

¿CUÁNDO SE JODIÓ LA PARTICIPACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL?

Por Alberto Porto

La coparticipación federal de impuestos, como ocurre una y otra vez a lo largo del tiempo, está hoy en el centro del debate. Uno de los temas de actualidad es la evolución de la participación de la provincia de Buenos Aires en el total de fondos destinados al conjunto de provincias, que ha sido puesto sobre la mesa en vista de la delicada situación financiera de la provincia.

La participación de Buenos Aires fue algo más del 30% hasta la ley 20221/73 que, al unificar los distintos regímenes vigentes hasta 1972, la estableció en el 28,25%. Este porcentaje resultaba de un método claro, explicitado en la propia ley. La reforma tributaria de 1980 (principalmente, la pre-coparticipación para financiar sin límites los pagos de jubilaciones y pensiones) produjo una caída notable de la suma total correspondiente a las provincias que surgía de la ley 20221/73, sin modificar la distribución entre las provincias⁽¹⁾. Como en economía no existen los milagros, lo que se quitó a las provincias por el mecanismo anterior se tuvo que compensar con Aportes del Tesoro Nacional (ATN). El impacto sobre las finanzas provinciales de esa medida fue tal que los ATN llegaron a representar, para el conjunto de provincias, más del doble del monto total que les correspondía por coparticipación⁽²⁾. La sustitución

- (1) Inicialmente la cobertura de los gastos de seguridad social se limitaba al sistema nacional. Para paliar en parte los perjuicios ocasionados a las provincias se agregaron los gastos similares realizados por estas jurisdicciones.
- (2) No existían límites para los ATN. Para limitar el margen de discrecionalidad en la Ley 23548 se los limitó al 1% del total de recursos coparticipables.

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 de ATN. El porcentaje total sumando coparticipación y ATN rondó el 18%⁽³⁾. Una conclusión es que el deterioro de la participación de Buenos Aires fue anterior al gobierno democrático que asumió en diciembre de 1983.

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. Una de ellas fue impulsada por los gobernadores del Partido Justicialista que se reunieron el 14 de enero en San Miguel de Tucumán que fijaba para Buenos Aires el 17,5% de participación. Entre abril y junio de 1984 culminaron estudios que venían realizando los gobernadores de todas las provincias para presentar una propuesta de distribución. No hubo unanimidad; el grupo mayoritario (17 provincias) elaboró el denominado Dictamen I que otorgaba a la provincia de Buenos Aires el 22,42%; en el otro grupo, integrado por representantes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza (Dictamen II) la provincia de Buenos Aires tenía una asignación del 28,69%.

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⁽⁴⁾. La mayoría de ellos per-

(3) En la coparticipación se incluye el aporte para seguridad social de las Provincias mencionado en la nota 1.

(4) En el texto del Convenio se expresa que “se reúnen, el Sr Presidente de la Nación Argentina... y los señores goberna- (continúa en la página siguiente).

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

tenecía a partidos distintos al radical. 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 (28,25 por ciento) y al que surge del proyecto de Ley de coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (23,9 por ciento). El convenio lo suscribió “en virtud de la transitoriedad... y lo prescripto en el artículo noveno del presente”. Este artículo establecía que el Acuerdo “no sienta precedente para el análisis posterior de un régimen de distribución secundaria de fondos coparticipables”.

En el camino, el Gobierno Nacional dio pasos concretos para remediar, total o parcialmente, la situación. El 2 de abril de 1986 envió un proyecto de Ley de coparticipación al Congreso por el que se otorgaba a la provincia de Buenos Aires el 23,9%. En varios documentos elaborados en la Secretaría de Hacienda de la Nación, para servir de base para el diseño y evaluación de la política fiscal nacional, se contemplaba la situación de la provincia de Buenos Aires reconociendo que “La sanción de un régimen de coparticipación federal de impuestos es una pieza clave no solo para la normalización financiera entre los niveles de gobierno nacional y provinciales, sino también para salvar en parte las desigualdades que la caótica situación descrita generó” (en el Mensaje de la Ley de Presupuesto de 1987). El proyecto no fue tratado.

En enero de 1988 se sancionó la ley 23.548 que reconoció a Buenos Aires el 22,8% de participación. Desde entonces, salvo modificaciones

(4) *(Continuación de la página anterior)* dores..., para acordar el siguiente sistema financiero transitorio de distribución de recursos federales a las Provincias, hasta tanto el Congreso de la Nación sancione una ley de coparticipación federal de impuestos...”.

parciales en las que recuperó algún punto por el que pagaría muy caro con posterioridad (Fondo del Conurbano), la tendencia ha sido decreciente llegando a un porcentaje similar al de 1983.

La provincia de Buenos Aires es una clara perdedora en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos desde hace mucho tiempo, hecho del que no caben dudas y que el autor de esta nota documentó en estudios realizados con el Dr. Nuñez Miñana y en su libro *Federalismo Fiscal. El caso argentino* (Ed. del Instituto T. Di Tella, Buenos Aires, 1990). La década anterior mostró al gobierno provincial alejado del problema ya que no se planteó defender los intereses de la población de Buenos Aires. En estos momentos la Provincia ha fijado una clara posición para recuperar participación, y corregir un mal de vieja data que deteriora la provisión de los servicios a su cargo.

