

# Los desafíos del desarrollo de la economía argentina y la provincia de Buenos Aires

## La cuestión del federalismo fiscal\*



*Pablo López\*\**

La Maestría en Desarrollo Económico Regional de la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ) inauguró la cuarta cohorte en 2024; en la clase inaugural, Pablo López, directores y algunos profesores y profesoras del programa compartieron a las y los estudiantes una serie de reflexiones acerca de las dimensiones del desarrollo. En particular, Pablo López se refirió a la dimensión del federalismo fiscal.

### Intervención Pablo López

Bueno, muchas gracias, gracias Cintia, muchas gracias también a Darío por la presentación que hizo y muchas gracias a todas y todos los presentes que se interesaron por esta charla, a las alumnas y los alumnos de la Maestría. Voy a referirme a una dimensión de este gran título, que es el desarrollo económico. Ya se ha hablado de cuestiones que tienen que ver con la dimensión internacional del desarrollo, lo escuchamos a Martín, también a Anabela con la cuestión del derecho internacional.

\* Clase inaugural 2024 de la Maestría en Desarrollo Económico Regional de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) Cabe destacar que la conversación inaugural de la Maestría en Desarrollo Económico Regional contó con la presentación institucional de la directora de la Escuela de Posgrado, Lic. Carolina Calvillo, y la apertura institucional del rector de la UNPAZ, el Dr. Darío Kusinsky.

\*\* Pablo López es licenciado en Economía, magíster en Historia Económica y especialista en Mercado de Capitales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor regular de la Universidad Nacional de Buenos Aires y de la Universidad de José C. Paz. Actualmente, ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Me voy a referir a la cuestión que tiene que ver con los Estados subnacionales y de los vínculos con el Estado nacional, que nos remite directamente a la cuestión del federalismo en términos generales, diría yo. Y en particular, cuando hablamos de la dimensión más económica, lo que tiene que ver con el federalismo fiscal, que es una dimensión que muchas veces no está tan considerada. Sobre todo, cuando uno aborda las cuestiones del desarrollo económico desde la macroeconomía, quizá la dimensión de las cuestiones federales, de los vínculos entre la nación y la provincia no están tan tenidas en cuenta, pero es una dimensión importante; sin lugar a dudas, en este momento particular que estamos viviendo cobra especial importancia.

Especial atención justamente porque estamos en un momento en que tenemos un gobierno nacional que está poniendo en cuestión y pateando el tablero absolutamente de todo lo que hace a las relaciones, a los vínculos económicos y fiscales entre la nación y las provincias. Porque esto es una particularidad de lo que está ocurriendo en este momento, que lo que está pasando atraviesa a todas las provincias por igual pero déjenme, antes de ir a cuestiones que tienen que ver exclusivamente con la actualidad, hacer unos breves aportes o referencias a cómo está organizado el federalismo fiscal en nuestro país.

En lo que tiene que ver específicamente con la dimensión, en primer lugar, normativa, si uno habla del federalismo fiscal, hay que hacer referencia necesariamente a nuestra Constitución Nacional, que establece las facultades y las competencias de los diferentes niveles de Estado, digamos el Estado nacional y los Estados provinciales, y también cuáles son las competencias con relación a los recursos: con qué recursos se cuenta en cada nivel de Estado y cómo se distribuyen los recursos. Y acá surge un concepto que tiene que ver con la coparticipación federal de impuestos, es decir, las provincias tienen ciertas potestades para recaudar algunos impuestos, y la nación tiene potestades para recaudar otros que son exclusivos, por decirlo así muy rápidamente y sintéticamente.

La nación recauda exclusivamente impuestos que tienen que ver con el comercio exterior, y las provincias no pueden recaudar en lo que se refiere al comercio exterior. Las provincias tienen facultades para recaudar impuestos directos y hay facultades concurrentes que tienen que ver con impuestos indirectos que la nación puede recaudarlos, pero como son concurrentes, tienen que también coparticipar esa recaudación a las provincias. Si quieren, eso después podemos detallarlo mejor, pero es importante marcar que las provincias tienen facultades para recaudar impuestos propios, pero además la nación recauda impuestos por las provincias y esos son los impuestos que se distribuyen en el esquema de coparticipación federal de impuestos, y ahí me parece importante marcar que la coparticipación federal de impuestos es un esquema que está consagrado en la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional establece algunas pautas que tiene que seguir el sistema de coparticipación federal de impuestos. Básicamente, dice la Constitución Nacional respecto del esquema de coparticipación que tiene que seguir criterios objetivos, es decir, que los impuestos que recauda la nación y que se distribuyen entre las provincias tienen que distribuirse a partir de criterios objetivos de reparto y que esa distribución, siguiendo criterios objetivos, tiene que procurar un grado equivalente de desarrollo en todo el país. El esquema de coparticipación federal de impuestos tiene que ser tal que permi-

