios públicos (en particular, Transporte Automotor y Tarifa Social Eléctrica) que hizo el Gobierno Nacional a partir del año 2019, el cual representa más del 3% del gasto total de la Provincia de Buenos Aires.

iii. Creación de nuevos impuestos a nivel nacional, no coparticipados

Respecto a este punto, antes que nada vale hacer una digresión. Reiteradas veces el Gobierno Nacional ha acudido a la creación de nuevos impuestos para financiarse en situaciones de crisis. Si efectivamente estos resultaran temporales, se cree conveniente que el producido por los mismos esté administrado de forma centralizada por el Estado Nacional para luego destinarlo en caso de que crea conveniente a políticas nacionales, provinciales o incluso municipales.

Sin embargo, este no es el caso del impuesto a los créditos y débitos bancarios (más conocido como “Impuesto al cheque”) y de los que gravan el comercio exterior.

El impuesto al cheque, creado por la Ley 25.413, entró en vigencia en abril de 2001. Si bien su vigencia era hasta el 31 de diciembre de 2002, dicho tributo ha sido

prorrogado hasta la actualidad. Como decía un economista americano: “no hay nada más permanente que un impuesto temporal” (Milton Friedman). Justamente, bajo el paraguas de la emergencia económica, en sus orígenes, el 100% se asignaba a las cuentas nacionales. Si bien posteriormente se firmó un acuerdo entre Nación y provincias para acordar a partir del año 2002 la incorporación del 30% en la masa coparticipable esto duró hasta el año 2017 donde se volvió a destinar el 100% a la nación.

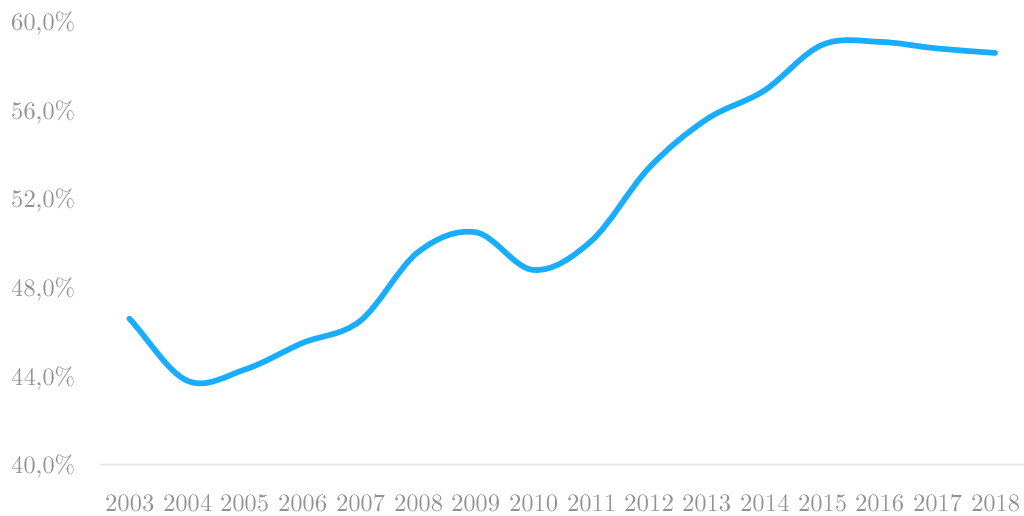
En segundo lugar, la ley de emergencia económica, sucesivamente prorrogada, le otorgó al Poder Ejecutivo Nacional la facultad para fijar retenciones a las exportaciones agropecuarias, transformándose en una de las principales fuentes de financiamiento del Estado. Las mismas tampoco se coparticiparon hasta el 2009 donde por decreto se distribuyó el 30% del producido mediante el “Fondo Federal Solidario” que, de nuevo, duró hasta mediados de 2018.

iv. La fijación centralizada de políticas

Aquí, el caso testigo es la política salarial a nivel nacional. Durante décadas, el gobierno nacional ha fijado el piso de las paritarias. Sin embargo, las provincias suelen disponer una estructura de gastos donde las remuneraciones históricamente concentraron al menos el 44% del gasto total provincial (ver gráfico 9), cuando a nivel nacional este ítem lo hace en menos del 12%, dejando así cada vez menor margen de acción a los gobernadores provinciales para la gestión pública.

Gráfico N° 9

Gasto en personal | En % del gasto total del consolidado de provincias



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

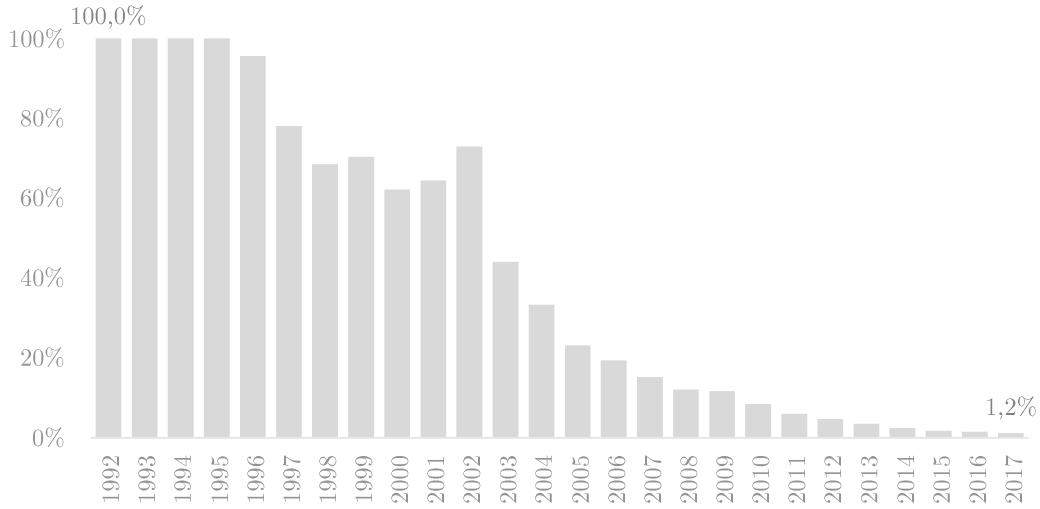
v. Fondo del Conurbano, una solución parcial

A inicios de 1992 se intentó compensar a la Provincia de Buenos Aires las reiteradas quitas de coparticipación mediante la creación de un fondo a través de la Ley 24.073. Así, se estableció que el 10% de lo recaudado anualmente por el impuesto a las Ganancias sería destinado a financiar obras de carácter social en la provincia de Buenos Aires. En los primeros cuatro años estos recursos fueron girados sin tope alguno aunque, a fines de 1995, a través de la Ley 24.621, se le puso un “techo” nominal de \$650 millones definiendo que, en caso de existiera un excedente, este sería distribuido entre el resto de las provincias.

