Informe de coyuntura económica

Presupuesto 2023. Distribución de fondos federales

La disputa sobre la distribución de recursos en el país, entre la nación y las provincias, que aún subsiste, deberá resolverse mediante un profundo debate sobre la coparticipación federal de impuestos, mediante una nueva ley, evitando decisiones unilaterales que afecten el cumplimiento de lo que está actualmente vigente.

Diciembre de 2022 – Un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, decidió restituir el anterior esquema de coparticipación modificado intempestivamente por el actual gobierno en el año 2020 entre CABA y la provincia de Buenos Aires. El gobierno nacional resolvió en primera instancia no acatarlo, afectando seriamente la institucionalidad del país, generando efectos muy preocupantes sobre la seguridad jurídica, comprometiendo la previsibilidad y la confianza del país. No obstante, recientemente revisó su posición acatándolo, aunque se mantuvo en una actitud de default pagándolo con bonos. Dicho fallo, modifica el presupuesto 2023, CABA debía recibir de coparticipación unos $250.000 millones ($80.700 per cápita) y con esta decisión judicial, recibirá unos $520.000 millones ($168.000 per cápita; dejando de ser la de menores ingresos por habitante, ya que quedaría un poco por encima de la provincia de Buenos Aires en este indicador). Situación que restituye el anterior esquema, que el actual gobierno modificó unilateralmente.

Fuera de ello, y retomando el análisis técnico motivo de este informe, el presupuesto 2023 no modifica los criterios claves respecto de años anteriores. Tomando en cuenta de que esta es la proyección de fondos para el último año del actual gobierno, surge la evidencia de que no hubo una política dirigida a una modificación en la relación fiscal entre la administración central y las provinciales.

Lo que miran las provincias: fondos “automáticos” y “no automáticos” que llegan desde nación

El presupuesto, además del gasto que Nación ejecuta en cada jurisdicción, incluye los fondos que les llegarán como transferencias. De la proyección de la recaudación nacional surge la estimación de la **coparticipación**.

Según el Presupuesto 2023, la recaudación nacional rondará los $35 billones incluyendo los ingresos de la Seguridad Social. De este total, $11,6 billones irán automáticamente a las provincias en concepto de coparticipación, leyes especiales y complementarias.

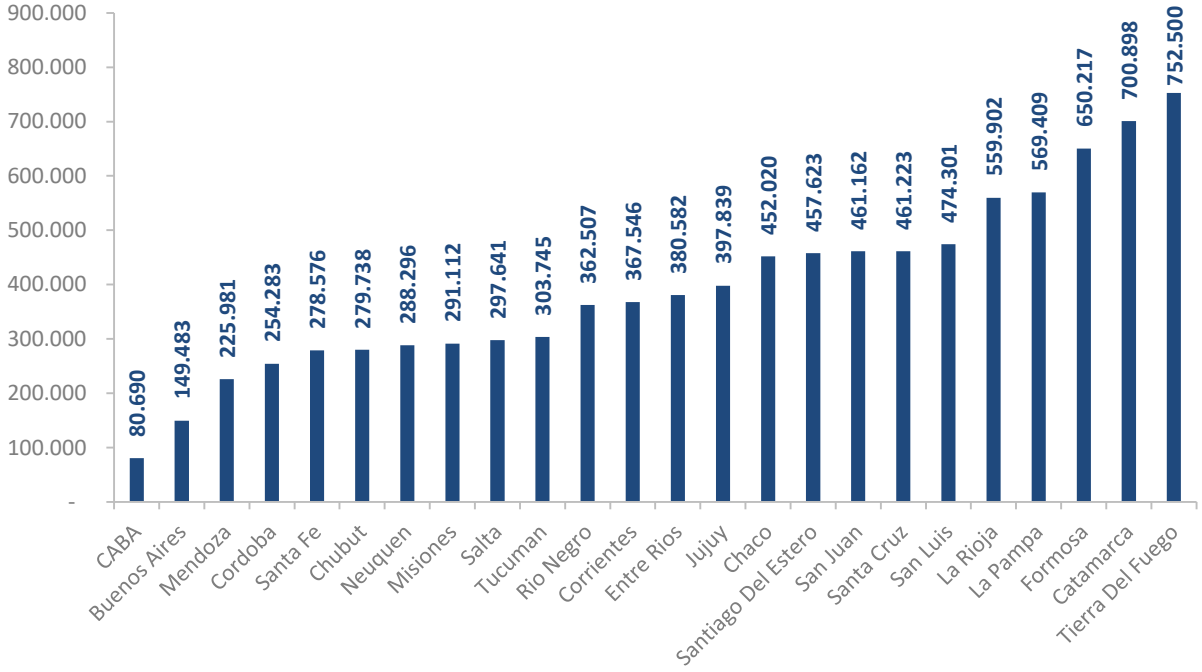
La baja institucionalidad argentina es uno de los principales obstáculos para el desarrollo social y económico. Un ejemplo claro es el incumplimiento del mandato de la reforma constitucional de 1994, que establecía que debía haber una nueva ley en 1996. Hay 22 años de incumplimiento. La ley que rige es de 1988, cuando surgió la 23.548. Con esos coeficientes se reparten los recursos de manera automática. Estas transferencias automáticas reflejan la discrecionalidad de ese entonces.

