

Título: “El “laberinto” de la coparticipación y el crecimiento de las asimetrías regionales en la Argentina (1990-2005)”¹

PATRUCCHI, María Leticia.

Introducción

En la Argentina, las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se caracterizan por la “demora histórica” en la sanción de una nueva ley de coparticipación, la promoción de medidas de ajuste fiscal en los acuerdos federales celebrados durante la década del noventa y la persistencia de asimetrías verticales y horizontales.

Este trabajo se propone, desde la perspectiva fiscal, analizar el actual federalismo Argentino, principios, diseño, trayectoria; e introducir el problema del desigual impacto de la política de devaluación, favoreciendo la concentración de recursos por parte del gobierno nacional y la de un reducido grupo de provincias --cuyos ingresos por regalías constituyen la principal fuente de recursos propios--.

Para ello se organiza en cuatro apartados. El primero, es un breve marco sobre federalismo y relaciones intergubernamentales, haciendo hincapié en la especificidad del federalismo argentino y el segundo, en aspectos relativos al federalismo fiscal específicamente. El tercer apartado se concentra en los cambios en el esquema de distribución de recursos entre niveles de gobierno durante la década del noventa; mientras que el cuarto se concentra en el impacto de la devaluación sobre las capacidades fiscales de cada jurisdicción. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Las relaciones entre niveles de gobierno en Estado Federales

El federalismo, como sistema de organización política, refiere a aquella que combina el autogobierno de las unidades constituyentes y el gobierno compartido. Bajo esta forma suelen confundirse otras formas de organización política y distribución de competencias y responsabilidades compartidas, que incluyen, entre otros, federaciones, confederaciones, Estados asociados, gobiernos multi-nivel (ver: Bou i Novesa (2005); Soyinka (2001)). Lo que define un sistema federal es que la independencia institucional

¹ Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político”. Del 15 al 18 de Noviembre de 2005

y las facultades autónomas de los estados (en la Argentina las provincias) están garantizadas constitucionalmente. Esta garantía es central ya que impide que decisiones unilaterales del nivel central puedan modificarlo; y lo que lo diferencia de otras formas institucionales (con más o menos restricciones en torno a esta facultad, pero nunca de restricción absoluta) (Klatt, 1993).

Un principio que guarda estrecha relación con el federalismo es el de subsidiariedad, el cual implica que las responsabilidades descansan sobre el menor nivel posible, y sólo las que no pueden ser asumidas por estos son las transferidas a las instancias superiores. Este principio, tiene su origen en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, y en la actualidad ha sido retomado tanto desde resistencias conservadoras² como de aquellos desarrollos recientes en torno a la descentralización (centrada en el nivel local con el objetivo de promover mayor *accountability* y participación ciudadana) (Orlansky, 1998).

La Argentina adopta la forma federal de gobierno, tal cual se establece en el artículo 1º de la Constitución Nacional y artículo 121: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...*”. Sin embargo, los conflictos que se desarrollaron desde la independencia hasta Pavón y los 20 largos años posteriores hasta la consolidación del Estado nacional, dan cuenta de la forma particular en que se institucionalizó el orden capaz de garantizar el desarrollo capitalista (Oszlack, 1997). Siguiendo a Cao y Rubins, las bases de este orden se sustentaban a) desde lo político por un doble reconocimiento: el de la hegemonía de Buenos Aires, desde el interior, y el de las clases dominantes tradicionales del interior, desde Buenos Aires; y b) desde lo económico por el reconocimiento de Buenos Aires como centro consumidor y exportador de un mercado único nacional y el fomento de la economías regionales por parte de Buenos Aires (1999: 29).

Como matriz institucional, esta particular configuración del Estado argentino, lo convierte en lo que se ha dado en llamar un “federalismo centralista” (Esteso y Capraro, 1989), imponiendo constricciones particulares (dependencia de la senda), dentro de un esquema federal, a las alternativas del elenco de actores.

Partiendo de esta configuración, nos concentraremos en una de las dimensiones problemáticas del federalismo: la dimensión fiscal. No es el objetivo de este trabajo

² Por ejemplo, en el proceso de construcción de la Unión Europea, estas resistencias sostenían este principio como forma de evitar excesivas regulaciones en la conformación de la misma (Orlansky, 1998: 824)

realizar un recorrido histórico sobre la evolución del federalismo Argentino, simplemente basta señalar que el esquema de distribución de recursos fiscales ha transcurrido --a lo largo del siglo XX-- desde un esquema de separación de fuentes y concurrencia a uno de transferencias (Raimundi y Tilli, 1996).

Actualmente, la Argentina es el país más descentralizado de América Latina (medido en términos de gasto público) y a la vez uno con los mayores grados de desequilibrio fiscal vertical. Este, refiere a la asimetría entre los recursos propios y las responsabilidades de gasto.

El sistema de distribución de recursos a nivel nacional y entre jurisdicciones fue reconocido legalmente por la Ley de Coparticipación Federal de 1935. Desde allí fueron sancionadas 5 leyes, y 12 modificaciones al sistema, mientras que actualmente continúa pendiente la sanción de una nueva ley de coparticipación prevista en la reforma constitucional de 1994³. En su lugar, rige lo establecido en la Ley 23548 de 1988 y sucesivo acuerdos firmados hasta la actualidad, que han ido reforzando la informalidad del esquema y desdibujando la claridad del criterio de reparto. A su vez, esta informalidad se ha potenciado por la creciente importancia de las transferencias específicas, en general no condicionadas, y la falta de mecanismos que fomenten la recaudación a nivel subnacional.

¿Qué pone en juego un régimen de coparticipación?

Un criterio constituye una pauta o principio que permite identificar, definir y ponderar un conjunto, aquí lo recaudado bajo concepto de impuestos en un Estado, y su distribución, entre los niveles de Gobierno. En tanto construcciones los sistemas de reparto son expresión de la articulación política, económica y social de la organización institucional, pasada y presente, de un país, conformándose criterios más o menos acordes a las relaciones que en torno a la política fiscal se establecen.