Inicialmente, este fondo permitió a la provincia incrementar su participación implícita en el reparto hasta un 25% del total de los envíos automáticos. Sin embargo, los beneficios duraron poco tiempo – ver gráfico 10 - ya que la normativa no se actualizó y, producto de la inflación creciente, los recursos del Fondo del Conurbano Bonaerense percibidos por la provincia de Buenos Aires fueron (paradójicamente) disminuyendo drásticamente hasta alcanzar tan solo el 1,2% del total en 2017. Así, el 98,8% restante del Fondo del Conurbano Bonaerense fue distribuido entre el resto de las provincias.

Gráfico N° 10

Fondo del Conurbano | Participación de Buenos Aires (% del total)



Fuente: elaboración propia en base a AFIP

Ahora bien, mientras que estos cinco puntos señalados impactaron negativamente sobre las finanzas públicas de Buenos Aires, no sería justo pasar por alto que en el último tiempo el Gobierno Nacional fue desarrollando “soluciones” parciales. Sin embargo, no sólo no resolvieron la problemática estructural, sino que tampoco lograron compensar las pérdidas incurridas tras las cinco externalidades fiscales negativas hacia la provincia.

Soluciones parciales

i. Compensaciones vía transferencias discrecionales

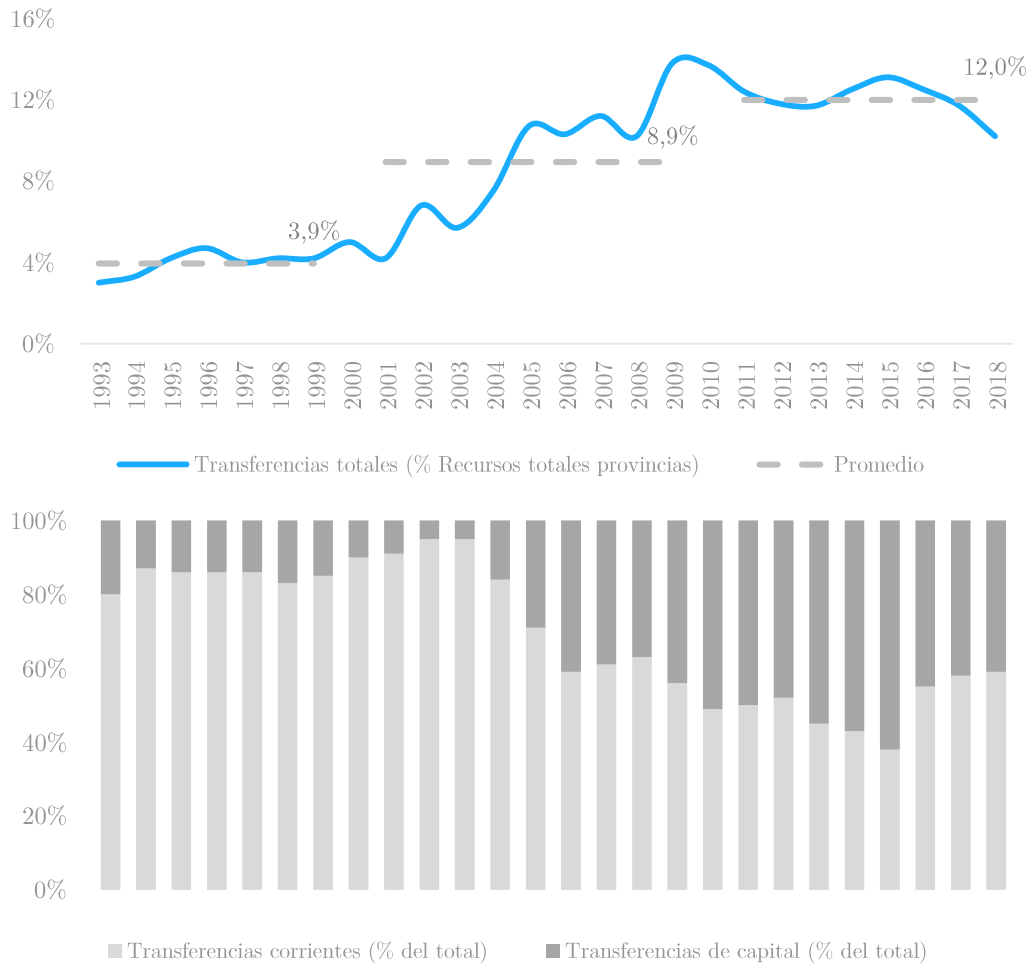
Las transferencias discrecionales fueron históricamente determinantes. Su origen se remite a la Constitución Nacional de 1853. El artículo 67 establece que corresponde al Congreso "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios". Dentro de este marco, aparecieron los ATN.

Si bien a partir de 1988 los llamados ATN estuvieron limitados al 1% de los recursos coparticipados, la descentralización de los gastos y la centralización de los recursos llevaron a que, aun así, las transferencias discrecionales (tanto corrientes como de capital) jugaran un rol cada vez más preponderante (ver gráfico 11). Mientras que en la década

del '90 la participación de los fondos nacionales discrecionales en los recursos totales provinciales promedió el 3,9%, del 2001 al 2018 promediaron el 10,6%, con picos en períodos electorales.

Gráfico N° 11

Transferencias no automáticas a provincias | % de Recursos totales provinciales



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

ii. Devolución gradual del 15% de ANSES (Decreto 406/2016)

Mediante un acuerdo Nación-Provincias se dispuso la eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que el Gobierno Nacional aplicaba para financiar al sistema nacional de seguridad social. Para ello, las partes acordaron reducir esa detracción a razón de 3 puntos porcentuales por año calendario, entre 2016 y 2020.

iii. Consenso Fiscal (Noviembre, 2017)

Mediante la derogación del artículo 104 de ganancias (hacer el impuesto 100% coparticipable vs 64%), las provincias recibirán, de aquí en adelante, mayores transferencias automáticas debido a un incremento de la masa coparticipable bruta de \$230.000 millones. A su vez y con el objetivo de no desfinanciar el sistema de la seguridad social, Nación y Provincias también acordaron destinar el 100% del impuesto al cheque a la ANSES (antes un 70%, mientras que el 30% restante era coparticipable). Para atenuar potenciales perdedores ante estos cambios, la Nación se comprometió a compensar a aquellas provincias que incurran en pérdidas tras al pacto.