Es conveniente relativizar el reparto de estos montos totales en pesos por provincia respecto a la población. En 2023 se repetirán las desigualdades entre jurisdicciones que se vienen arrastrando por la ley de 1988 y sus complementarias.

La provincia que más coparticipación recibe -Tierra del Fuego- dispondrá de $752.500 por habitante el año que viene. La variabilidad entre jurisdicciones (desvío respecto a la media como porcentaje de la media) es de 42%. Si bien puede pensarse que estas desigualdades en el reparto de la coparticipación apuntan a cerrar alguna brecha económica o de desarrollo, en realidad surgen solamente por la utilización de los criterios de 1988, que no son objetivos y, en todo caso, reflejarían alguna necesidad o negociación política de hace 35 años, imposible de justificar actualmente.

Por ejemplo, Catamarca y Jujuy, con un nivel similar de desarrollo económico, tienen una brecha. La primera recibe 1,8 veces más fondos por habitante que la segunda.

Gráfico 1: Coparticipación en el Presupuesto 2023. Por Provincia, en $ por habitante



Fuente: IIE/Bolsa de Comercio de Córdoba con información de Presupuesto Nacional 2023 e INDEC. *Dato para CABA no incluye reciente fallo de la CSJN.*

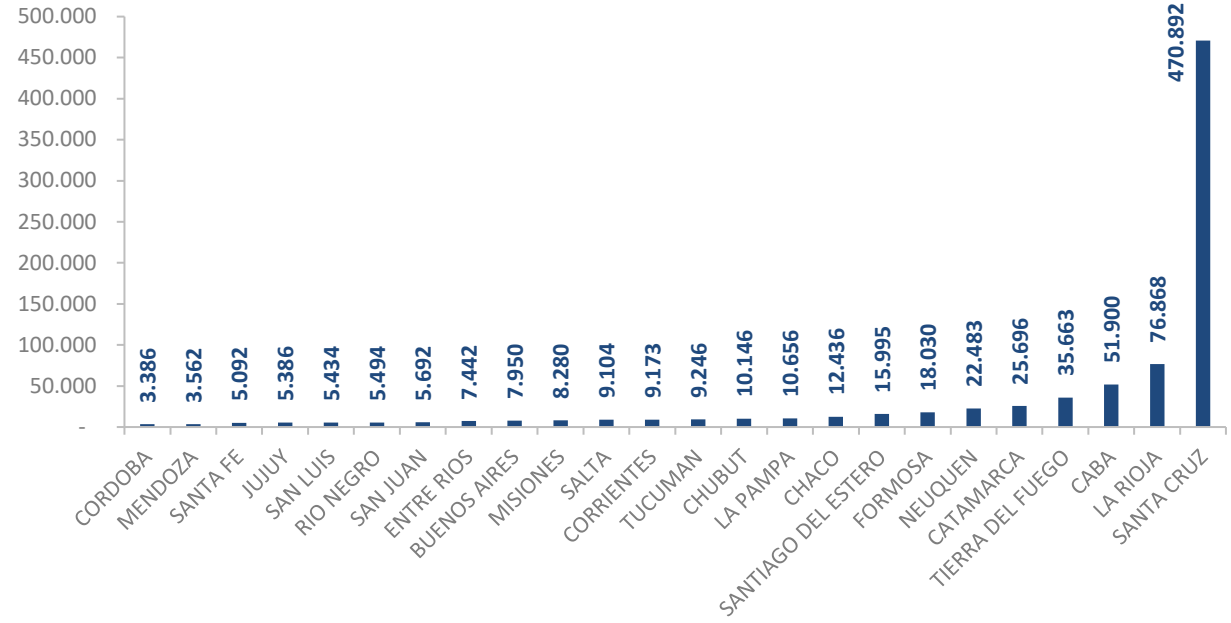
La otra fuente importante de transferencias de fondos a provincias (no son gastos que Nación efectúa en el territorio, sino el envío de fondos a agentes públicos y privados provinciales) obedece a criterios discrecionales; no están asociados al cumplimiento de normativas específicas acerca de su reparto.

