

De la mano de gobiernos justicialistas avanza la destrucción del federalismo

A pesar de que según nuestra Constitución Nacional tenemos un sistema federal de gobierno, en los hechos la Argentina ha venido sufriendo un fuerte proceso de destrucción del federalismo, protagonizado por sucesivos gobiernos hegemonizados por el Partido Justicialista (quienes han gobernado el país durante 21 de los últimos 23 años).

Esta situación queda en evidencia cuando se analiza el creciente y sistemático deterioro de la autonomía fiscal de las provincias, base esencial para mantener la independencia de los gobiernos provinciales respecto de quienes conducen el Estado nacional. Sucede que es cada vez menor el peso de los ingresos generados directamente por la recaudación propia de las provincias, respecto del total de los recursos con que cuentan para afrontar las erogaciones que realizan.

A pesar de que la última ley de Coparticipación Federal de Impuestos (sancionada en el año 1988 durante la presidencia de Raúl Alfonsín y vigente hasta hoy) dispone una modalidad de distribución de los recursos que deben compartir primariamente la Nación y el conjunto de las Provincias, sus disposiciones han sido modificadas y violadas en reiteradas oportunidades en beneficio exclusivo de las finanzas nacionales y en abierto perjuicio de los estados provinciales.

Este proceso de creciente centralismo unitario fue iniciado de manera salvaje por el justicialismo menemista durante los años '90, y fue profundizado luego por el justicialismo kirchnerista en lo que va de este siglo. En paralelo a ello, el Estado nacional le transfirió a los gobiernos provinciales la prestación de algunos servicios, sin el correspondiente financiamiento (como sucedió con la educación secundaria), agravando así el proceso de desfinanciamiento de esas jurisdicciones.

Resultado de este avance del centralismo es que los estados provinciales, a pesar de que deben hacerse cargo de la prestación del grueso de los servicios que recibe la población en todo el territorio nacional (salud, educación, justicia, seguridad, asistencia alimentaria y habitacional, preservación de la estructura pública, etc), es la Nación quien se viene apropiando del grueso de los recursos fiscales disponibles.

No obstante, hay que destacar que este proceso que ha tenido como propulsores a los gobiernos justicialistas a nivel nacional (ejecutivo y legisladores), ha contado también con la complicidad de los gobiernos provinciales, que aceptaron esa pérdida de fondos y de la consecuente autonomía de gobierno.

Algunos datos sobre el saqueo (de la Nación) y la entrega (de las provincias) El caso de Entre Ríos

Se habla del grado de **autonomía fiscal** de una provincia respecto de los envíos nacionales, cuando se analiza qué porcentaje del total de los ingresos de esa jurisdicción representan los ingresos generados directamente por la misma (básicamente de recaudación propia).

Un estudio realizado por el IARAF ¹ muestra que "en los últimos 7 años, el indicador de autonomía del consolidado provincial pasó de un 47% en 2003 a un 41% en 2009.

En el mismo período la recaudación propia provincial creció a una tasa del 25% anual promedio, los envíos por coparticipación federal a un ritmo promedio anual del 26%.

Sin embargo, **las transferencias nacionales no automáticas** crecieron a un ritmo promedio anual del 42%, generando una disminución relativa aún mayor del grado de autonomía provincial".

Este proceso demuestra que **las finanzas provinciales van aumentando su dependencia de los ingresos que reciben de la Nación, pero en un mayor porcentaje de las transferencias no automáticas** (es decir, las que se deciden de manera discrecional desde la Presidencia, en función del grado de obsecuencia demostrado por cada gobernador).

Específicamente a la provincia de Entre Ríos se la ubica con un índice de autonomía media baja dentro del conjunto, y donde su autonomía fiscal ha caído del 28,4% en el 2003 al 23,4% en el 2009.

Es interesante ver cómo según el trabajo citado, ha aumentado la participación de las transferencias no automáticas de la Nación a las Provincias de un 5,7% en el 2003 a un 12% en el 2009.

¹ IARAF Instituto Argentino de Análisis Fiscal - "¿Cuánta autonomía tienen las provincias?" - Informe Económico N° 105 del 27-4-2011

Para el caso de la provincia de Entre Ríos, se recibe fondos discrecionales en un porcentaje que oscila en alrededor del 15% del total de sus recursos.

Se podría tomar otro indicador más específico, que muestra un proceso en similar sentido: se trata del Índice de Autonomía Tributaria. La **autonomía tributaria** relaciona los ingresos tributarios propios de la provincia con los envíos que recibe de la coparticipación federal.

El mismo estudio antes citado señala que entre los años 2003 y 2010 ha venido disminuyendo el grado de autonomía tributaria del conjunto de las provincias, pasando del 42,1% al 40,5%; siendo para Entre Ríos en esos dos años la caída del 26,4% al 21,9% (lo que indica que nuestra provincia tiene un índice de autonomía sustancialmente menor, y una caída del mismo mayor que el total).

Concluyen los autores del informe que sería conveniente para lograr una mayor autonomía provincial que se fortalezcan los ingresos propios y disminuya la dependencia de los fondos discrecionales que se reciben de la Nación. Esta situación de pérdida de autonomía fiscal y tributaria tiene su claro correlato a nivel de la política partidaria, ya que influye en el mayor poder de imposición del gobierno nacional y en un crecimiento estructural del centralismo.