A esto se le adiciona una compensación en 2018 y 2019 por la eliminación del Fondo del Conurbano de \$21.000 millones y \$44.000 millones respectivamente. Si bien la medida es significativa en términos fiscales (permitiendo alcanzar un coeficiente de coparticipación implícito ligeramente por encima del 22% en 2019), resulta insuficiente ya que no establece ningún mecanismo institucional para garantizar la transferencia de fondos de acuerdo a criterios pautados y objetivos sino que constituye meramente un monto a ajustar por inflación pactado en un acuerdo.

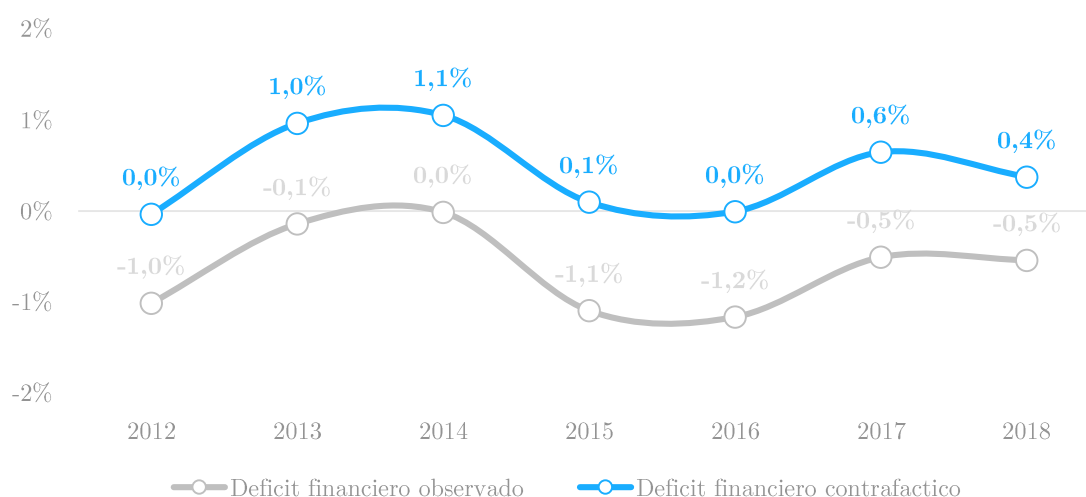
IV. Propuestas de reforma para hacer de Buenos Aires una provincia gestionable

En el año 1995 la provincia de Buenos Aires recibía de manera automática el 25% del total de transferencias a provincias que, tras la dinámica mencionada respecto al Fondo del Conurbano, dicha participación cayó a un mínimo de 18,9% luego de 20 años.

Para tomar dimensión, si Buenos Aires hubiese contado con esos recursos adicionales en 2015, se hubiese pasado de un déficit primario de 0,6% del PBG a un superávit de 0,6% del PBG; y de un resultado financiero deficitario (-1,1%) a uno superavitario (0,1%). Es decir que, contar con estos ingresos adicionales hubieran permitido a la provincia de Buenos Aires no incrementar tanto su presión tributaria o incluso llevar a cabo una política de gasto expansiva en los últimos años, pudiendo realizar las obras de infraestructura básica que necesitan los bonaerenses y así encaminar, desde el Estado, una mejora significativa en términos de desarrollo económico.

Gráfico N° 12

Ejercicio teórico – Las finanzas públicas de Buenos Aires si hubiera recibido el 25% del total de recursos coparticipables desde 2012 (1)



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

(1) Para el presente ejercicio se le adicionó a cada año fiscal el incremento de recursos automáticos necesario para alcanzar un coeficiente de distribución secundaria del 25%. A fines del ejercicio se asume que el mismo no se ejecuta

Entonces ¿es la Provincia de Buenos Aires inviable fiscalmente? Se han evidenciado suficientes argumentos como para contestar a la pregunta con una negativa. Más bien, y respondiendo a la inquietud final de la sección III del presente trabajo, la dinámica de los recursos de origen nacional fue tan declinante que no fueron suficientes como para solventar el nivel de gasto que requiere (y vota) la población bonaerense.

Es por esto que resulta imperioso que el Gobierno Nacional avance hacia un régimen de coparticipación federal más justo en términos fiscales, aunque también viable en términos de la economía política. Esto último no es menor.

A la hora de pensar una mejora del esquema se deben tener en cuenta las limitaciones de los métodos de coparticipación. Un régimen de coparticipación es una herramienta de distribución de recursos que puede ser diseñada para alcanzar determinados objetivos aunque no para resolver todos los problemas de dicho sistema (Cetrángolo, 2005). No obstante, un régimen superador debería contener al menos los siguientes contenidos mínimos:

- i. Definir una distribución secundaria de la masa de recursos coparticipables sobre la base de parámetros técnicos objetivos y dinámicos en el tiempo.
- ii. Establecer un período de transición para que los nuevos prorrateadores no alteren la distribución absoluta actual. En otro orden, condicionar cualquier modificación a que en el nuevo régimen las transferencias sean mayores o iguales (en valores absolutos) para todas las jurisdicciones durante ese periodo.
- iii. Avanzar a un grado mayor de correspondencia fiscal a partir de la devolución de algunas facultades tributarias de la Nación a las provincias.
- iv. Promover una potencial reforma tributaria asociada a estos objetivos mínimos para encuadrar de forma integral los puntos anteriormente mencionados.

Vale aclarar que estos cuatro puntos han sido ordenados por el autor del presente documento de acuerdo a la factibilidad de cada uno (de mayor a menor). En particular, los primeros dos parecen ser viables en el contexto actual, sin embargo, no parece ser así para el tercero y cuarto. En cuanto al número 3, resta avanzar por un largo camino de

credibilidad en materia de estadísticas provinciales para lograrlo de forma adecuada. Y, en cuanto al número 4, parece arduo implementar una reforma tributaria tan integral que abarque no solo el trato de responsabilidades nacionales y provinciales sino también que vaya asociado a una nueva Ley de Coparticipación Federal.

Una vez aclarados estos lineamientos, se considera adecuado agregar una propuesta adicional complementaria:

- v. Una Argentina que se mueva hacia un objetivo de “Pobreza Cero” o de “Lucha contra el Hambre” necesariamente debe tener un sesgo de gasto hacia las provincias con la mayor cantidad de hogares bajo la línea de pobreza.