Incluyen transferencias corrientes a familias, empresas o para financiar programas de gasto corriente provincial (por ejemplo, programas de salud, educación, asistencia social que ejecutan las provincias con fondos nacionales) y también transferencias de fondos para que se ejecuten gastos de capital. Es en ese punto que el presupuesto permite una identificación cercana de los fondos que pasarán por las provincias como transferencias para ejecutar obras.

Las **transferencias de capital** proyectadas para el 2023 con asignación provincial específica suman unos $700.000 millones. En pesos por habitante, reflejan, una variabilidad mayor que la que exhibe la coparticipación.

Santa Cruz, con $470.000 por habitante, encabeza la lista. Recibirá 139 veces más que la que cierra el ranking, Córdoba, con un promedio de $3.400 por cordobés. El coeficiente de variabilidad es del 271% del promedio de envíos por habitante para todas las provincias.

Gráfico 2: Transferencias de Capital en el Presupuesto 2023. Por Provincia, en $ por habitante



Fuente: IIE/Bolsa de Comercio de Córdoba con información de Presupuesto Nacional 2023 e INDEC.

Un dato más: Proyectos de obras que nación planea ejecutar en cada provincia

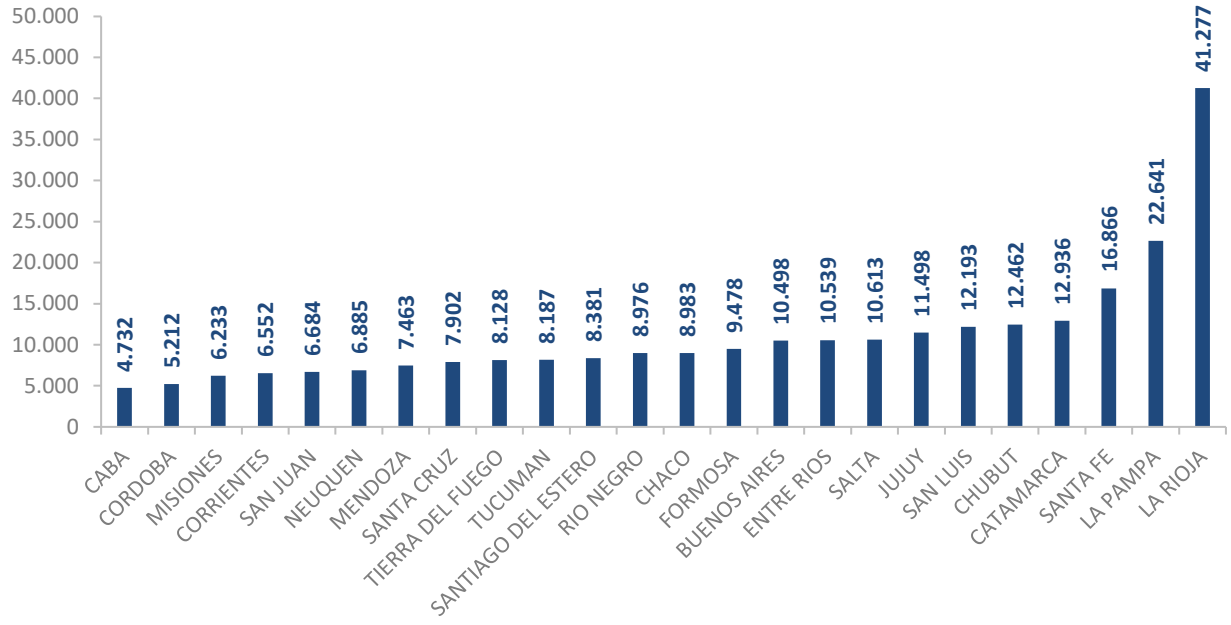
Otra variable que se puede considerar es la de gasto de capital que el nivel nacional proyecta ejecutar en 2023 en obras públicas en las provincias.

Son unos $500.000 millones, de los cuales $455.000 millones tienen asignación unívoca a una provincia o CABA, mientras que el resto es multijurisdiccional (por ejemplo, un puente o ruta que atraviesa dos o más provincias) o directamente se lo imputa al nivel nacional.