Por ejemplo, a mediados del año 2011 la periodista Donato en una nota publicado por El Cronista ² en base a cifras de ASAP (Asociación de Administración Financiera Pública) llama la atención por el crecimiento del 50% de los fondos discrecionales (no automáticos) enviados por el gobierno nacional a las provincias y municipios, destacando que sucede en un año electoral y que "perjudica a gobiernos opositores".

La situación se complica en el 2012

Respecto de las **transferencias automáticas**, que se reciben vía la ley de coparticipación federal vigente, es necesario señalar que este año viene creciendo a ritmo menor que en los años anteriores. Así lo indica un estudio de IDESA ³:

² "Crece 50% el reparto discrecional de fondos del Gobierno a las provincias" Cronista.com 6-6-2011.

³ "Cae el crecimiento anual de la coparticipación" - IDESA Informe N° 48 del 1-7-2012.

"Concluido junio, se dispone de información provisoria sobre los impuestos distribuidos automáticamente a las provincias en el primer semestre del año 2012.

Estos datos, provenientes del Ministerio de Economía, muestran la siguiente situación:

> En la 1ra. mitad del año 2010, la distribución automática de impuestos nacionales a las provincias tuvo un crecimiento interanual de 34% en valores nominales

> En el 1er. semestre del año 2011 el crecimiento fue de 33%.

> En los primeros 6 meses del año 2012, el crecimiento de los recursos nacionales transferidos automáticamente a las provincias cayó a un tasa del 24% interanual.

Estos datos son oficiales y, si bien provisorios, muestran con claridad que el crecimiento de los recursos fiscales que llegan a las provincias por la vía de la distribución automática se está desacelerando.

No se trata de una caída abrupta, pero merece ser tenida en cuenta porque tiene impactos relevantes sobre las finanzas provinciales.

Un testimonio concreto es la imposibilidad de la provincia de Buenos Aires de cumplir con el pago del medio aguinaldo correspondiente a la primera mitad del 2012."

Esta situación anticipa momentos cada vez más complicados para las provincias, ya que en paralelo a este menor crecimiento de los fondos automáticos de la coparticipación, se avanza en una caída más pronunciada de las transferencias no automáticas (discrecionales).

Proceso que anticipa, a su vez, una subordinación mucho más pronunciada de los gobiernos provinciales ante los caprichos de la Nación y el insostenible ahogo financiero al que han sido conducidas sus finanzas.

Coparticipación: la ley y la realidad

Los fondos de la coparticipación federal de impuestos surgen de la ley 23.548 vigente (del año 1988), que dispone cuánto de los tributos coparticipables deben quedar para la Nación y cuánto para el conjunto de las provincias.

De acuerdo a la ley aún vigente, del total de los impuestos que se coparticipan, por la distribución primaria le corresponde a todas las provincias el 57,66% del total, y a la Nación el restante 42,34%.

El problema es que por leyes nacionales y decretos de necesidad y urgencia sancionados a posteriori y aceptados por las provincias (incluyendo la mayoría de nuestros legisladores y gobernantes), ese porcentaje se ha ido modificando en la práctica, en beneficio exclusivo de la Nación, lo que acarrea fuertes pérdidas de ingresos a nuestra provincia.

De ese modo, la participación real de las provincias ha caído a apenas el 30% del total, mientras la Nación se ha apropiado del 70% restante.

Si consideramos los dos últimos años, veremos que en el año 2010 Entre Ríos perdió (por dejar de recibir el porcentaje que le correspondería según la distribución original), un monto de casi 3.900 millones de pesos. Y en el año 2011, el monto perdido alcanzó la suma de 4.460 millones de pesos.

Tomando al conjunto de las provincias, las pérdidas por ese mismo concepto sumaron en el año 2010 la cantidad de \$ 76.436 millones, y en el año 2011 \$ 87.976 millones.

Por otro lado, en la misma ley existe un artículo que contiene una cláusula de garantía, donde se dispone que el monto de los recursos girados por la Nación al conjunto de las provincias, nunca puede ser inferior a un piso del 34% de los ingresos totales que tenga en concepto de tributos internos y sobre el comercio exterior.

Esto está aún vigente y no se cumple, motivo por el cual le cabe la responsabilidad no sólo política y social, sino también legal, al gobernador, por no reclamar lo que deja de percibir la provincia.

Los montos que perdemos por esta vía son: para el año 2010 de \$ 1.824 millones, y para el año 2011 de un poco más de \$ 1.600 millones.

Pérdidas por similar concepto para el conjunto de las provincias significaron en el año 2010 la suma de \$ 35.971, y para el año 2011 la cifra de \$ 31.614.

A conclusiones similares se llega en un reciente estudio difundido en La Voz de Córdoba.

Según un investigador de la Fundación Con/Participación⁴ en el período 2007-2001 (durante el primer mandato de la actual Presidenta) "la Nación se habría apropiado en forma ilegítima de 136 mil millones de pesos correspondientes a las provincias", sólo considerando esa garantía del piso mínimo del 34% que dispone la ley.

En base a esa cifra, si tomamos el porcentaje de la coparticipación secundaria que le corresponde a nuestra provincia, eso significa que a Entre Ríos le quitaron de manera ilegítima en ese mismo lapso la suma de 6.800 millones de pesos.

Luis Lafferriere / 2 de julio de 2012.-

⁴ Gastón Massimino. "Apropiación in-debida", en La Voz.com 15-5-2012.