Dicho esto, y en línea con lo mencionado en la revisión de la literatura de la sección II, las propuestas del presente trabajo buscan atacar, en simultáneo, las disparidades fiscales de los gobiernos subnacionales a partir de los dos conceptos que la definen – ver ecuación 1 - (Porto, 2016). Cabe destacar que este enfoque metodológico no es más ni menos que el adoptado desde el año 2017 por la Comisión Federal de Impuestos en el marco de la futura Ley de Coparticipación ya que *“no solo optimizaría la asignación de recursos, sino que permitiría continuar con el proceso de redefinición de responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno”*.

Ecuación (1)

$$\text{Disparidad fiscal } i = \text{Necesidad de gasto } i - \text{Capacidad fiscal } i$$

A. Propuesta en base a las necesidades del gasto

A continuación se esboza una propuesta de política pública con sus limitaciones, implicancias y desafíos correspondientes, donde el *core* de la cuestión se encuentra en la creación de un *“Fondo contra la Pobreza”*. Esto es, distribuir una porción de los recursos coparticipables según la dinámica que tengan las provincias en cuanto a hogares bajo la línea de pobreza.

La primera pregunta que surge cuando se tratan estos temas es ¿de dónde saldrían los fondos? Incrementar la masa coparticipable hacia las provincias sería sin dudas la solución óptima. Sin embargo, ¿qué nivel institucional lo financia?

La idea de que el Estado Nacional pierda participación en la distribución parecería sensato si se tiene en cuenta la pérdida de más de 20 puntos por parte de las Provincias en la Reforma Tributaria de 1980. Sin embargo, el contexto económico en el que se escribe este documento pareciera no ser el adecuado.

Por otro lado, que el financiamiento provenga de las provincias es prácticamente imposible dado que, justamente, ésta fue una de las principales causas por la cual se ha demorado tanto el tratamiento de una potencial reforma de la Ley de Coparticipación. Cambios en la distribución de recursos entre jurisdicciones genera la percepción de que habrá ganadores y perdedores. Así, este esquema de suma cero genera reticencia a cualquier modificación generándose un sesgo a favor del status quo.

Por lo tanto, la propuesta del presente documento necesariamente debe buscar un equilibrio entre ambas alternativas. Así, si bien la masa a coparticipar a las provincias se mantendría constante, la distribución de un 30% pasaría a reorientarse de acuerdo a la participación de hogares bajo la línea de pobreza según provincia (ver ecuación 2). Por supuesto, como se mencionó anteriormente, muchos distritos saldrían perdedores, aunque también otros ganadores, por lo que este último excedente adicional (exceptuando el caso de la Provincia de Buenos Aires) se podría utilizar de forma extraordinaria para cubrir parte de las pérdidas incurridas de modo tal que ninguna pierda ni gane tras la reforma exceptuando al caso bonaerense, argumentando que, independientemente del criterio que se adopte, existe un consenso sobre el cual esta provincia ha sido y es la más perjudicada por el reparto actual (Martin Lousteau, 2005). El resto, por lo tanto, pasaría a ser financiado por el Gobierno Nacional (al menos temporalmente).

Ecuación (2)

$$Distribución\ Secundaria = 70\% * Coparticipación + 30\% * Pobreza$$

A continuación, se presentan en la Tabla A) las simulaciones en base a los recursos tributarios correspondientes al año 2019³.

A) Simulación de Recursos Coparticipables - Distribución Secundaria | Año 2019
En millones de pesos corrientes

Provincia	Recursos coparticipados (T = 0)	% Coeficiente efectivo (T = 0)	Recursos coparticipados (T = 1)	% Coeficiente efectivo (T = 1)	Var. Absoluta (millones \$)	Var. Absoluta (p.p.)
Buenos Aires (1)	307.733	20,5%	355.457	23,7%	47.724	3,2
Catamarca	38.597	2,6%	32.977	2,2%	0,0	0,0
Chaco	69.907	4,7%	66.999	4,5%	0,0	0,0
Chubut	22.162	1,5%	19.972	1,3%	0,0	0,0
Córdoba	124.429	8,3%	124.801	8,3%	0,0	0,0
Corrientes	52.093	3,5%	53.909	3,6%	0,0	0,0
Entre ríos	68.423	4,6%	61.512	4,1%	0,0	0,0
Formosa	51.013	3,4%	42.817	2,8%	0,0	0,0
Jujuy	39.812	2,6%	39.206	2,6%	0,0	0,0
La Pampa	26.316	1,8%	21.488	1,4%	0,0	0,0
La Rioja	29.016	1,9%	24.764	1,6%	0,0	0,0
Mendoza	58.436	3,9%	65.401	4,4%	0,0	0,0
Misiones	46.290	3,1%	49.484	3,3%	0,0	0,0
Neuquén	24.321	1,6%	22.522	1,5%	0,0	0,0
Rio Negro	35.358	2,4%	30.861	2,1%	0,0	0,0
Salta	53.712	3,6%	57.541	3,8%	0,0	0,0
San Juan	47.370	3,2%	41.141	2,7%	0,0	0,0
San Luis	31.985	2,1%	27.487	1,8%	0,0	0,0
Santa Cruz	22.162	1,5%	17.565	1,2%	0,0	0,0
Santa Fe	125.239	8,3%	125.488	8,4%	0,0	0,0
Sgo. del estero	57.896	3,9%	54.286	3,6%	0,0	0,0
T.del Fuego	17.283	1,2%	13.217	0,9%	0,0	0,0
Tucumán	66.668	4,4%	71.061	4,7%	0,0	0,0
CABA	86.415	5,8%	82.681	5,5%	0,0	0,0
Total	1.502.638	100%	1.502.638	100%	47.724	3,2

(1) Financiado por el Gobierno Nacional (\$47.724 M). Las pérdidas del resto de las provincias son financiadas con los excedentes de las otras.

³ Para simular la distribución de recursos tributarios se utilizó el destino de recaudación vigente al 2019 (ver anexo A), los coeficientes de coparticipación federal de impuestos Ley 23.548 y la tasa de pobreza por provincia (EPH, INDEC).

B. Propuesta en base a las capacidades fiscales

La segunda propuesta advierte la necesidad de medir la capacidad tributaria de cada gobierno subnacional a partir de indicadores objetivos. Esto está fundado en que el régimen de coparticipación tiene como uno de sus fundamentos iniciales atender la menor capacidad tributaria de las jurisdicciones más pobres, justificando así, como se mencionó anteriormente, las transferencias de igualación.