ta un grado equivalente de desarrollo en todo el país, tiene que ser un esquema equitativo, solidario y buscar, como dije, un grado de desarrollo equivalente.

El sistema de coparticipación federal de impuestos que tenemos en Argentina está basado en una ley del año 87, la Ley N° 23548, que no cumple con ninguno de los requisitos del mandato constitucional, es decir, no sigue criterios objetivos de reparto. Por ejemplo, que tome como referencia la población, que tome como referencia algunos datos económicos o sociales que puedan tener algún anclaje objetivo. Hoy no hay criterios objetivos, simplemente se establece, y está establecido desde ese año 87, qué porcentaje recibe cada provincia, cuánto recibe la nación, cuánto reciben las provincias y, a su vez, cuánto recibe cada una de las provincias. Porque es importante, o sea, no hay dos objetivos, sino hay coeficientes que se establecieron en aquel momento en el año 87.

Y esos coeficientes que se fijaron no siguieron, por decirlo de alguna manera, esto que está establecido en la Constitución, que fue intentar generar un grado equivalente de desarrollo. Existieron leyes en Argentina que sí tuvieron planteos objetivos, por ejemplo, la última ley previa a la del 87, la del 73 establecía que se debía distribuir entre las provincias un 65% en función de la población, y un 25% en función de la brecha de desarrollo, y existían otros indicadores, pero básicamente esos eran los fundamentales. En la del 87 no quedaron fijos los coeficientes, y ¿qué pasó?: la provincia de Buenos Aires quedó absolutamente perjudicada.

En el esquema de coparticipación federal de impuestos quedó consagrado desde ese momento aproximadamente un 20% de la coparticipación federal de impuestos. Cuando si uno mira cualquier indicador objetivo, y esto me parece que es lo relevante en la provincia de Buenos Aires, en lo que hace a algún criterio devolutivo, es decir que a cada provincia le sea devuelto lo que aporta, uno observa que la provincia de Buenos Aires aporta más del 40%. Además, que representa el 38% de la población, aporta el 35% al producto bruto interno del país, aproximadamente el mismo porcentaje en términos de exportación es la producción industrial, representa la provincia de Buenos Aires el 50% de la producción industrial, con lo cual, si uno va a un criterio devolutivo, la provincia de Buenos Aires está más o menos en un 40% en relación con lo que aporta.

También más o menos lo que aporta la provincia de Buenos Aires a la recaudación nacional es aproximadamente un 40%. Si uno va a un criterio devolutivo, que cada provincia reciba del sistema de coparticipación algo aproximadamente semejante a lo que aporta, no hay justificación para que la provincia de Buenos Aires reciba el 20%. Y si uno va a un criterio redistributivo, es decir, que no sea devolutivo, uno tendría que mirar indicadores de vulnerabilidad, que cada provincia reciba recursos en función de la vulnerabilidad social que hay en su territorio, y en ese sentido también la provincia de Buenos Aires explica en gran medida los indicadores de vulnerabilidad del país. Cómo se da esta situación a la que arribamos hoy, pero que, en realidad, como digo, se arrastra desde hace décadas porque esto es así a partir de la de la ley del 87 en donde la provincia de Buenos Aires perdió más de 6 puntos de coparticipación, es decir, el porcentaje histórico que recibió la provincia de Buenos Aires estaba más cerca del 30% y con esa ley de coparticipación del 87 pasa a tener un porcentaje más cerca del 20% sin ninguna justificación objetiva.

