

INFORME MENSUAL N° 5

Observatorio de Política Fiscal PBA

AGOSTO | 2017



LO MÁS IMPORTANTE

Fondo del Conurbano Bonaerense 2017 (FCB)

\$54.313 Millones

Fondo para Infraestructura Básica según NBI 2017 (FNBI)

\$21.725 Millones

Transferencias a PBA por FCB + FNBI 2017

\$650 Millones

Equivale a 0,1% de los Ingresos Totales de PBA

El Fondo del Conurbano Bonaerense

En las últimas semanas, el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) ha comenzado a ocupar un espacio creciente en el debate público. En efecto, la demanda presentada en agosto de 2016 por la Administración provincial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de este viejo reclamo provincial, y la aceptación por parte del tribunal supremo sobre su jurisdicción en este tema ha dado espacio a diversas especulaciones respecto de una inminente resolución.

Como antecedente de este fondo, cabe recordar que entre 1973 (Ley 20.221) y 1988 (Ley 23.548) la Provincia de Buenos Aires pasó de percibir el 28% del total de los fondos asignados a la coparticipación secundaria de ingresos (es decir, entre provincias) a sólo el 22%, generando una merma en las arcas provinciales que signarían la dinámica de las finanzas públicas hasta el día de hoy.

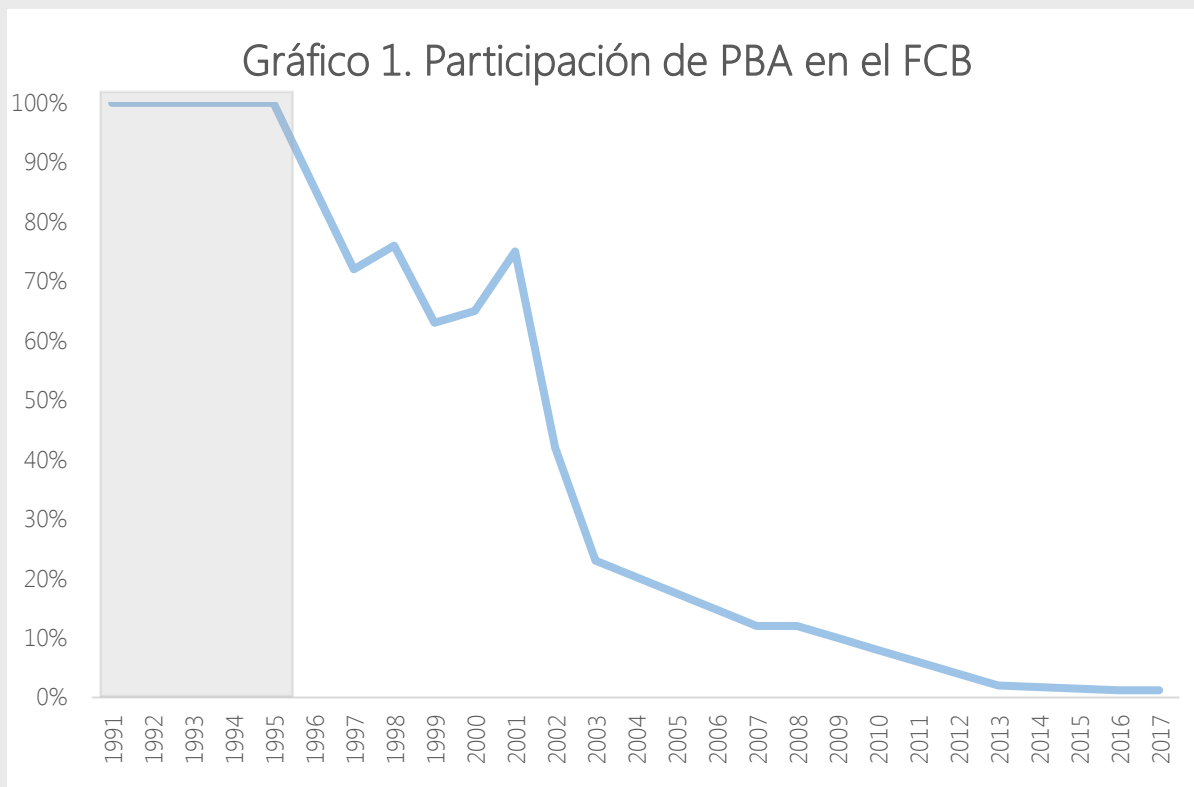
Como forma de compensación a la PBA, la Ley 24.073 de 1992 creó el mencionado FCB por el cual se estableció que Buenos Aires recibiría todos los años un 10% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias con el objetivo de financiar "Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense".