En particular, Martínez – Vázquez (2015) agrupan las metodologías para su estimación en tres:

- a) Ingresos propios de periodos anteriores: supone que los ingresos propios de un año, o un promedio, de años anteriores representa la capacidad fiscal de cada gobierno subnacional. Pese a sus desventajas, en el corto plazo puede considerarse una primera aproximación.
- b) Aproximaciones a la capacidad fiscal: consiste en captar variables que estén relacionadas con el potencial recaudatorio subnacional.
- c) Sistema tributario representativo: método por el cual se estiman los recursos de cada distrito en base a una alícuota y un set de tributos comunes.

Metodología utilizada

El siguiente ejercicio utiliza las cuantificaciones de (in)capacidad fiscal de Porto (2016), cuyo modelo está basado en la combinación de los métodos b) y c):

“Se definieron el conjunto de tributos representativos y las variables que constituyen aproximaciones a la base imponible común para cada uno. Se utilizó una alícuota común (alícuota promedio del conjunto de provincias). En el caso de las Regalías se consideró la recaudación efectiva de cada provincia.”

Al igual que en el apartado anterior, a fines prácticos se decide distribuir un 30% de los recursos tributarios nacionales a partir del Índice de Incapacidad Fiscal (IIF - ver

ecuación 3). Así, a continuación se presentan en la Tabla B las simulaciones en base a los recursos tributarios correspondientes al año 2019⁴.

A propósito, se sugiere tomar las siguientes estimaciones como un ejercicio teórico (esto es, solo tener en cuenta las tendencias y aquellos distritos que resultarían ganadores/perdedores). Llegado el caso de ponerlo en práctica, dada la asimetría de información que existe para una precisa medición de las capacidades tributarias provinciales, se sugiere y considera apropiado que el Ministerio de Economía de la Nación en base a información brindada por los Gobiernos Provinciales haga una estimación robusta de las mismas.

Ecuación (3)

$$Distribución\ Secundaria = 70\% * Coparticipación + 30\% * IIF$$

⁴Para simular la distribución de recursos tributarios se utilizó el destino de recaudación vigente al 2019 (ver anexo A), los coeficientes de coparticipación federal de impuestos Ley 23.548 y el Índice de Incapacidad Fiscal (Porto, 2016).

B) Simulación de Recursos Coparticipables - Distribución Secundaria | Año 2019

En millones de pesos corrientes

Provincia	Recursos coparticipados (T = 0)	% Coeficiente efectivo (T = 0)	Recursos coparticipados (T = 1)	% Coeficiente efectivo (T = 1)	Var. Absoluta (millones \$)	Var. Absoluta (p.p.)
Buenos Aires	307.733	20,5%	312.687	20,8%	4.954	0,3
Catamarca	38.597	2,6%	40.091	2,7%	1.494	0,1
Chaco	69.907	4,7%	77.269	5,1%	7.362	0,5
Chubut	22.162	1,5%	22.726	1,5%	564	0,0
Córdoba	124.429	8,3%	115.500	7,7%	-8.929	-0,6
Corrientes	52.093	3,5%	55.398	3,7%	3.305	0,2
Entre ríos	68.423	4,6%	68.609	4,6%	187	0,0
Formosa	51.013	3,4%	49.684	3,3%	-1.329	-0,1
Jujuy	39.812	2,6%	43.646	2,9%	3.834	0,3
La Pampa	26.316	1,8%	26.536	1,8%	219	0,0
La Rioja	29.016	1,9%	29.777	2,0%	762	0,1
Mendoza	58.436	3,9%	64.346	4,3%	5.910	0,4
Misiones	46.290	3,1%	48.181	3,2%	1.891	0,1
Neuquén	24.321	1,6%	24.914	1,7%	592	0,0
Río Negro	35.358	2,4%	35.570	2,4%	211	0,0
Salta	53.712	3,6%	54.729	3,6%	1.016	0,1
San Juan	47.370	3,2%	48.035	3,2%	665	0,0
San Luis	31.985	2,1%	31.405	2,1%	-580	0,0
Santa Cruz	22.162	1,5%	21.824	1,5%	-338	0,0
Santa Fe	125.239	8,3%	114.715	7,6%	-10.524	-0,7
Sgo. del estero	57.896	3,9%	60.813	4,0%	2.917	0,2
T. del Fuego	17.283	1,2%	18.746	1,2%	1.462	0,1
Tucumán	66.668	4,4%	66.953	4,5%	285	0,0
CABA	86.415	5,8%	70.408	4,7%	-16.007	-1,1
Total	1.502.638	100%	1.502.563	100%	0,0	0,0

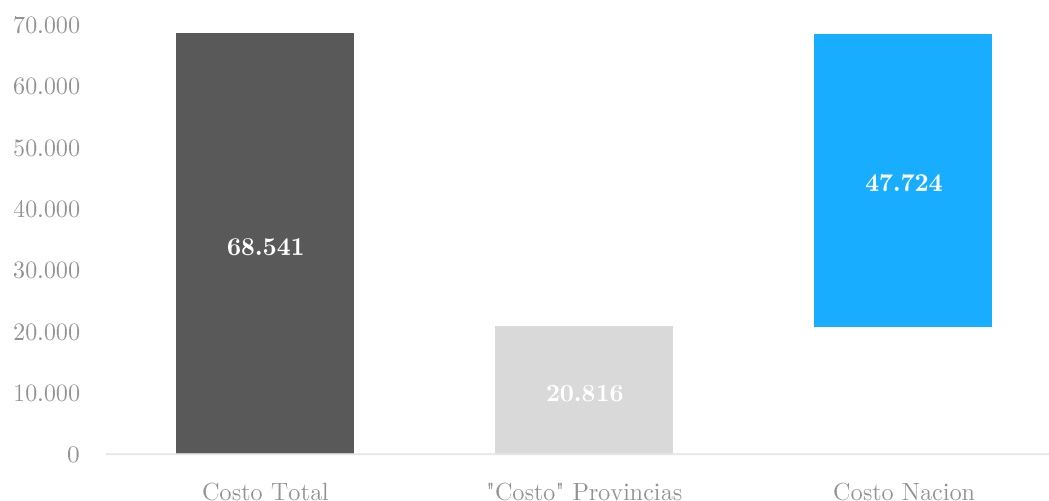
Una vez presentadas ambas propuestas, se consolidan ambas como potenciales respuestas al origen de la problemática planteada: las bases estructurales de la tendencia al déficit fiscal que padece hace décadas la provincia de Buenos Aires y, en consecuencia, hacen dificultosa (o inviable) su gestión deben, casualmente, resolverse a partir de medidas estructurales: ajustar los recursos que distribuye la Nación de acuerdo a criterios de

necesidad del gasto y de incapacidad tributaria (esto es, en el óptimo, cuántos recursos necesita una jurisdicción y, a su vez, qué tan eficiente es recaudando los propios).