Se intentó justificar esa pérdida de puntos de coparticipación de la provincia de Buenos Aires a partir de la idea de que había que lograr que otras provincias pudieran retener población ante el proceso migratorio. Lo que pasó es que la provincia de Buenos Aires siguió siendo receptora neta de población, pero perdió a su vez recursos, con lo cual ¿qué es lo que está ocurriendo acá de fondo?: es que el Estado de la provincia de Buenos Aires tiene menos recursos que otros Estados nacionales para brindar servicios, brindar la infraestructura a sus habitantes. Este esquema de coparticipación perjudica a la provincia de Buenos Aires y hace que hoy la provincia de Buenos Aires sea la provincia con menores recursos per cápita de todo el país. Digo, me parece que es el dato clave en términos de recursos per cápita es decir cuánto tiene el Estado provincial: el Estado de la provincia de Buenos Aires.

Para brindarle a sus habitantes infraestructura básica, educación, salud, cada habitante de la provincia de Buenos Aires está perjudicado con relación a los habitantes de otras provincias cuyos Estados provinciales tienen más recursos, y esto redundará también, obviamente, en las inversiones y los gastos de la provincia de Buenos Aires, que contrariamente a lo que se piensa, es la que menos gasto por habitante tiene.

La provincia de Buenos Aires cuando uno la compara con el resto de las provincias del país es la que menos gasto por habitante tiene, y esto surge no de la recaudación propia, que es una fuente de recursos en donde la provincia de Buenos Aires está más o menos en el promedio. En términos per cápita la provincia de Buenos Aires recauda recursos propios más o menos en el mismo nivel que el resto de las provincias, pero, sin embargo, cuando uno hace los recursos totales es la que menos recursos tiene, exclusivamente explicado por el esquema de participación federal de impuestos. Ante esta situación, que es una situación que ya lleva décadas, se requiere una discusión del esquema de coparticipación federal, una redistribución. Una discusión profunda que requiere consenso porque para poder modificarse la Ley de Coparticipación se requieren consensos entre todas las provincias y el Estado nacional.

En diferentes momentos del tiempo ha habido ciertas compensaciones, por decirlo así, a través de transferencias, no automáticas pero que se han convertido en obligatorias por parte del Estado nacional, que no hacen más que reparar en forma muy parcial esa situación de la coparticipación que tiene la provincia de Buenos Aires como a una de las damnificadas. No solo la provincia de Buenos Aires, sino que hay otras provincias que también están perjudicadas por el esquema de coparticipación federal de impuestos, y entonces existen transferencias no automáticas que son obligatorias porque están consagradas en normas, algunas de ellas en leyes, otras en decretos y que compensan muy parcialmente esta situación de la coparticipación federal de impuestos.

Esas transferencias no automáticas para la provincia de Buenos Aires significaron recuperar entre tres y cuatro puntos en el esquema de coparticipación federal, es decir, de recibir aproximadamente un 20% de la distribución de recursos, la provincia de Buenos Aires pasa a recibir cerca del 25%, el 24% en algunos años. Claramente son compensaciones muy parciales con relación al esquema de coparticipación. Y ahí hay algo que me interesa marcar; nosotros hicimos algunos ejercicios que tienen que ver con comparar el sistema de federalismo fiscal de la Argentina con el sistema de federalismo de otros países federales para intentar determinar qué pasaría si la provincia de Buenos Aires estuviera

inserta en otros países en función de cómo se reparten los recursos, cómo es el sistema de coparticipación en otros países. A lo que llegamos es muy interesante: si la provincia de Buenos Aires, con sus indicadores en términos de lo que representa en el mapa del país, estuviera inserta en el sistema de federal de Estados Unidos, en el sistema de coparticipación de Estados Unidos, recibiría del sistema de coparticipación un 39% de la recaudación federal, de la recaudación nacional; si estuviera inserta en el sistema federal de México, recibiría el 38,7%; en Italia el 35%; en Brasil el 28%; en España el 27.5%. Es decir que en todos los casos que analizamos los repartos siempre siguen criterios objetivos, en todos los casos siempre la población tiene un peso.