Desde diversos los aportes teóricos, la necesidad de establecer un mecanismo a través del cual el gobierno central concentre entre sus funciones la recaudación de

³ Es interesante rescatar que en el artículo 75°, referido a las atribuciones del Congreso, se señala en el inciso 2, además de la sanción de una ley de coparticipación, que: “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”. Las sucesivas modificaciones al sistema han hecho que no predomine ninguno de estos criterios.

determinados impuestos, luego redistribuidos a los subnacionales, responde a principios largamente desarrollados en la bibliografía sustentados en los principios de la teoría normativa del federalismo fiscal (ver Pifanno, 1998). Sobre la base de que las políticas fiscales de estabilización y redistribución son más eficientes estando centralizadas se presenta la ventaja de organizar un modelo de recaudación y reparto impositivo centralizado. Entre las ventajas se señalan: Evitar la “exportación” de impuestos, posibilidad de movilidad espacial de las bases imponibles puede neutralizar una política fiscal subnacional autónoma, seleccionar impuestos cuya administración implica autonomías de escala importantes, y el rol redistribuidor del gobierno central buscando amortiguar los desequilibrios horizontales.

Sin embargo, estos supuestos han sido duramente criticados desde aquellos que dan cuenta, entre otras debilidades, de los efectos procíclicos que genera este diseño (también presentes si no fuera centralizada su recaudación, aunque podrían ser amortiguados ambos mediante políticas contracíclicas: por ej fondos), no resuelve problemas de financiamiento genuino y genera un esquema centralizado de recaudación (favoreciendo superávit en el gobierno central) (Pifanno, 1999; Llach, 2001; Vega Y Russo; 2001).

Tomando estas dos corrientes podemos distinguir dos formas extremas, tipos ideales, de sistemas de reparto. En tanto predomina un principio distributivo nos encontramos ante una forma de federalismo cooperativo, mientras si lo que predominan es un principio devolutivo estamos ante una forma de federalismo competitivo. Tanto una como presentan sus fortalezas y limitaciones. Es necesario generar incentivos para una mayor recaudación y/o cercar el endeudamiento irresponsable, pero también lo es garantizar el acceso de todos los habitantes a los servicios básicos y/o la promoción del desarrollo de las provincias con un desarrollo económico débil o escasos recursos naturales.

La coparticipación constituye la fuente principal de recursos de la mayoría de las provincias, en promedio el 65% de sus ingresos tienen origen en coparticipados y transferencias (trece recaudan menos de un tercio del total de ingresos (Cetrángolo y Jiménez, 2003)), afectando directamente su capacidad para cumplir con derechos esenciales como la salud, la educación y la seguridad de los ciudadanos. Reducirlo a un problema de distribución de potestades tributarias es mostrar solo una cara de la moneda cuando en realidad es un problema de desequilibrio estructural en el país.

Las modificaciones al esquema de reparto en los '90

La década del '90 en la Argentina es la “década de los pactos fiscales”. Desde la sanción de la Ley 23548 se firmaron seis pactos entre la Nación y las provincias.

El “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales” de Agosto de 1992 autorizaba al gobierno nacional a realizar un recorte del 15% de los recursos de la masa coparticipable para destinarlos a atender el pago de las obligaciones provisionales nacionales, y conjuntamente, para atender posibles desequilibrios fiscales de las cuentas provinciales se garantiza un ingreso mensual mínimo de libre disponibilidad para las provincias. Un año después se firma el “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento” (agosto de 1993), que tal como señala Escandel reforzó el centralismo, en tanto “su rasgo más saliente es la intervención en la potestad tributaria provincial” (Escandel, 1996: 9). Este pacto se centraba en impulsar la derogación de impuestos provinciales, especialmente aquellos relacionados con la nómina salarial y a la producción, con el objetivo de promover el empleo y elevar los niveles de actividad económica.

Un elemento central de desequilibrio en las cuentas públicas, que afectó la coparticipación, como da cuenta el pacto de 1992, fue el déficit del sistema previsional. Desde su puesta en marcha en 1994 el actual sistema, presenta desafíos de diferentes magnitudes y temporalidades. En tanto el antiguo sistema estaba centrado en la lógica del reparto, actualmente los aportantes que optaron y optan por el régimen de capitalización dejan de contribuir con ello al financiamiento de los beneficios que hoy se otorgan y otorgarán a los jubilados y pensionados del viejo régimen.

Se presenta, así el problema del financiamiento, o más precisamente desfinanciamiento, del sistema. Hasta los '70 se financiaba centralmente con recursos puros (o sea los derivados de los aportes) y luego se fueron incorporando otras fuentes de financiamiento (por ejemplo de rentas generales). Para fines de la década del '90 cerca del 70% del gasto era financiado con fuentes diferentes a las derivadas de los aportes. Una de ellas fueron las reducciones en la masa coparticipable que se destinaron y destinan a esta fin. Así, tal como señala Snopek, “la distribución de los recursos coparticipables entre los distintos niveles de gobierno [...] se refiere igualmente a un tercer copartícipe o beneficiario de dichos recursos, que es la Seguridad Social. Es tal la magnitud de este copartícipe que durante el 2003, su participación significó una suma cercana a los \$21.774.000.000...” (Snopek, 2004: 20). Esto es cerca del 25% de la

recaudación nacional de ese año, en donde solo \$13.601.000.000 corresponden a lo recaudado por aportes y contribuciones a la seguridad social (o sea, representan poco más de la mitad).

La gravedad de los desequilibrios en las cuentas fiscales tanto provinciales como nacionales, fueron el marco en el que se firmaron los tres acuerdos de finales de la década del '90, denominados Compromisos Federales. En los tres se hace mención a la necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación --en algunos se establece una fecha límite-- que aún no se ha concretado.

En el primero, “Compromiso Federal I” de diciembre de 1999, se estableció una suma fija de transferencias para el año 2000 y un promedio trienal para el año 2001 sobre la base de la suma fija establecida para el año anterior.