Además, se creó otro fondo (FNBI) para obras de infraestructura básica social, compuesto por el 4% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias, que sería distribuido entre todas las provincias de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, excluida la PBA.

Sin embargo, a medida que la recaudación por el impuesto a las ganancias paso a cobrar mayor importancia, el monto girado a la PBA comenzó a tensar la relación con el resto de las jurisdicciones subnacionales.

Así, en 1996 mediante la Ley 24.621 se introdujo una nueva modificación en el marco legal que estableció que el monto resultante de dicho porcentaje del impuesto a las ganancias iría a la Provincia de Buenos Aires hasta la suma de \$650 Millones, en tanto que el excedente de lo recaudado se repartiría entre el resto de las provincias mediante el sistema de coparticipación federal. El tope estuvo determinado en función de lo

Establecido en 1992, el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense buscó compensar a la PBA por la pérdida de ingresos que supusieron las diferentes reformas introducidas en el sistema federal de coparticipación. Sin embargo, el tope nominal que se fijó en 1995 implicó que en la actualidad la PBA recibe sólo el 1,2% del monto total asignado. Sea cual fuese el resultado de los reclamos en curso, los fondos adicionales que reciba Buenos Aires no serán coparticipables a municipios.



Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación

recaudado por el FCB para 1995 de forma de no afectar de modo fundamental los ingresos de la PBA.

Sin embargo, con el paso del tiempo la participación de la PBA en el FCB tendió a caer dado el crecimiento tendencial observado en la recaudación del impuesto a las ganancias. En efecto, hacia finales del modelo de convertibilidad, esta participación ya había caído unos 25 p.p.

La salida del modelo convertible y más de una década de crecimiento nominal han llevado a que PBA reciba menos del 1,5% del total del FCB. Si a este fondo se suma el FNBI, la PBA recibe menos del 0,9% del 14% que se detrae del Impuesto a las Ganancias para ser girado a las administraciones provinciales.

De esta manera, a mayor recaudación menor el efecto distributivo del FCB. Pero, además, durante la post-convertibilidad, la Provincia de Buenos Aires pasó a percibir un porcentaje del FCB menor que el percibido por el resto de los recursos. Es decir, el FCB no sólo perdió la potencia distributiva, sino que por el contrario se ha convertido en un factor adicional que contribuye al deterioro de la participación de la Provincia de Buenos Aires en la distribución secundaria.

Nótese que la dinámica descrita previamente tuvo evidentes implicancias para la Provincia de Buenos Aires: no sólo por la reducción en la participación del total, sino

porque, además, al no ser alterada, determinó que año a año el problema tendió a agravarse, haciendo más difícil su solución.

La teoría suele señalar que un régimen de coparticipación debe cubrir los desequilibrios verticales (entre distintos niveles de gobierno) y los horizontales (entre los distintos territorios "ricos" y "pobres"). En este sentido, cabe preguntarse qué clase de desequilibrios verticales pueden ser compensados con un régimen que genera que una provincia que contribuye en más del 30% del Producto Bruto Geográfico y aporta más del 35% de los recursos coparticipables, recibe apenas menos del 20% de los recursos que se distribuyeron entre las provincias.

Asimismo, si se tiene en consideración que en el territorio de la Provincia de Buenos Aires habita el 35,3% del total de las personas que viven con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el 36,5% de los alumnos del país, cabe preguntarse la efectividad del régimen para mitigar los desequilibrios horizontales.

La decreciente participación de la Provincia de Buenos Aires en el total de recursos tendió a presionar sobre el Gasto provincial, lo que generó tres efectos compensatorios para balancear la pérdida relativa de recursos:

1. Incremento de la Presión Tributaria Propia.
2. Incremento en el Endeudamiento Provincial.
3. Incremento en las Transferencias No Automáticas desde el Tesoro Nacional.