El reparto por provincia tiene implícito también un componente de discrecionalidad. En valores absolutos, Buenos Aires es la ganadora con proyectos por $186.000 millones. Sin embargo, la medición relativa muestra que la provincia en la que más gasto por habitante promedio se proyecta es La Rioja con $41.300 por habitante.

La que menos obra pública per cápita recibirá es CABA, en donde Nación gastaría $4.700 per cápita. La variabilidad en esta cuenta (coeficiente de variación del 68%) es mayor a la de la coparticipación, pero inferior a la de las transferencias de capital.

Gráfico 3: Proyectos de inversión pública en el Presupuesto 2023. Por Provincia, en $ por habitante



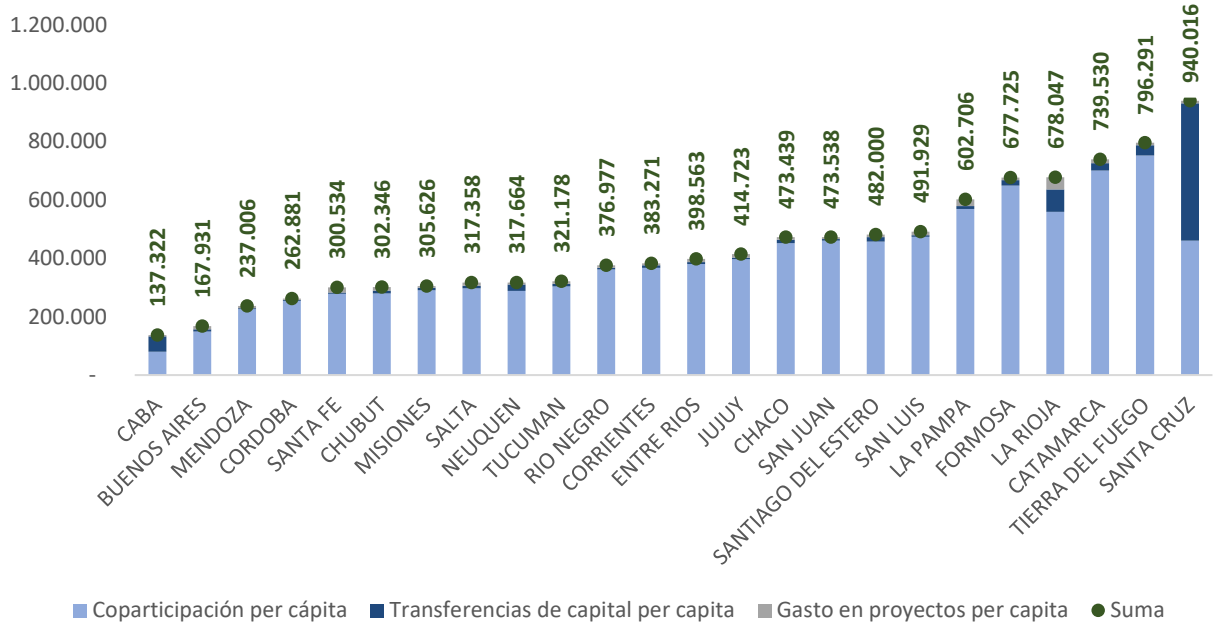
Fuente: IIE/Bolsa de Comercio de Córdoba con información de Presupuesto Nacional 2023 e INDEC.

La consideración de las transferencias de capital y de los proyectos por provincia, permite cambios menores en el ranking original de los envíos per cápita en concepto de coparticipación, dado que la magnitud de la coparticipación es determinante.

Una vez que se consideran conjuntamente todos los conceptos en términos per cápita, el ranking original de coparticipación se ve levemente modificado. Al tope queda Santa Cruz, mientras que CABA se mantiene como la que menos fondos recibe[1].

[1] Nuevamente cabe notar que si se hiciera efectivo lo que plantea la medida cautelar de la CSJN, en 2023 la de menor recepción sería Buenos Aires seguida por CABA.