El “Compromiso Federal II (para el crecimiento y la disciplina fiscal)” de noviembre de 2000 y su anexo de noviembre de 2001 se firmaron dentro del contexto del “blindaje” y del “megacanje”⁴. El primero aseguraba el compromiso de las provincias de congelar el gasto primario y eliminar el déficit para el año 2005. También se modificaron las condiciones de transferencias establecidas en el compromiso federal firmado en 1999, reemplazando los promedios móviles por sumas fijas.

El anexo, o “segunda addenda” firmado a fines del 2001 establecía una reducción del 13% de las transferencias y un esquema de canje voluntario de las deudas provinciales, que se detallará luego. En este contexto, la capacidad de cumplir con gastos básicos de la administración --como los salarios de sus empleados-- fue seriamente socavada, llegando a pagarse con monedas emitidas por las mismas provincias.

Tras la grave crisis del 2001, que trajo aparejado la caída del gobierno de la Alianza, y el paso por el ejecutivo de cuatro presidente en 20 días, se declara el *default* y la devaluación (con la consecuente salida del régimen de convertibilidad que dominó durante 10 años la economía Argentina).

⁴ Con el objeto de obtener flujos adicionales de financiamiento o al menos aliviar el cronograma de pagos, se concretaron el “blindaje” (diciembre de 2000) y el “megacanje” (junio 2001). Respecto de este último, las ofertas totalizaron los 32.818 millones de dólares [...] se redujeron las necesidades de financiamiento hasta el año 2005 en 16.047 millones de dólares. Estos acuerdos iban acompañados de nuevos y drásticos ajustes fiscales --“déficit cero”-- trayendo aparejadas severas recesiones a partir de un círculo vicioso. “Al no existir fuentes que reactivaran la demanda agregada (las distintas medidas aplicadas contribuían a profundizar su contracción), la restricción en el gasto agudizaba la recesión, hecho que derivaba en una caída en la recaudación con la consecuente necesidad de ajustar aun más las erogaciones del sector público” (Kulfas y Schorr, 2003 :46/47).

En febrero de 2002, a mes y medio de asumido el presidente Eduardo Duhalde, se firma un nuevo acuerdo entre la Nación y las provincias; “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, luego ratificado por Ley 25.570. En este acuerdo, se compromete sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002 que incorpore los siguientes componentes: “Creación de un Organismo Fiscal Federal y Fondo Anticíclico Federal, Régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal; Mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provincial; Evaluación de una descentralización de funciones y servicios; armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales; simplificación y armonización del sistema impositivo; Descentralización de la recaudación y la administración de tributos; Coordinación y colaboración de los organismos de recaudación; [y finalmente], Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental” (Art. 7).

Como consecuencia de estos acuerdos -- y las modificaciones específicas a los diferentes tributos (así como la creación de nuevos como el impuesto al cheque)-- desde el punto de vista institucional el sistema ha sufrido importantes modificaciones que lo han convertido en lo que se conoce actualmente como el “labyrintho de la coparticipación”.

La teoría normativa del federalismo fiscal (ver Pifanno, 1998, Saiegh y Tommasi, 1998), establece que un sistema de reparto debe: a) ser objetivamente establecido y abierto, b) mantener un equilibrio entre estabilidad y flexibilidad, c) fortalecer la autonomía de las instancias subnacionales, d) promover incentivos de política fiscal sana y e) favorecer la equidad y la eficiencia

Las sucesivas modificaciones al esquema durante la década del '90 no ha cumplido con ninguno de estos principios: los recursos se han vuelto más imprevisibles, potenciado por los recortes realizados a la masa coparticipable debido a la crisis del sistema de seguridad social, se ha desdibujado aún más el criterio de reparto, y si bien en los acuerdos, en especial en los de la segunda mitad de la década, se han incluido medidas tendientes a promover una política fiscal sana, ninguna de las metas establecidas podían alcanzarse. Esto último, descansa en tres problemas: a) el nivel nacional no cumplía estos objetivos, b) las metas implicaban grandes sacrificios para los grupos de provincias que históricamente han tenido mayores desequilibrios fiscales y c)

los incentivos para cumplirlas eran muy escasos (además de que los mecanismo de sanción no funcionaban como constreñimientos).

El marco legal vigente, la Ley de 1988, aún no ha sido rediscutido a pesar de que en numerosas ocasiones fuera incluido en los pactos presentados y en la carta magna; en su lugar se han introducido las modificaciones periódicas desarrolladas que tuvieron -- como se verá en el análisis de los cuadros que se realiza a continuación-- importantes consecuencias en la distribución de los recursos.

Tabla 1: Distribución primaria a provincias en millones de pesos

	1992	1995	2002
Total masa a coparticipar	20.396,10	26.157,30	35.697,30
Transf. teóricas: 57.048% (Ley 23548) (a)	11.635,50	14.922,20	23.364,50
Transferencias efectivas total (b)	9.521,10	10.563,30	17.304,50
Diferencia: (b)-(a)	-2.114,40	-4.358,90	-6.060,00

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Jiménez (1996) y Porto, Garriga, Di Gresia (2003).

La tabla 1 demuestra el impacto de los cambios antes descriptos en el total de la masa coparticipable. Así, a lo largo de la década del noventa y principios de la actual, las provincias sufrieron una reducción significativa de los recursos que deberían haberse asignado según lo establecido en la ley actualmente vigente (23.548). Esta reducción ha rondado el 30% sobre la base de lo efectivamente transferido. Los principales destinos de estas reducciones han sido el sistema de seguridad social y el mismo gobierno nacional con el fin de financiar sus desequilibrios fiscales. Sin embargo, esta disminución en la masa de transferencias que corresponde a las provincias no ha impacto de igual manera en cada una de las jurisdicciones. Como se analizará en el cuadro siguiente, las variaciones en la asignaciones, además de no seguir criterios coherentes de distribución (tabla 3), ha variado significativa a lo largo del período (tabla 2).