Implementando ambas en simultáneo, el costo de la propuesta podría ser afrontado en buena medida por la Nación, dejando para más adelante - luego del periodo de transición mencionado anteriormente - un mecanismo, o más bien un “legado” institucional, por el cual se distribuyan más fondos coparticipables a aquellas provincias que más lo requieran a partir de criterios estrictamente objetivos y, a su vez, dinámicos en el tiempo.

Gráfico N° 13

Distribución de costos asociados | En millones de pesos corrientes



**Se define “costo” de las Provincias a la suma que dejarían de percibir ante la implementación de la propuesta. En verdad, es un costo implícito ya que nunca recibieron dichas transferencias.*

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2019

Otra alternativa podría ser que las provincias no cedan los recursos adicionales en la primera propuesta y reciban lo que les corresponde de acuerdo al criterio de necesidad del gasto (Tabla A). Sin embargo, esto implicaría una mayor carga del costo por parte de la Nación o un menor beneficio para las provincias, en particular Buenos Aires, por lo que aquí es donde la política, también llamada “el arte de lo posible”, definitivamente tomará un papel protagónico.

Así, se presenta la simulación consolidada final en la Tabla C donde se implementan ambas propuestas en simultáneo.

Ecuación (4)

$$Distribución\ Secundaria = 70\% * Coparticipación + 15\% * Pobreza + 15\% * IIF$$

C) Simulación Consolidada - Distribución Secundaria | Año 2019

En millones de pesos corrientes

Provincia	Recursos coparticipados (T = 0)	% Coeficiente efectivo (T = 0)	A)	B)	Recursos coparticipados (T = 1)	% Coeficiente efectivo (T = 1)	Var. Absoluta (millones \$)	Var. Absoluta (p.p.) (*)
Buenos Aires	307.733	20,5%	47.724	4.954	360.411	23,2%	52.678	2,8
Catamarca	38.597	2,6%		1.494	40.091	2,6%	1.494	0,0
Chaco	69.907	4,7%		7.362	77.269	5,0%	7.362	0,3
Chubut	22.162	1,5%		564	22.726	1,5%	564	0,0
Córdoba	124.429	8,3%		-8.929	115.500	7,5%	-8.929	-0,8
Corrientes	52.093	3,5%		3.305	55.398	3,6%	3.305	0,1
Entre ríos	68.423	4,6%		187	68.609	4,4%	187	-0,1
Formosa	51.013	3,4%		-1.329	49.684	3,2%	-1.329	-0,2
Jujuy	39.812	2,6%		3.834	43.646	2,8%	3.834	0,2
La Pampa	26.316	1,8%		219	26.536	1,7%	219	0,0
La Rioja	29.016	1,9%		762	29.777	1,9%	762	0,0
Mendoza	58.436	3,9%		5.910	64.346	4,2%	5.910	0,3
Misiones	46.290	3,1%		1.891	48.181	3,1%	1.891	0,0
Neuquén	24.321	1,6%		592	24.914	1,6%	592	0,0
Río Negro	35.358	2,4%		211	35.570	2,3%	211	-0,1
Salta	53.712	3,6%		1.016	54.729	3,5%	1.016	0,0
San Juan	47.370	3,2%		665	48.035	3,1%	665	-0,1
San Luis	31.985	2,1%		-580	31.405	2,0%	-580	-0,1
Santa Cruz	22.162	1,5%		-338	21.824	1,4%	-338	-0,1
Santa Fe	125.239	8,3%		-10.524	114.715	7,4%	-10.524	-0,9
Sgo. del estero	57.896	3,9%		2.917	60.813	3,9%	2.917	0,1
T. del Fuego	17.283	1,2%		1.462	18.746	1,2%	1.462	0,1
Tucumán	66.668	4,4%		285	66.953	4,3%	285	-0,1
CABA	86.415	5,8%		-16.007	70.408	4,5%	-16.007	-1,2
Total	1.502.638	100%	47.724	0,0	1.550.282	100%	47.649	0,0

(*) Se advierten casos donde el coeficiente implícito de distribución secundaria disminuye respecto al escenario inicial aun cuando en términos absolutos el distrito recibe mayores transferencias. Esto sucede dado que la nueva masa coparticipable es mayor a la inicial y, en términos absolutos, el denominador registró un incremento mayor al que percibió el numerador.

V. Conclusiones e inquietudes

Con todo, la propuesta podría satisfacer buena parte de los contenidos mínimos anteriormente mencionados dejando al resto como asignatura pendiente y a la espera de un propicio contexto económico.

En cuanto al punto i) del apartado, el de definir una distribución sobre la base de parámetros técnicos objetivos y dinámicos en el tiempo, esto se cumpliría. Es decir, a medida que el INDEC releve datos acerca de la población que se sitúa por debajo de la línea de pobreza (Encuesta Permanente de Hogares, más conocida como EPH) y el Ministerio de Hacienda estime las capacidades tributarias de cada provincia, la autoridad de aplicación irá sustituyendo los datos y reflejando los cambios.

Uno podría advertir que este nuevo mecanismo podría incentivar la “generación de pobreza”, por lo que es crucial que junto a la creación de este fondo se implemente un Sistema de Premios para aquellos distritos que, en igual periodo, reduzcan la pobreza en una proporción mayor a la media, utilizando así un indicador proxy que mida la eficacia del gasto social en la provincia y así haga más rentable disminuir la pobreza que no hacerlo. Por otro lado, una vez acordada la metodología de estimación de capacidades fiscales, se sugiere designarle dicha tarea al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal o a otro de características similares para su correcta e independiente ejecución.