Gráfico 4: Suma Coparticipación + Transferencias de Capital + Proyectos de inversión pública en el Presupuesto 2023. Por Provincia, en $ por habitante



Fuente: IIE/Bolsa de Comercio de Córdoba con información de Presupuesto Nacional 2023 e INDEC. *Dato para CABA no incluye reciente fallo de la CSJN.*

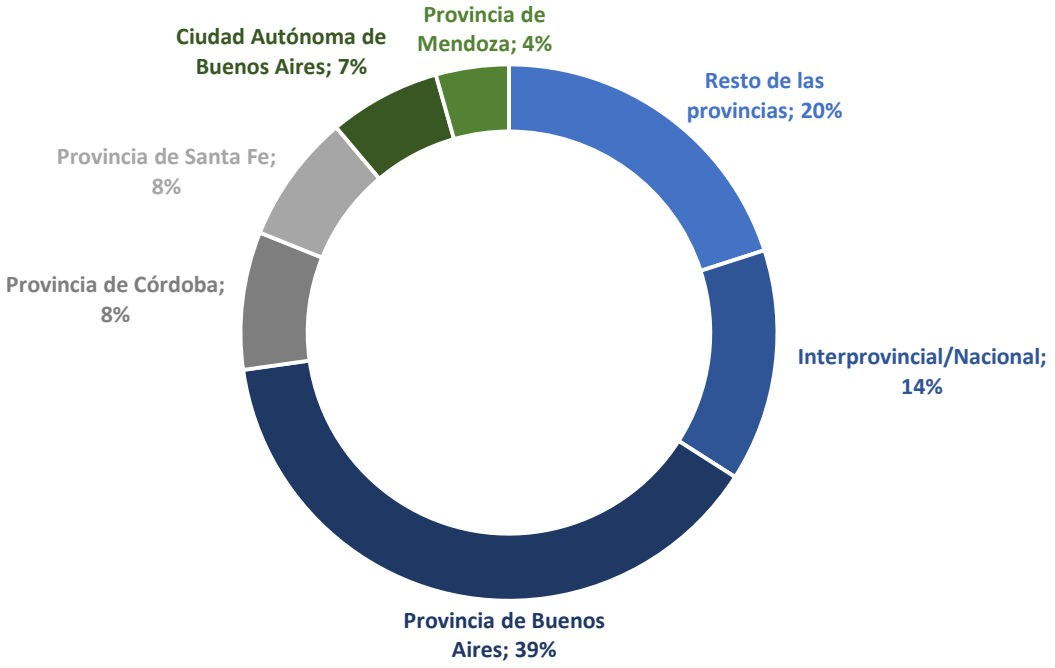
En una coyuntura en la que priman las urgencias y las políticas económicas del tipo “vamos viendo”; no se percibe una demanda ciudadana por un federalismo más ordenado. Queda claro en el presupuesto 2023 que la visión del Gobierno nacional es seguir utilizando los instrumentos creados hace 35 años, donde fondos de una estructura tributaria desordenada ingresan a una maraña de la que salen para ser usados de una manera tal que no se combaten las desigualdades y atrasos relativos.

ANEXO: El presupuesto se ejecuta en el territorio

Cada gasto tiene una imputación territorial, y naturalmente la mayor parte de las erogaciones puede imputarse a una jurisdicción, a excepción de aquellos gastos difusos (por ejemplo en *Defensa*) o que por ejemplo por su naturaleza afectan a más de una provincia. Recientemente, fue aprobado por ambas cámaras la Ley de Presupuesto 2023, conteniendo el gasto planeado, así como la estimación de los recursos con los que el Gobierno Nacional planea afrontar el último año de su mandato. Para tener una referencia, se expone primeramente la distribución geográfica del gasto total.

La Administración Nacional prevé gastar en 2023 un total de $28,9 billones. De este monto, un 74% es atribuible a un territorio provincial, mientras que el restante 26% se imputa al nivel nacional, o a más de una provincia (interprovincial). El foco en este informe es en el gasto atribuible individualmente a las 23 provincias y CABA, que equivale a $21,5 billones. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias más grandes en población y por tamaño económico relativo reciben la mayor parte de este gasto. Buenos Aires y CABA acumulan el 43% del gasto. Cabe recordar que en ambas jurisdicciones habita el 45% de la población Argentina, y que gran parte de los gastos generales se imputan en CABA por ser la capital del país. A Córdoba y Santa Fe se le imputa el 4% del gasto total, mientras que a Mendoza el 2,5%. Las restantes 19 provincias recibirán en conjunto el 20% del gasto que espera realizar la Administración Pública Nacional en 2023.

Gráfico A1: Gasto total de la Administración Nacional. Presupuesto 2023



Fuente: IIE/Bolsa de Comercio de Córdoba con información de Presupuesto Nacional 2023.

Autores

Dr. Ariel Barraud

Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba

Contacto telefónico: (0351) 156111372

Martina González

Investigador Junior del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba

Información de contacto

Prensa y comunicación de la Bolsa de Comercio de Córdoba

Contacto telefónico: (0351) 157572294