En el cuadro 2 se presenta para el período, a partir de los años seleccionados (1990, 1996 y 2002), la distribución de recursos a las provincias considerando: lo que determina la ley 23.548 (1988) y el total efectivamente transferido a cada una de estas (coparticipación secundaria). Además de los recursos correspondientes a lo establecido por ley en el total se incluyen: las transferencias incorporadas tras el traspaso de servicios (Ley 24.049) y la cláusula de garantía (1993) y otras transferencias a partir de

las modificaciones introducidas por acuerdos fiscales y otras legislaciones: Ley 24.464 FO.NA.VI, Fondo Compensador por Desequilibrios Provinciales, Régimen Simplificado Pequeño Contribuyente Ley 24.977, entre otros.

Tabla 2: Distribución secundaria correspondiente a Ley 23.548 y total (1990-2002)

	1990		1996		2002	
	L 23548	Total	L 23548	Total	L 23548	Total
Ciudad de Bs As	120.272,8	167.650,4	157.000,0	199.652,9	131.422,3	138.121,9
Buenos Aires	1.027.659,1	1.240.057,9	1.934.408,0	3.777.146,6	1.816.315,5	3.053.691,8
Catamarca	128.894,0	169.823,2	242.623,0	351.572,0	227.811,2	328.541,0
Córdoba	415.525,5	492.870,2	803.799,3	1.141.250,2	734.412,5	1.015.853,9
Corrientes	173.962,0	248.348,7	327.456,2	508.309,6	307.465,5	453.249,3
Chaco	233.451,4	290.082,1	439.436,0	613.449,7	412.609,2	563.258,6
Chubut	74.008,8	102.967,2	139.310,2	267.716,4	130.805,5	236.303,5
Entre Ríos	228.494,0	271.080,6	430.104,4	651.757,4	403.847,3	583.127,4
Formosa	170.356,4	213.045,7	320.669,5	467.323,4	301.093,2	429.482,9
Jujuy	132.950,1	167.680,8	250.258,0	392.370,2	234.980,1	354.263,0
La Pampa	87.882,3	107.867,2	165.424,8	270.037,9	155.325,9	246.487,9
La Rioja	96.895,9	133.356,0	182.391,4	286.800,1	171.256,8	261.654,3
Mendoza	195.143,9	231.510,2	367.327,8	573.873,2	344.903,0	509.704,8
Misiones	154.582,7	201.573,4	290.977,9	464.160,9	273.214,2	421.185,8
Neuquen	81.219,9	137.622,3	152.884,0	280.802,0	143.550,3	243.491,1
Río Negro	118.078,0	162.414,1	222.263,0	358.183,0	208.694,2	318.847,9
Salta	179.370,0	228.669,6	337.636,0	516.570,0	317.024,1	472.553,6
San Juan	158.188,1	200.083,0	297.765,0	445.092,0	279.586,5	399.971,3
San Luis	106.810,8	152.884,2	201.055,0	325.893,0	188.780,7	288.931,6
Santa Cruz	74.008,8	109.289,3	139.310,2	248.473,8	130.805,5	250.484,0
Santa Fe	418.229,6	503.515,6	787.252,2	1.188.563,2	739.191,7	1.058.155,8
Sgo del Estero	193.341,1	226.963,2	363.934,5	535.997,5	341.716,9	490.100,4
Tierra del Fuego	11.994,3	37.994,3	57.161,5	149.976,9	99.831,4	188.621,4
Tucumán	222.635,2	293.348,8	419.076,1	638.731,5	393.492,2	564.517,5

Fuente: Elaboración propia en base a Provinfo. Ministerio del Interior.

En términos agregados, en primer lugar, se observa el carácter cíclico de las transferencias correspondientes a la Ley 23548 como consecuencia de su relación con la estructura impositiva, porque si bien entre 1990 y 1996 más que se duplican los recursos que reciben las provincias, en el 2002 estas sufren una caída del orden del 6% respecto a 1996. En segundo lugar, se reflejan el crecimiento de otras transferencias, en relación a lo establecido por ley. Las diferencias son del 26,7%, 61,9% y 51,6% para los años 1990, 1996 y 2002 respectivamente.

Sin embargo, son más llamativos aún los resultados si se observa la distribución por jurisdicción. Tomando la importancia de otras transferencia (total menos Ley 23548) se destacan la situación de Tierra del Fuego y Neuquen en donde estas representan el 68.4% y el 40,2%, respectivamente, del total de los recursos que reciben. En contraposición, en ocho provincias (entre las que se encuentran las provincias que más aportan a la economía: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza) estas representan entre el 10 y el 20% de los recursos que reciben. Para el año 1996 esta situación cambia radicalmente en tanto para la totalidad de las provincias los recursos por otras transferencias representan más del 30% del total de lo transferido.

Respecto al año 2002 un primer aspecto a resaltar es la caída en el total de transferencias, explicada en alrededor de 50% por la supresión de la cláusula de garantía en 1998 para todas las jurisdicciones. Exceptuando a la Ciudad de Buenos Aires (la cual tiene un régimen particular de transferencias dada su reciente autonomía y su carácter de capital nacional), la diferencia recibida mantiene la tendencia observada para 1996, sin embargo se tiende a una homogeneización de las mismas en tanto tomando las 24 jurisdicciones varían entre el 30% y el 45%.

Finalmente, el cuadro siguiente, se introduce en el nudo de la discusión respecto a la distribución de recursos secundarios y sus criterios, o sea, que federalismo se busca construir rescatando la distinción entre federalismo competitivo y federalismo cooperativo presentada al comienzo.

Tabla 3: Distribución secundaria total 2002 según Población, Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Producto Bruto Geográfico (PBG).

