

SUBSIDIOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS *DISTORSIONAN MÁS* LA COPARTICIPACIÓN QUE EL FONDO DEL CONURBANO

INFORME DE LA
SUBSECRETARÍA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
DEL MINISTERIO DE FINANZAS

SEPTIEMBRE 2017



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
CÓRDOBA



ENTRE
TODOS

FONDO DEL CONURBANO

El denominado “Fondo del Conurbano” es uno de los muchos “parches” que se aplicaron en las últimas décadas sobre las reglas de distribución automática de recursos a las provincias. En la actualidad opera distribuyendo el 14% de la recaudación del impuesto a las ganancias a través de reglas diferentes a las generales que regulan la distribución de la coparticipación. En concreto, se crea un fondo con el 10% de la recaudación de ganancias, del cual asignan \$650 millones anuales a la Provincia de Buenos Aires (PBA) y el excedente se distribuye proporcionalmente entre las provincias en base a los coeficientes de coparticipación. En paralelo, el 4% de la recaudación de Ganancias se distribuye entre todas las provincias excepto PBA considerando las NBI de cada provincia (el denominado Fondo de Infraestructura).

La distorsión sobre la que se apoya la demanda de la PBA es que no se contempló un mecanismo de actualización para el tope. Con la reaparición de la inflación en el año 2002, esto le genera un daño creciente a las finanzas de la PBA. Ante esta situación el reclamo de la PBA contempla dos alternativas:

- **Escenario I.** Declarar inconstitucional el tope de manera que PBA reciba el 10% de la recaudación de Ganancias (y se mantiene el 4% asignado al resto de las jurisdicciones). Tomando como referencia la recaudación del año 2016, esto implicaría que PBA recibiría unos **\$43,2 mil millones en concepto de fondo del conurbano**. Este mismo monto sería lo que dejarían de recibir el resto de las provincias. Para **Córdoba implicaría una pérdida del orden de los \$4,8 mil millones para el año 2016**.

- **Escenario II.** La demanda de la PBA plantea que en el caso de que no se le dé cabida al planteo anterior, como reclamo alternativo se solicita que PBA participe en la distribución tanto del 10% como del 4% de la recaudación de Ganancias. Es decir, que la CSJN declare la inconstitucionalidad de la exclusión de PBA en el reparto del Fondo del Conurbano y del Fondo de Infraestructura. Bajo este escenario, **la PBA hubiese recibido \$16,2 mil**

millones en 2016, monto que hubiesen perdido el resto de las provincias. Córdoba resignaría unos \$1,6 mil millones en 2016 (Ver Gráfico 1 y Anexo 1).

Una tercera alternativa, que no está contemplada en la demanda de la PBA, es mantener las normas vigentes pero actualizar el valor del tope. Si los \$650 millones se actualizarán por precios al consumidor a la PBA le correspondería recibir unos \$12,6 mil millones en 2016. Es decir, que esta alternativa -por una vía diferente- llega a un impacto similar al Escenario 2 que plantea la demanda de PBA.

Gráfico 1. Distribución de Recursos Nacionales*. Año 2016
en millones de pesos



Nota: * Incluye Fondo del Conurbano Bonaerense y Fondo de Infraestructura.
Fuente: Ministerio de Finanzas.

SUBSIDIOS ECONÓMICOS

En la última década junto con la concentración de recursos en el nivel nacional se observa una fuerte expansión de las erogaciones. El rubro que más creció son los subsidios económicos a empresas públicas y privadas. Este mecanismo se instrumentó con el objetivo de evitar que el proceso inflacionario que se restableció a partir del año 2002 repercutiera de manera directa y proporcional en las tarifas públicas. Dicho de otra manera, se comenzó a usar fondos del presupuesto nacional para hacer sostenible la desactualización de las tarifas públicas.

En el año 2016 se asignaron a esta finalidad unos \$335 mil millones, y si bien los destinos de estos subsidios son variados, el 91% se concentra en energía y transporte. Una particularidad que caracteriza a este tipo de gasto público es que su distribución geográfica no es homogénea ya que está fuertemente concentrada en el área metropolitana. Esta es la principal razón por la cual **las tarifas de los servicios públicos en el área metropolitana son sustancialmente más bajas que las que, en general, se pagan en el interior del país.**

Un testimonio muy ilustrativo surge al comparar las tarifas de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Córdoba respecto de las del Gran Buenos Aires y la Capital Federal. Mientras que en la ciudad de Córdoba el boleto por un viaje costaba \$9,15 en el año 2016, en Buenos Aires se pagaba, ese mismo año, \$6 para un viaje de similares características. Esto implica que en Córdoba se pagaba un 53% más que en Buenos Aires por similar servicio. La principal explicación son las diferencias de subsidios que reciben las empresas que prestan servicios a los usuarios de las jurisdicciones bonaerenses (Cuadro 1).

Cuadro 1. Diferencias tarifarias en transporte urbano de pasajeros. Año 2016

Área	Tipo de tarifa	Precio	Diferencia con Córdoba
Córdoba capital	Masiva	\$9,15	
GBA y CABA	Tramo 0-3km	\$6,00	53%

Nota: La columna "Diferencia con Córdoba" representa el "plus" de la tarifa cordobesa por encima de la bonaerense.

Fuente: Ministerio de Finanzas.