Respecto al nuevo coeficiente de reparto, la provincia de Buenos Aires pasaría a disponer de un coeficiente teórico del 23,2% si se incluye a la Ciudad de Buenos Aires (+2,8 p.p.) y del 24,6% si se la excluye en el total. Sin embargo, dichas cifras se incrementan si se tiene en cuenta la compensación por la eliminación del Fondo del Conurbano Bonaerense, pasando a percibir en la práctica un coeficiente implícito de 25,4% y 26,9% respectivamente. Vale destacar que éste se acerca más a lo que la misma supo recibir entre los años 90's, aunque todavía quedaría algo por debajo de aquel 28% de la Ley 20.221 de 1973. Más alejada aún quedaría respecto al coeficiente teórico que estima Porto (2016) utilizando la metodología de disparidades fiscales (32,98%) donde Buenos Aires es la provincia que gana mayor participación (+11 p.p.).

En cuanto al punto ii) de los contenidos mínimos, donde se aconseja establecer un período de transición para que los nuevos prorrateadores no alteren la distribución actual, bajo la primer propuesta ninguna provincia recibiría menores recursos durante un periodo determinado (en particular, la duración del mismo será en función del contexto económico: para poner un ejemplo, a medida que las provincias dispongan de superávit fiscal y crecimiento sostenido tendrán mayor capacidad para hacer frente a las pérdidas relativas de recursos), mientras que recién incluyendo la segunda propuesta solo tres de ellas concentrarían el 95% de las pérdidas, las cuales coinciden con constituir tres de los distritos más ricos: la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Por último, el punto v) busca enfrentar de forma directa uno de los principales problemas que padece la Argentina. Desde que se recuperó la democracia, el promedio de hogares bajo la línea de pobreza es del 36% (EPH, INDEC). De esta manera, la creación del Fondo implicaría poner la problemática en el centro de la agenda pública. Ahora bien, para que esta transferencia de fondos no deje margen de acción, se aconseja catalogar a dichos recursos “de afectación específica”, a fin de que los distritos beneficiarios deban invertir cierta proporción en medidas de contención social, atacando por un lado la pobreza medida por ingresos, y otra porción en obras de infraestructura básica que busquen atacar a la pobreza estructural más desde un punto de vista desarrollista (esto es, la pobreza medida desde el enfoque de las capacidades).

De esta manera se expone una propuesta conjunta de política pública en respuesta a la problemática planteada a lo largo del documento. De más está decir que, en la medida en que el objetivo de política sea otro (como el de corregir aún más el trato injusto a la Provincia de Buenos Aires con un porcentaje de distribución secundaria aún mayor), sólo bastará con modificar las ponderaciones de la nueva metodología.

Con todo, si bien el presente trabajo presenta una propuesta más bien simple y no tan rebuscada como otras de la biblioteca, también es cierto que aporta tres elementos a la discusión. En primer lugar, intenta ser un documento disparador que enriquezca el debate aún no saldado hace ya varias décadas. En segundo lugar, busca brindar una herramienta al servicio de las finanzas públicas para la estimación de simulaciones futuras, algo no

menor. Mientras que por último, aunque no por esto menos importante, ofrece una propuesta administrativamente factible y, a su vez, políticamente viable, que implicaría sin lugar a dudas una mejora para la actual Buenos Aires y, en simultáneo, para el conjunto de las provincias de la República Argentina.

VI. Anexo

A. Destino de la Recaudación Nacional – Impuestos Coparticipados

La Ley N° 25.570, establece que la distribución de recursos se hará de acuerdo al siguiente esquema:

- De la masa bruta de recursos coparticipables, previamente a la distribución primaria, el Estado Nacional detrae:
 - La suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las Provincias para el Fondo Compensador de Desequilibrios a Provincias, por Ley N° 24.130 y Decreto N° 1807/93.
- La Ley N° 23.548 en su artículo 3º, establece el siguiente esquema para la distribución primaria de recursos:
 - 42,34% en forma automática a la Nación. De este porcentaje se reasigna un 0,70% para la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por el Decreto N° 702/99 y un 3,50% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Decreto N° 257/18; quedando disponibles 38,14% para el Tesoro Nacional.
 - 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas.
 - 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:
 - Buenos Aires 1,5701%
 - Chubut 0,1433%
 - Neuquén 0,1433%
 - Santa Cruz 0,1433%
 - 1% al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.
- Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos.

- *Impuesto a las Ganancias - Ley N° 20.628 t.o. por Decreto N° 649/97 y Ley N° 27.432*

Campodónico, J.F. (2020). ¿Por qué la Provincia de Buenos Aires no es inviable?

- 100% se distribuye según la Coparticipación entre la Nación y las Provincias establecida en el Punto 1.

- *Impuesto al Valor Agregado - Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2 y Ley N° 26.078*

- De la recaudación del impuesto se detraen los reintegros a las exportaciones. El saldo se distribuye:
 - 11% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que a su vez se distribuye:
 - 6,27%: a las Provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas a la Nación.
 - 93,73%: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
 - 89% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecida en el Punto 1.

- *Impuestos Internos Coparticipados - Ley N° 24.674*

Incluye los siguientes bienes y servicios: Tabaco, Bebidas Alcohólicas, Cervezas, Bebidas Analcohólicas, Jarabes, Extractos y Concentrados, Servicio de Telefonía Celular y Satelital, Objetos Suntuarios y Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves. Excluye el impuesto sobre los Seguros.

- 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecida en el Punto 1.

- *Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas Ley N° 23.905, Título VII*

- 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecida en el Punto 1.

B. Sistemas de Información Fiscal – Esquema AIF

Para una correcta comprensión del estudio en cuestión, corresponde definir algunas variables claves antes de elaborar un análisis de la situación fiscal. Para esto se toman las definiciones y conceptos del esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento (AIF)

utilizado tanto por la Nación como por las provincias (y algunos municipios también) para integrar su sistema de información fiscal tal como lo establece la *Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2010)*.

A continuación, se definirán las principales partidas según clasificación presupuestaria:

Ingresos Totales

- *Recursos de Origen Provincial (ROP) o Ingresos tributarios propios:* corresponde a los ingresos derivados del poder de imposición del Estado, que exige el pago para atender necesidades públicas. Su característica común es su obligatoriedad por imperio de las normas legales nacionales, provinciales y/o municipales. Se reconocen como tributos a los impuestos, tasas y contribuciones.
- *Recursos de Origen Nacional (RON):* comprende los ingresos derivados de la aplicación del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales. Usualmente se los denomina también como “*Transferencias Automáticas*” dado que su otorgamiento por parte de Nación es obligatorio por ley a partir de lo que resulte de la recaudación nacional que informe la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- *Contribuciones a la Seguridad Social:* corresponde a los ingresos que perciben las Instituciones de Seguridad Social y los Institutos de Obra Social por aportes y contribuciones.
- *Transferencias Corrientes:* recursos que se perciben por transacciones efectuadas con el sector privado, público y externo, que no suponen contraprestación de bienes o servicios por parte de las entidades municipales receptoras; y cuyos importes se destinan a financiar erogaciones corrientes. Comprende en buena medida Aportes del Tesoro Nacional (ATN).
- *Otros:* incluyen ingresos no tributarios, regalías y rentas de la propiedad.