Entre 2012 y 2015 el peso de los recursos propios en los Ingresos Totales de la provincia promedió 43,5%, el valor más alto para toda la serie desde 1991. Este valor se redujo hasta 40,4% en 2016 ya que como hemos mencionado en diversos informes previos, en los lineamientos de la gestión iniciada en diciembre de 2015, los puntos 2 y 3 han sido centrales para definir la estrategia fiscal de la administración provincial.

Sin embargo, se advierte rápidamente que ninguno de estos mecanismos provee por sí mismo una solución sostenible en el tiempo toda vez que el endeudamiento y la dependencia del Gobierno Nacional tienen límites políticos y económicos evidentes.

En este sentido, si lo que se quiere es evitar un ajuste agudo en las cuentas públicas, la problemática entorno al FCB propone un dilema de difícil solución para la Nación y el conjunto de las provincias.

A fin de tomar una dimensión de los montos actuales que comprende la discusión, vale mencionar que según el Presupuesto Nacional 2017, el Estado espera recaudar un monto total de \$543.132 Millones durante todo el año en concepto de impuesto a las ganancias. Con los parámetros actuales, esto implica un presupuesto estimado para el FCB de \$54.313 Millones y de \$21.725 Millones para el FNBI, de los cuales la PBA recibirá \$650 Millones. Como dijimos, este monto equivale al 0,9% del total.

Cuadro 1. <i>En millones de Pesos</i>	FCB	FNBI	Total	Part. %
BUENOS AIRES	650	0	650	0,9%
CATAMARCA	1.869	379	2.247	3,0%
CORDOBA	6.024	2.043	8.067	10,6%
CORRIENTES	2.522	1.397	3.919	5,2%
CHACO	3.384	1.746	5.131	6,7%
CHUBUT	1.073	383	1.456	1,9%
ENTRE RIOS	3.312	1.016	4.328	5,7%
FORMOSA	2.470	957	3.427	4,5%
JUJUY	1.927	870	2.797	3,7%
LA PAMPA	1.274	130	1.404	1,8%
LA RIOJA	1.405	369	1.774	2,3%
MENDOZA	2.829	1.274	4.103	5,4%
MISIONES	2.241	1.500	3.741	4,9%
NEUQUEN	1.177	485	1.662	2,2%
RIO NEGRO	1.712	527	2.239	2,9%
SALTA	2.600	2.051	4.652	6,1%
SAN JUAN	2.293	679	2.972	3,9%
SAN LUIS	1.548	330	1.879	2,5%
SANTA CRUZ	1.073	185	1.258	1,7%
SANTA FE	6.063	2.151	8.214	10,8%
SGO. DEL ESTERO	2.803	1.420	4.222	5,6%
TUCUMAN	3.227	1.703	4.931	6,5%
TIERRA DEL FUEGO	837	129	966	1,3%
C.A.B.A.	0	0	0	0,0%
TOTAL	54.313	21.725	76.038	100%

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación

De acuerdo con información de prensa, el Gobierno provincial reclama que se restituya la totalidad del FCB (sin tope) y que se incluya a la PBA en el FNBI por considerar inconstitucional el cuadro actual. Se estima que esto implicaría ingresos adicionales para la PBA por \$62.244 Millones, monto que representa un 13% del total de ingresos presupuestados para todo el año y que llevaría el resultado provincial a un superávit financiero de \$27.471 Millones. La contracara de este reclamo es que los ingresos del resto de las provincias caerían considerablemente, alterando el esquema de financiamiento vigente desde hace más de 20 años.

Además, se informó que la PBA reclama un retroactivo que se ubicaría entre \$250 y \$300 Mil Millones por los fondos no girados en los últimos 5 años. Un reclamo de esta magnitud genera un foco de tensión evidente con el resto de las administraciones sub-nacionales toda vez que, en principio, lo que gané Buenos Aires será en detrimento del resto de las provincias. En este sentido, resulta evidente que la discusión sobre la