	Total Transferencias 2002 en millones (A)	(A)/ Población	(A)/ NBI	(A)/ PBG
Buenos Aires	3.053,6	220,8	1413,1	92,2
Catamarca	328,5	981,9	4617,9	545,6
Córdoba	1.015,8	331,2	2580,2	127,4
Corrientes	453,2	486,8	1715,1	403,3
Chaco	563,2	572,1	1741,9	450,8
Chubut	236,3	571,8	3758,5	175,1
Entre Ríos	583,1	503,5	2878,5	259,4
Formosa	429,4	882,5	2637,1	801,3
Jujuy	354,2	578,9	2022,3	418,4
La Pampa	246,4	823,3	8058,6	285,7
La Rioja	261,6	902,1	4444,7	505,0
Mendoza	509,7	322,7	2114,5	137,7

Misiones	421,1	436,1	1618,3	309,1
Neuquen	243,4	513,3	3061,0	125,7
Río Negro	318,8	576,7	3270,7	216,5
Salta	472,5	437,9	1396,1	325,3
San Juan	399,9	645,0	3725,1	411,9
San Luis	288,9	785,2	5062,6	244,4
Santa Cruz	250,4	1271,3	12533,6	271,6
Santa Fe	1.058,1	352,6	2403,0	139,7
Sgo del Estero	490,1	609,2	1954,6	552,3
Tierra del Fuego	188,6	1865,9	13441,3	281,6
Tucumán	564,5	421,7	1774,0	289,8

Fuente: Elaboración propia en base a Proinfo, INDEC y CEPAL.

Se observa la alta disparidad de recursos totales transferidos por habitante, con Tierra del Fuego (\$1865,9) frente a Buenos Aires (\$220,8), por lo que no predomina un principio de distribución proporcional. Considerando que se persigue compensar desequilibrios sociales, las disparidades se acrecientan notablemente en tanto varían entre \$12533,6 (Tierra del Fuego) frente a \$1396,1 (Salta) por habitante en hogar con NBI.

Finalmente, siguiendo un criterio competitivo (se transfieren más recursos a aquellas jurisdicciones económicamente más dinámicas) las disparidades son más llamativas, alcanzando distancias del 700%. Buenos Aires, que participa en el 33,14% del PBI, es la que menos recursos recibe por cada punto porcentual de participación. Así, se observa que no predomina ninguno de estos principios.

En resumen, tal como señalan Cetrángolo y Jiménez “El resultado [de las numerosas negociaciones y modificaciones en torno al sistema] fue un cambio en el “reparto efectivo” para llegar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples “remedios” (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 128). Como se pretende mostrar en la siguiente sección, la devaluación introducirá nuevas distorsiones al sistema en ambos niveles de distribución.

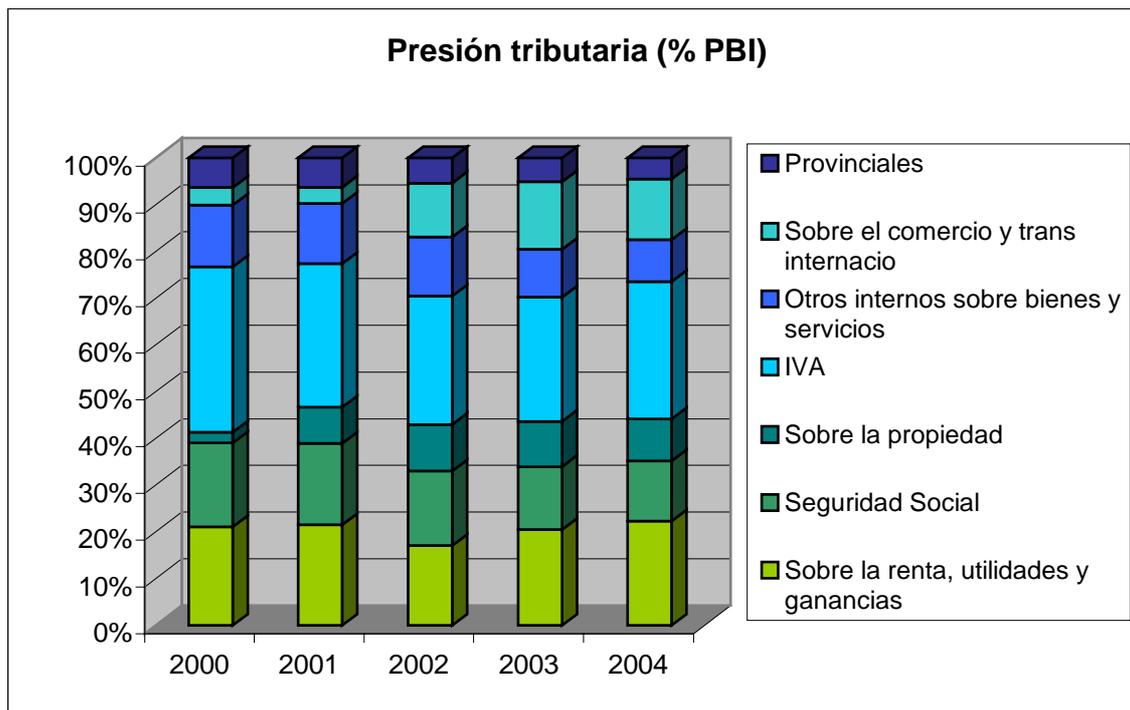
La nueva política económica y el impacto en la distribución de los recursos (2002-2004)

La salida de la convertibilidad se dio en un contexto sumamente crítico: “4 años de caída del PBI con deflación; pérdida del 22% de los depósitos y del 45% de las reservas en 2001; salida y fuga de capitales y pérdida total del crédito externo, público y privado; declaración de *default* y aislamiento internacional; crecimiento insostenible de la deuda- en relación con las exportaciones totales era 5,3 veces y el pago por servicios

superaba el valor exportado-; el mayor riesgo país del mundo; elevada pérdida de competitividad por la sobrevaluación cambiaria; déficit fiscal fuera de control- 6% del PBI-; sistema financiero deteriorado- circulación de cuasi monedas y tasas de interés elevadas-; indisponibilidad de los depósitos (corralito) y control de cambios en diciembre de 2001; aumento de la pobreza, desigualdad y desempleo desde 1995” (Remes Lenicov, Todesca y Ratti, 2003: 81/82). Se abandonó la paridad peso- dólar, manteniendo en un principio un doble tipo de cambio, con un dólar oficial (fijado en US\$1 = \$ 1,40, que fue abandonado el 3 de febrero y otro libre, que continúa hasta a la actualidad rondando US \$1= \$3.