Gastos Totales

- i. *Personak*: involucra las retribuciones para servicios personales prestados al Gobierno en relación de dependencia para atender el funcionamiento de sus servicios y la conservación y construcción de sus bienes de capital.
- ii. *Bienes de Consumo*: comprende los materiales y suministros consumibles para el funcionamiento del ente, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital.
- iii. *Servicios No Personales*: constituyen servicios para el funcionamiento del ente incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital.
- iv. *Prestaciones de la Seguridad Social*: constituyen los gastos destinados a cubrir el pago de jubilaciones, pensiones y/o retiros que realicen las Instituciones de Seguridad Social y las prestaciones de las Obras Sociales del ente.
- v. *Transferencias Corrientes*: constituyen erogaciones destinadas a financiar subsidios otorgados a otros entes y al Sector Privado destinados a financiar erogaciones corrientes cuyos importes no serán reintegrados por los entes receptores.
- vi. *Rentas de la Propiedad*: se refiere al pago de intereses reales de gastos originados en obligaciones contraídas con organismos nacionales, provinciales, bancos, entidades financieras, etc. y que reflejan la retribución al capital obtenido como préstamo.
- vii. *Gasto de capital*: son los gastos originados en la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y en inversiones financieras, que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Los gastos de capital incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera.
- viii. *Gasto Primario*: se lo define como el total de las erogaciones neto del pago de intereses de la deuda.

Saldos

- *Resultado primario*: diferencia entre los ingresos totales y el gasto primario.
- *Resultado financiero*: diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales.

El resultado primario cobra relevancia en provincias o países con pesadas obligaciones por pago de intereses originados en un elevado nivel de endeudamiento. En estos casos, para diferenciar el resultado de la gestión actual del costo que supone el financiamiento de viejos desequilibrios, se propone deducir del total de gastos los montos erogados en concepto de intereses. De todas maneras, esto no deja de ser un indicador más. El déficit total a cubrir por el ente, en caso de ser distinto de cero, es el denominado financiero.

VII. Bibliografía

- Adam, C. & Bevan, D. (2005). *Fiscal Deficits and Growth in Developing Countries* in Journal of Public Economics, p. 571-597.
- Cetrángolo, O. (2005). *La Coparticipación en su Laberinto* en Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal. CIPPEC.
- Galiani, S., Torre, I. y Torrens, G. (2016). “Fiscal federalism and legislative malapportionment: Causal evidence from independent but related natural experiments”, *Economics & Politics*, 28, 133-159.
- Gemmell, N. & Kneller, R. & Sanz, I. (2009). *The Composition of Government Expenditure and Economic Growth*. Bruselas: Comisión Europea.
- INDEC (2019). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos – Primer semestre* (Informes técnicos, volumen 3, n° 182). Recuperado https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf
- Kuhmar, M. & Woo, J. (2012). *Public Debt and Growth* in 14th Public Finances Workshop, Bank of Italy.
- Ley N° 20.221 (1973). *Coparticipación Federal de Impuestos*. Recuperado de Infoleg
- Ley N° 23.548 (1988). *Coparticipación Federal de Impuestos*. Recuperado de Infoleg
- Decreto N° 406 (2016). *Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo*. Recuperado de Infoleg.
- Ley N° 27.429 (2017). *Consenso Fiscal*. Recuperado de Infoleg.
- Lousteau, M. (2005). *La Coparticipación en su Laberinto* en Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal. CIPPEC.
- Malamud, A. (2019). *Nadie consigue gobernar la provincia de Buenos Aires porque está diseñada para no funcionar* en Diario El Popular. Recuperado de

Campodónico, J.F. (2020). ¿Por qué la Provincia de Buenos Aires no es inviable?

www.elpopular.com.ar/eimpresa/296360/nadie-consigue-gobernar-la-provincia-porque-esta-disenada-para-no-funcionar

- Martínez – Vázquez, J. (2015). *Nota metodológica para el estudio de las transferencias intergubernamentales y las disparidades fiscales en LAC* en BID. Washington, D.C.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. *Esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento (AIF)* en Ejecución Provincial.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. *Recursos de Origen Nacional (RON)* en Ejecución Provincial.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2010). *Sistema de Información Fiscal* en Documentos publicados.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística. *PBG a precios corrientes serie 2004-2018 base 2004* en Información estadística.
- Muellbauer, J. & Murata, K. (2011). *Consumption, Land Prices and The Monetary Transmission Mechanism in Japan* en Cambridge: MIT Press.
- Musgrave, R. A. (1996). *The Role of the State in Fiscal Theory* en International Tax and Public Finance, Núm. 3.
- Porto, A. (2016). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina* en Documento para discusión, BID.
- Porto, A. (2017) *¿Cuándo se jodió la participación de la Provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal?* en Blog de Economía del Sector Público (UNLP). Recuperado de <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/>
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001), “Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina”, *Economics & Politics*, 13, 237-256. Panizza, U. & Presbitero, A. (2012). *Public Debt and Economic Growth: Is there a Causal Effect?* In MoFiR Working Paper No. 65.

Campodónico, J.F. (2020). ¿Por qué la Provincia de Buenos Aires no es inviable?

- Reinhart, C. & Rogoff, K. (2013). *Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten* in IMF Working Paper.
- Reinhart, C. & Reinhart, V. & Rogoff, K. (2012). *Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes since 1800* in Journal of Economic Perspectives 26 (3): 69-86
- Reinhart, C. & Rogoff, K. & Savastano, M. (2003). *Debt Intolerance* in Brookings Papers on Economic Activity 1 (Spring).
- Samuelson, P. & Nordhaus, W. (1995). *Economía (14^aed.)*. McGraw-Hill.
- Streb, J. M. (2019). *Tributación sin representación: Argentina desde 1983*. Ensayos de política económica, Año XIII, Vol. III Nro. 1.
- Tannenwald, R. (1998). *Come the Devolution, Will States to Be Able to Respond?* In Proceeding of a Colloquium on Devolution: The New Federalism. New England Economic Review, May.

Campodónico, J.F. (2020). ¿Por qué la Provincia de Buenos Aires no es inviable?