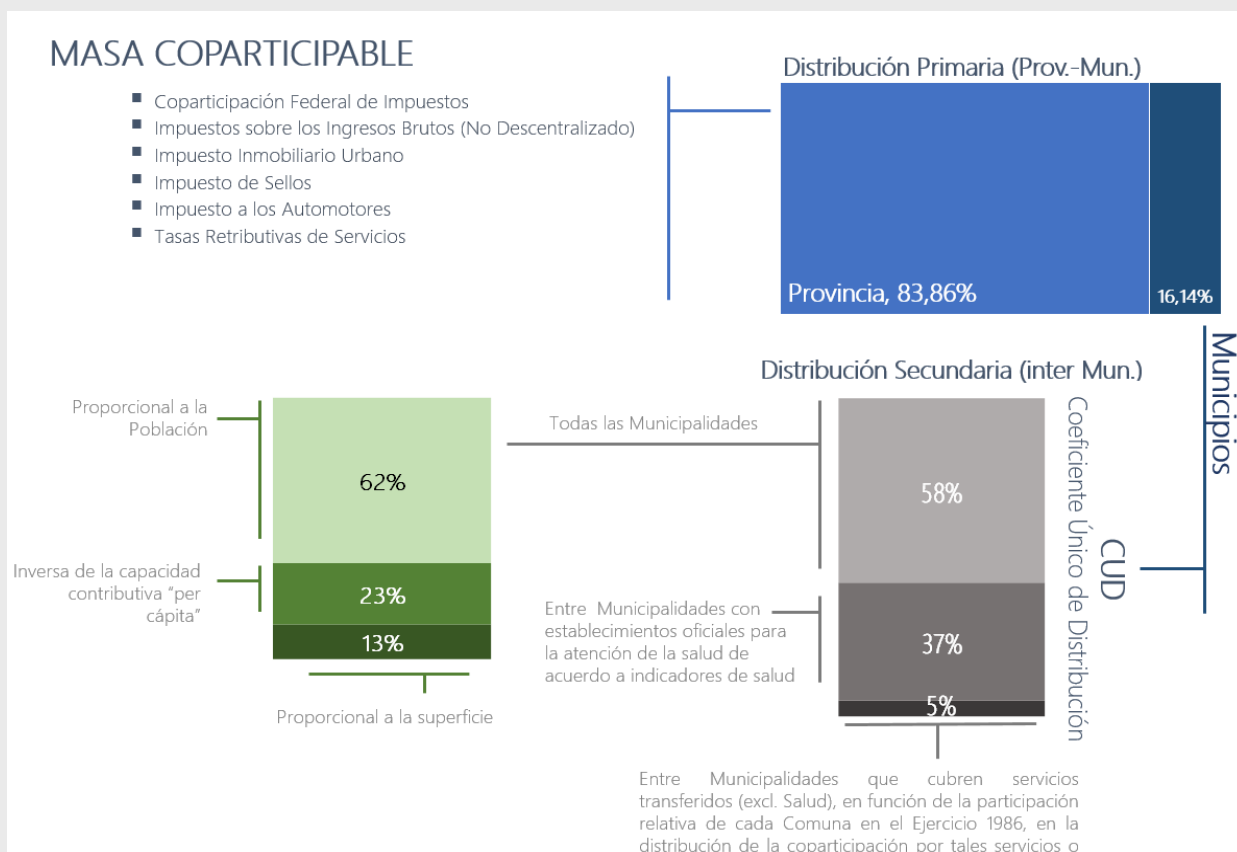
distribución equitativa de recursos es más política y económica que jurídica. Su resolución debería atender tanto las necesidades de Buenos Aires como del resto de las provincias.

FCB y los municipios

Usualmente, en los debates en torno al FCB la dimensión municipal suele estar ausente. Esto puede responder a que de acuerdo con el actual esquema de coparticipación que rige la distribución de fondos entre la PBA y los municipios, los ingresos adicionales que reciba Buenos Aires por este tema no comprenderán fondos coparticipables para las administraciones municipales.

Vale recordar que el esquema vigente indica que la administración provincial recibe el 83,86% de la masa coparticipable, dejando el 16,14% restante para los 135 municipios que componen la provincia (distribución primaria).

Los recursos que reciba la PBA por el Fondo del Conurbano Bonaerense no comprenden ingresos coparticipables de forma que los municipios no recibirán fondos adicionales.