En ningún caso pasa que una provincia, un subnacional, con el peso que tiene la provincia de Buenos Aires pueda recibir algo tan lejano a su participación en indicadores tan importantes como la población o el aporte al Producto Interno Bruto. Entonces esto marca que es necesario y discutible el esquema de coparticipación, pero también marca que son importantes, mientras eso no pueda darse, las transferencias no automáticas, que lo que vienen a hacer es a reparar parcialmente esta situación, y este es el retroceso que se ha dado en tan pocos meses. Es que no solo que estamos muy lejos de poder discutir un esquema de consenso en lo que hace a la coparticipación, sino que están en discusión estas.

Las transferencias no automáticas que están consagradas en normas, que están consagradas en leyes y que aparte vamos viendo que día a día van surgiendo novedades que tienen que ver con el recorte de transferencias que son absolutamente importantes para el funcionamiento no solo de la provincia de Buenos Aires sino del resto de las provincias. Que hablan también y que muestran también a un Estado nacional que se desentiende de funciones que tiene que atender obligatoriamente. Pongo el ejemplo de lo que ha sucedido con las transferencias vinculadas a la educación; como ustedes saben, la educación pública en Argentina es competencia de las provincias, pero también es competencia del Estado nacional; es falso que el Estado nacional no tenga competencias en lo que hace a la educación, tiene competencias en términos de ser rector coordinador. También tiene competencia en lo que hace al financiamiento de la educación compartida con las provincias, y sí tiene obligaciones en lo que hace al financiamiento del sistema de educación tanto superior como en los diferentes niveles de educación, así está consagrado en la Ley Nacional de Educación, así está consagrado en la Ley de Financiamiento Educativo. Lo que va haciendo el Estado es desprenderse de sus obligaciones, de lo que son obligaciones consagradas en la Constitución y en las leyes, en lo que hace a la relación con las provincias, en el caso del Fondo de Fortalecimiento Fiscal. Es la novedad con la que nos hemos encontrado en el día de ayer, de la decisión por decreto de cortar el Fondo de Fortalecimiento Fiscal tiene que ver también con una función que es propia del Estado nacional: procurar velar por un desarrollo equitativo en todo el país, por una ley de coparticipación que se llama justa, pero también por un Estado nacional que distribuya los recursos para intentar generar armonía en el desarrollo de nuestro país. En ese sentido, me parece importante y ahí ya voy hacia una discusión que tiene que ver con cuál es la concepción del Estado hoy o del Gobierno nacional, más que el Estado, del Gobierno nacional, cuando uno mira los fundamentos con los que van tomando diferentes medidas. El Estado nacional se va desprendiendo de las funciones que tiene que cumplir obligatoriamente.

Justifican centralmente a partir del equilibrio fiscal y se desentiendan de las funciones y las obligaciones que son propias y me parece que es importante ir a la Constitución Nacional, ir a las leyes que marcan cuáles son las obligaciones que tiene el Estado nacional, cuáles son las funciones que tiene el Estado nacional, cuáles son las funciones de las provincias. Ciertamente, lograr el equilibrio fiscal no es ni la única ni es una función propia del Estado nacional y es una discusión. Haciendo un link, una relación con lo que exponía Marcelo, podemos discutir largamente en términos macroeconómicos si la búsqueda del equilibrio fiscal es un objetivo que puede llevar a un crecimiento, un desarrollo de la Argentina e incluso si el recorte del gasto público, no es una medida que incluso atenta contra el objetivo de lograr el propio equilibrio fiscal.

Porque ya sabemos que el recorte del gasto público atenta contra la actividad económica, atenta contra la recaudación y al final del día atenta contra el propio objetivo de lograr un equilibrio fiscal. Así que no me quiero extender demasiado, pero me parece que es importante poder discutir cuestiones que tienen que ver con el desarrollo en sentido amplio y la verdad que esta charla abarca las dimensiones del desarrollo, la dimensión internacional, la dimensión macroeconómica y la dimensión federal. En la dimensión federal también es importante de alguna manera abrir diferentes ventanas que son muestras y que dan un puntapié muy interesante para lo que es esta Maestría de Desarrollo Económico Regional, la cual busca tener una mirada multidisciplinar y multicausal respecto del desarrollo económico. Y estos debates y discusiones son tan importantes en Argentina, y hoy, diría yo, más que nunca es importante dar estas discusiones desde concepciones que nos abran el panorama a diferentes paradigmas. Así que gracias de vuelta a las y los presentes.