El nuevo tipo de cambio favoreció el crecimiento de las exportaciones, a partir de un cambio más competitivo, más favorable para los productores locales. Con el objetivo de equilibrar sectores favorecidos y perjudicados con la nueva política cambiaria, en febrero del 2002 se establecen una alícuota, bajo derecho de exportación, para determinados productos, como impuesto al comercio exterior. El Decreto 310/02 establece retenciones del 20% para los aceites de petróleo, mientras que las resolución del Ministerio de Economía 11/02 y 35/02 establece 10% para cereales, oleaginosas, animales vivos, pescados, entre otros) y 20% para semillas de cereales, oleaginosas, grasas y aceites, entre otros, respectivamente; entre las principales medidas tomadas en torno a los derechos de exportación.

Estas medidas significaron un fuerte crecimiento de la recaudación impositiva. Como se observa en el siguiente gráfico, mientras que los impuestos provinciales y los de seguridad social presentaron una caída durante el período 2000-2004, el mayor incremento de participación se dio en los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales con un aumento de 2,37 puntos, siendo el más significativo, seguido por los impuestos a la propiedad con 1,71 puntos. Tomando en cuenta la participación de cada impuesto en el año 2004 en el primer lugar se ubica el IVA, seguido por los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias y en tercer lugar se encuentran los impuestos al comercio exterior. Para el año 2004, estos últimos fueron de \$13.642 millones de los cuales \$10.272 corresponden a derechos de exportación, esto es retenciones. Finalmente, entre las mejoras en la recaudación de algunos tributos -- (resultado de reducción de la evasión y aumento de la actividad económica) y los nuevos impuestos-- la recaudación neta nacional se fue incrementando vertiginosamente: \$46.501 millones en 2001, \$51.622 en 2002, \$73.740 en 2003 y \$99.908 en 2004.



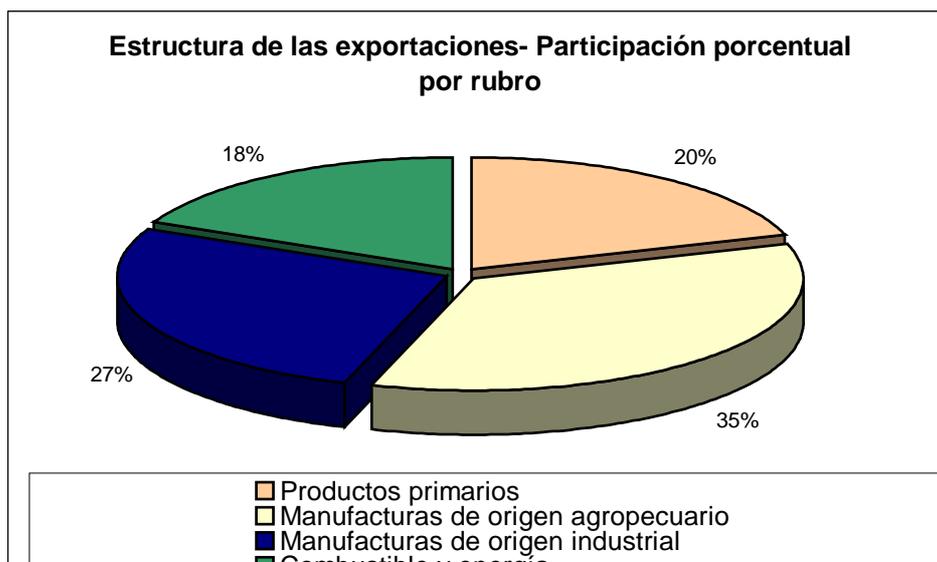
Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

Al no ser coparticipables, tal como se establece en la Constitución Nacional, el incremento en la recaudación, a partir del impuesto a la exportación, significó un extraordinario incremento de los recursos del gobierno nacional.

Si tenemos en cuenta que las provincias sufren una reducción del monto correspondiente a los recursos coparticipables de alrededor del 30%, este nuevo impuesto significa un 15% más de recursos para la Nación. De una masa coparticipable para 2004 de 71.212 millones de pesos las provincias recibieron cerca de \$ 30.000 millones, cuando tomando en cuenta el porcentaje estipulado en la Ley 23.548 deberían haber recibido cerca de \$40.500 millones. A esta diferencia podrían sumársele los \$10.272 millones que la Nación recaudó por impuesto a la exportación.

Sin bien lo analizado afecta al conjunto del universo provincial hay dos elementos que obligan a tomar en cuenta dos casos particulares: las provincias con una economía fuertemente agropecuaria y las provincias con hidrocarburos.

Tomando el primer caso, en el cuadro siguiente se observa la participación en cada rubro en la estructura de las exportaciones. Las originadas en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario representan el 55% del total, seguidas por aquellas de origen industrial con un 27%.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Dada la estructura productiva regional, no todas las provincias participan de la misma manera en el total de la producción. Tomando en cuenta el Producto Bruto Geográfico, se observa que para 2002 cuatro provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires) participan en 73,8%, dos de ellas concentran más del 50% del PBG (Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires). En contraste ocho provincias participan en un 5,96%, o sea cada una participa en menos de 1%. Esto se traduce en la participación en las exportaciones.