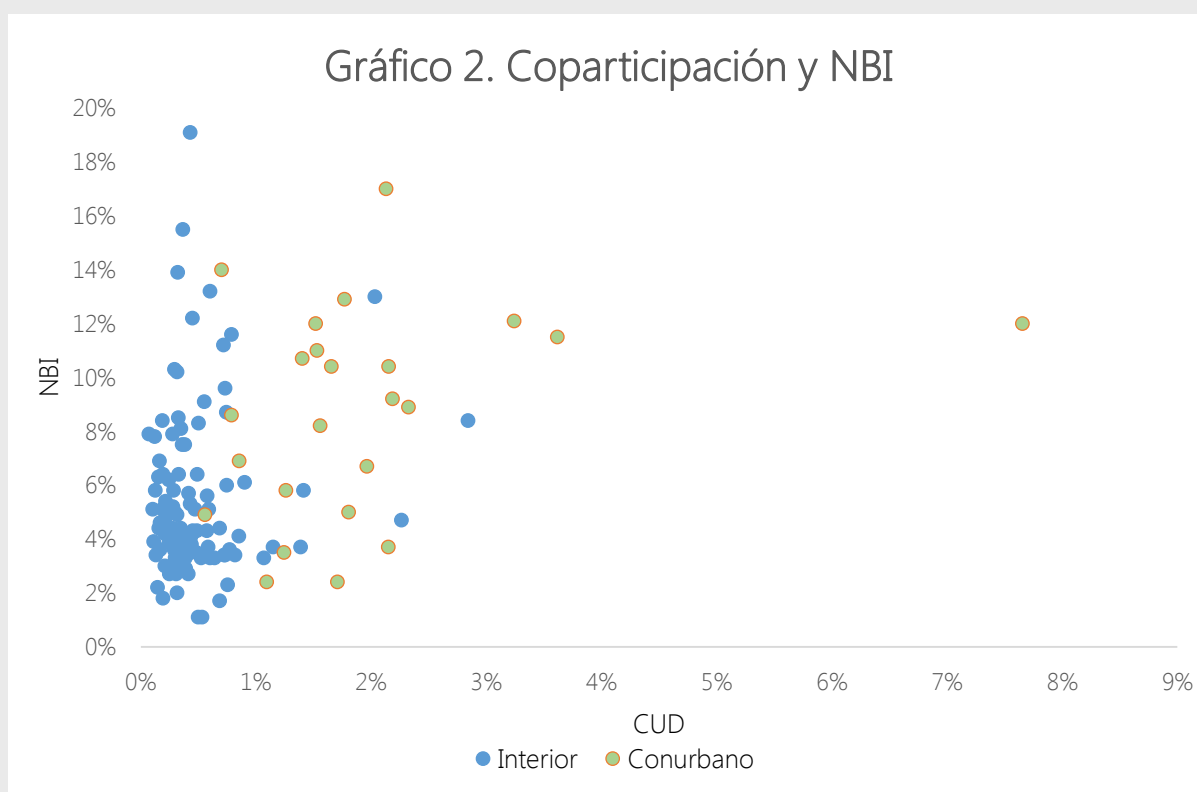


Fuente: Ley Provincial N° 10.559/87 y sus modificatorias

Por su parte, la distribución inter-municipal (o secundaria) responde a diversos criterios donde se destaca la alta ponderación de la atención pública en salud en detrimento de otras características socioeconómicas y de uso del territorio que pueden esconder asimétricas o inequidades no debidamente consideradas.

Por ejemplo, el “régimen de salud” representa un 37% del Coeficiente Único de Distribución (CUD), mientras que la población de cada municipio algo menos del 36%. Este mecanismo da paso a cierta disociación entre las demandas de la población y la capacidad de las administraciones municipales para responder en el territorio.

Solo por citar un ejemplo, el actual sistema de coparticipación implica que los valores actuales del Coeficiente Único de Distribución (CUD) no presentan una correlación relevante con el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada municipio:



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía de Bs As e INDEC

Finalmente, cabe recordar que de acuerdo a la Ley original de 1992, el destino del FCB es financiar “Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”, definición que 30 años más tarde impone una tarea de readecuación tanto por la propia reconfiguración del territorio y sus límites, como por las necesidades propias del interior de Buenos Aires.

En este sentido, parece apropiado que la discusión sobre el FCB incluya la dimensión municipal y su distribución, pero también, podría ser la oportunidad para abrir una discusión más amplia sobre todo el sistema de coparticipación y su actualización en el tiempo.