La provincia de Buenos Aires se destaca ya que del total de exportaciones para el año 2002 representó el 40,61%, siguiendo en orden de importancia Santa Fe y Córdoba. Esto significa que Buenos Aires representó \$9.229,1 millones, Santa Fe \$4.888,2 y Córdoba \$2.795,5 del total exportado. En términos de retenciones, esto representa \$561,6, \$647,8 y \$333,1 respectivamente⁵. En resumen, su participación en las retenciones es del 24,4%, 28,1% y 14,6% respectivamente. Estas provincias no reciben ningún tipo de compensación o retribución por esta participación en el total de los recursos recaudados por la Nación bajo el concepto de retenciones a las exportaciones.

Tomando en cuenta el segundo caso, las provincias con hidrocarburos, en la tabla 4 se presentan los ingresos provinciales según el origen de los mismos,

⁵ Los datos fueron analizados a partir de los cálculos realizados por el Grupo de Investigación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2003).

diferenciando aquellos que son de origen coparticipado de los de origen propio. Dentro de este último interesa detenerse en los recursos por regalías.

Tabla 4: Recursos provinciales según origen por provincia (2004)

Provincias	Recursos de Origen Nacional - Total transferido 2004 (miles de pesos)	Ingresos Propios - 2004 (en miles de pesos)		
		Tributarios 2004 (miles de pesos)	Regalías	Otros ingresos
BUENOS AIRES	6.010.481,12	7.211.604,00		1.713.033,66
CATAMARCA	729.810,58	71.534,75	46.760,94	94.409,48
CORDOBA	2.379.478,76	1.214.803,84		603.891,28
CORRIENTES	1.031.014,06	104.614,00		70.868,00
CHACO	1.321.181,04	160.800,30		128.006,40
CHUBUT	495.589,52	206.190,78	615.633,43	94.534,50
ENTRE RIOS	1.326.430,08	416.424,78	9.097,83	178.937,40
FORMOSA	969.817,91	43.027,56	11.953,36	80.598,80
G.C.B.A.	547.655,78	4.187.700,00		409.300,00
JUJUY	789.698,12	93.482,19	1.574,00	136.898,73
LA PAMPA	525.263,72	137.862,34	27.956,26	142.955,30
LA RIOJA	566.920,45	43.876,04		266.596,19
MENDOZA	1.146.386,21	592.522,55	389.650,00	226.591,00
MISIONES	934.074,82	208.686,96	14.535,90	175.580,82
NEUQUEN	510.754,50	372.811,17	1.208.695,08	96.982,06
RIO NEGRO	693.673,62	229.357,00	150.995,00	94.841,68
SALTA	1.064.764,83	270.619,41	27.170,05	53.680,39
SAN JUAN	899.530,53	136.361,03		60.512,91
SAN LUIS	630.311,32	169.930,73		81.611,45
SANTA CRUZ	484.458,21	173.788,16	531.542,67	250.996,72
SANTA FE	2.445.611,56	1.392.725,56		656.641,98
SGO. DEL ESTERO	1.107.810,17	130.400,00	368,46	188.944,49
TUCUMAN	1.289.478,81	372.083,46		166.584,00
TIERRA DEL FUEGO	368.831,99	122.220,17	129.697,89	78.651,14

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda- Ministerio de Economía.

Las regalías constituyen un aporte del 12% del valor del WTI (valor de referencia de la producción (en base al producido en el oeste de Texas) que actualmente esta en U\$S 60 el barril) a partir de la apropiación de parte de la riqueza del subsuelo por parte del que explota el yacimiento. En tanto a partir de la Ley 24145 de Federalización de Hidrocarburos los yacimiento son propiedad de las provincias, éstas cobran las regalías. Al estar este valor establecido en dólares norteamericanos las

regalías se calculan en base a esa moneda, que dado el tipo de cambio vigente, casi triplica los recursos recibidos⁶.

Así mientras que en año 2001 la provincia de Neuquen recibía \$ 441 millones de pesos en concepto de regalías en el 2004 recibió \$1.208, la provincia de Chubut \$118 y \$615 millones respectivamente y finalmente la provincia de Santa Cruz \$ 180 y \$531 millones respectivamente, solo por señalar las más significativas.

Esta fuente de ingreso incrementó fuertemente la autonomía fiscal de estas provincias ya que pasaron a constituir su principal fuente de recursos, aún por encima de los ingresos recibidos por coparticipación, que en el caso de la provincia de Neuquen pasa a duplicarlos. Así, esta provincia pasa -- junto a Buenos Aires, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Santa Cruz-- a integrar el reducido grupo de jurisdicciones que logran financiar más del 50% de sus gastos con recursos propios.

Conclusiones

El actual sistema se caracteriza por la debilidad institucional, la ausencia de criterios coherentes de reparto y la variabilidad de las transferencias, perjudicando principalmente a los recursos correspondientes al universo subnacional.

Si bien no se logró sancionar una nueva ley de coparticipación, pendiente hace más de 11 años, durante los '90 se firmaron numerosos acuerdos entre la Nación y la Provincias, a través de sus ejecutivos; relegando el papel del Congreso Nacional. Estos acuerdos, junto a numerosas modificaciones en la estructura tributaria, tuvieron un fuerte impacto tanto a nivel de distribución primaria como secundaria.

Observando la distribución primaria las reducciones en los recursos correspondientes a las provincias han sido sistemáticos a lo largo de la década del '90, continuando actualmente, representando cerca de un 30%. Estos recursos se han destinado, en primer lugar, a financiar el sistema de seguridad social, que se ha convertido en un tercer copartícipe, y en segundo lugar, al gobierno nacional. Respecto a este último, como se mostró la devaluación ha profundizado esta asimetría, en tanto la creación del impuesto a la exportación ha significado recursos adicionales en el 2004 por \$10.272 millones, un 15% más de recursos para este nivel de gobierno.

⁶ Se debe también considerar que estas provincias también participan en las exportaciones, principalmente de hidrocarburos, sobre las que pesan retenciones similares a los productos agropecuarios. Sin embargo, al ser menor el saldo exportable esta participación ronda el 17%.

Respecto a la distribución secundaria, si bien continúan los porcentajes establecidos en la Ley de 1988, las sucesivas modificaciones y la creación de transferencias específicas, hicieron que en la actualidad los primeros representen sólo el 50% de los recursos que reciben las provincias. Al analizar la evolución y distribución de las transferencias nacionales por jurisdicciones se mostró la importancia de la categoría “otras transferencias”, precisamente las más inestables, en tanto son el resultado de numerosos acuerdos, legislaciones y acuerdos bilaterales que caracterizan al endeble régimen de coparticipación actual reconocido en los estudios sobre el tema como el “nudo” o “laberinto” de la coparticipación. También se relacionó el total de transferencias del año 2002, mostrando la inexistencia un criterio de reparto claro que permita visualizar que tipo de federalismo fiscal se sostiene actualmente. A modo de ejemplo la provincia de Tierra del Fuego recibe \$1865,9 por habitante frente a \$220,8 que recibe Buenos Aires; más aún cuando esta última participa en el 33% de la producción nacional. Este nivel de actividad se ve reflejado en su participación en las exportaciones, que junto a otras dos provincias agropecuarias (Santa Fe y Córdoba), contribuyen con el 64,4% de lo recaudado por el impuesto a las exportaciones, que retiene la Nación.

Por otro lado, la devaluación ha favorecido a las provincias con hidrocarburos ya que han triplicado sus ingresos por regalías. Así, se incorporaron al reducido grupo de seis provincias que aportan al menos 50% de recursos propios al total de recursos fiscales con que cuentan para financiar sus gastos. En consecuencia, la devaluación ha continuado profundizando los desequilibrios entre provincias.

Reflexionar sobre estos resultados es urgente y central ya que detrás de la discusión de una nueva ley de coparticipación se encuentra la definición de que federalismo quiere construirse en la Argentina. Los históricos desequilibrios regionales no sólo no han logrado mitigarse sino que constituyen un mapa en el que la “calidad” de ciudadano de cada uno de los habitantes del país, al menos en lo que respecta a los recursos fiscales con que se financian importantes servicios sociales (salud, educación, seguridad) dada la alta dependencia presupuestaria de las provincias respecto a los recursos coparticipados, se encuentra condicionada por la provincia en la que cada uno habita.

Bibliografía

Bou i Novesá, Marc, (2005): “El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño”, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Working Papers N° 10 Disponible en: www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=36564

Cao y Rubins (1999): “La cuestión regional y la conformación del Estado- nación en la Argentina”, Cuaderno del CEPAS N° 2, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, J. Pablo (1996): “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la ley 23548 hasta la actualidad” Serie de Estudios N°10, CECE, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, J. Pablo (2003): *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, CEPAL, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, J. Pablo, (2004): “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina” en Revista de la CEPAL N° 84, diciembre.

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, (1989): "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", En Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Escandell, Stella (1996): “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste”, Primer Congreso Interamericano del CLAD, Noviembre, Rio de Janeiro.

Klatt, Hartmut, (1993): “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”, en Revista *Contribuciones*, N° 4, Buenos Aires.

Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003): *La deuda externa Argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, C.I.E.P.P/ OSDE, Buenos Aires.

Llach, Juan (2001) “Un Nuevo Contrato Fiscal Federal: Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa”, Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, IAE, Universidad Austral, Buenos Aires.

Orlansky, Dora (1998): “Las Políticas de Descentralización” en Revista *Desarrollo Económico* Vol.138 No.151, Buenos Aires.

Oszlack, Oscar (1997): *La formación del Estado Argentino*, Ed. Planeta, Bs. As.

Pifanno, Horacio (1998): “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Documento de trabajo N° 5, CEDI, mimeo.

Pifanno, Horacio (1999): “Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en la Argentina” Documento de trabajo N° 27, CEDI, mimeo.

Porto, Alberto, Garriga, Marcelo y Di Gresia, Luciano (2003): “Evaluación del Régimen de Coparticipación Impositiva Propuesto por el Ministerio de Economía en Mayo de 2003” Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/extension4.pdf

Porto, Alberto (2004) (director) *Disparidades Regionales y federalismo fiscal*, Ed. Universidad de la Plata, Bs. As.

Raimundi, C. y Tilli, M. (1996): *Coparticipación: Hacia un nuevo contrato social*, Editorial Corregidor, Bs. As.

Remes Lenicov, Jorge, Todesca, Jorge y Ratti, Eduardo (2003) “La economía a principios del 2002” en *Revista Archivos del Presente*, año 8, número 31, Buenos Aires.

Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1998) “Las Instituciones Fiscales Federales en la Argentina: Estudio de caso dentro de la teoría del costo de las transacciones en la política”, documento presentado en la Conferencia sobre "Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina", PNUD, 20 y 21 de mayo, Buenos Aires.

Snopek, Carlos (2004), “Distribución equilibrada para un desarrollo real” en *Revista EGES, N°1*, mes junio, Buenos Aires. Disponible en <http://www.eges.com.ar/documentos/revistaeges1.pdf>

Soyinka, Wole (2001) “El federalismo y la repartición del poder. Centralismo y alineación” en *Revista internacional de Ciencias Sociales*, N° 167, marzo, UNESCO.

Vega, J. y Russo, E. (2001) “Coparticipación Federal. Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales”, trabajo presentado en el Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, IAE, Universidad Austral, Buenos Aires.

Fuente de datos:

Provinfo, Ministerio del Interior:

http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd_provinfo_2/HD.Relac_fiscales_NAC-PROVs.asp

CEPAL :<http://www.eclac.cl/cgibin/getprod.asp?xml=/argentina/noticias/paginas/0/10420/P10420.xml&xsl=/argentina/tpl/p18f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.ec.gba.gov.ar/>

Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción Nacional: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/>

Subsecretaría de Relación con la Provincias, Ministerio de Economía y Producción Nacional: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/sub_rela.htm

Otras fuentes:

Constitución de la Nación Argentina

Ley 23.548

Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales.

Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento.

Compromiso Federal I.

Compromiso Federal II: para el crecimiento y la disciplina fiscal.

Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.