En el Cuadro 2 se cuantifica el impacto financiero derivado de la distribución no homogénea de subsidios por región. Para el año 2016 se estima que Buenos Aires recibió unos \$176 mil millones, mientras que en el interior el gobierno nacional asignó unos \$121 mil millones. Si los subsidios se distribuyeran aplicando criterios más equitativos, por ejemplo considerando la población que vive en ambas áreas geográficas, aparece que Buenos Aires recibió en el año 2016 unos \$75 mil millones adicionales a lo que le hubiese correspondido en función de su participación en el total poblacional¹. Esto da un orden de magnitud de la distorsión que genera la concentración de subsidios en favor de Buenos Aires.

¹ El INDEC estima para el año 2016 que la población total del país ronda los 43,6 millones de habitantes. En CABA y PBA vive el 46% del total, mientras el 54% restante en las otras jurisdicciones.

Cuadro 2. Distribución geográfica de los subsidios por jurisdicción. Año 2016
En millones de pesos

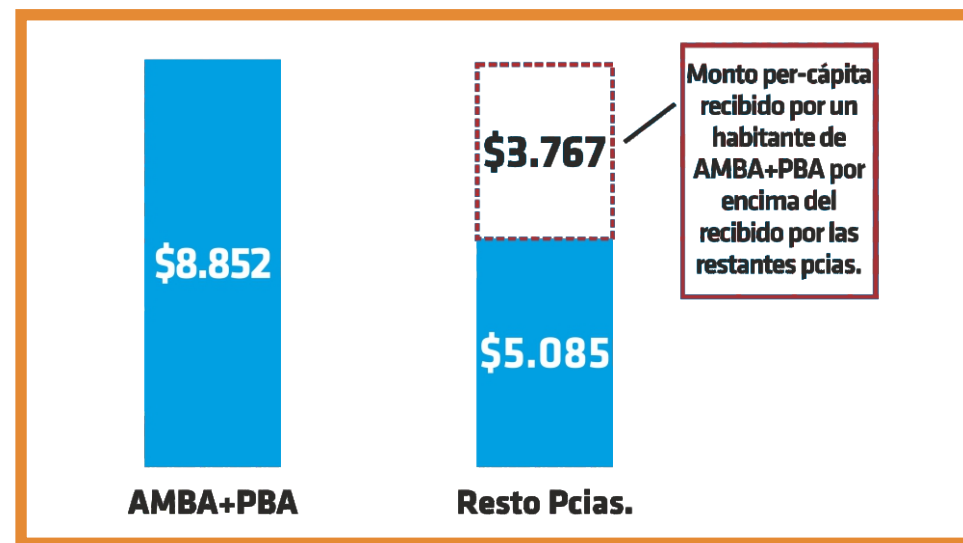
	Subsidios recibidos	Monto recibido por PBA+AMBA por encima de lo recibido por el resto del país
AMBA+PBA	\$ 176.153	\$ 74.957
Subsidios al Transporte automotor (1)	\$ 23.952	\$ 13.432
Subsidios al transporte ferroviario	\$ 29.848	\$ 29.848
Subsidios a la Electricidad	\$ 73.638	\$ 12.083
Subsidios al Gas	\$ 34.189	\$ 5.068
Subsidios a Empresas Públicas - AYSA	\$ 14.525	\$ 14.525
Resto pcias.	\$ 120.468	
Subsidios al Transporte automotor (1)	\$ 12.523	
Subsidios al transporte ferroviario	\$ -	
Subsidios a la Electricidad	\$ 73.278	
Subsidios al Gas	\$ 34.667	
Subsidios a Empresas Públicas	\$ -	
No distribuido	\$ 38.624	
Total	\$ 335.245	

Nota: (1) Transporte Automotor incluye la suma de los subsidios distribuidos en concepto de Asignación SISTAU (Sistema Integrado de Transporte Automotor) y RCC (Régimen de Compensación Complementaria) para las líneas del AMBA y las de Jurisdicción Nacional que operan en el interior de la Pcia. de Bs As, por un lado, y SISTAU y CCP (Compensaciones Complementarias Provinciales), para las restantes líneas de la Pcia. de Bs As; FFCC: incluye subsidios al transporte ferroviario, excepto Belgrano Cargas y Logística S.A. Asimismo, se incluyen las compensaciones a petroleras -gasoil-, mediante aplicación de coeficiente de distribución SISTAU.

Fuente: Ministerio de Finanzas en base a ASAP y DNCFP.

Una manera más ilustrativa de presentar el mismo fenómeno es dividiendo el total de los subsidios por la cantidad de habitantes que viven en cada región, es decir, midiendo los subsidios per cápita. Para el año 2016, mientras que los habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y la PBA recibieron en promedio unos \$8.850 en subsidios del gobierno nacional, quienes viven en el resto del país recibieron en promedio unos \$5.100 por el mismo concepto. La diferencia, unos \$3.750 por habitante por año, es lo que gastó la Nación en 2016 en favor de la población de Buenos Aires por encima de lo destinado a subsidiar los servicios usados en el interior del país (Gráfico 2).

Gráfico 2. Subsidios* per-cápita asignados por el Gobierno Nacional, por jurisdicción
En pesos - Año 2016



Nota: * Incluye subsidios al transporte (automotor y ferroviario), a la energía (electricidad y gas) y a las empresas públicas (AYSA).

Fuente: Ministerio de Finanzas en base a ASAP y DNCFP.

EL PROBLEMA EN SU INTEGRALIDAD

El reclamo de la PBA toma como eje argumental central que la reaparición de la inflación en el año 2002 generó una creciente desactualización del tope de \$650 millones de pesos anuales y esto está provocando un grave perjuicio financiero. Mientras que cuando se estableció el mecanismo PBA recibía la mayor parte de los recursos asignados al Fondo, en la actualidad recibe una proporción insignificante. Planteado de esta manera parcial el argumento es irrefutable.

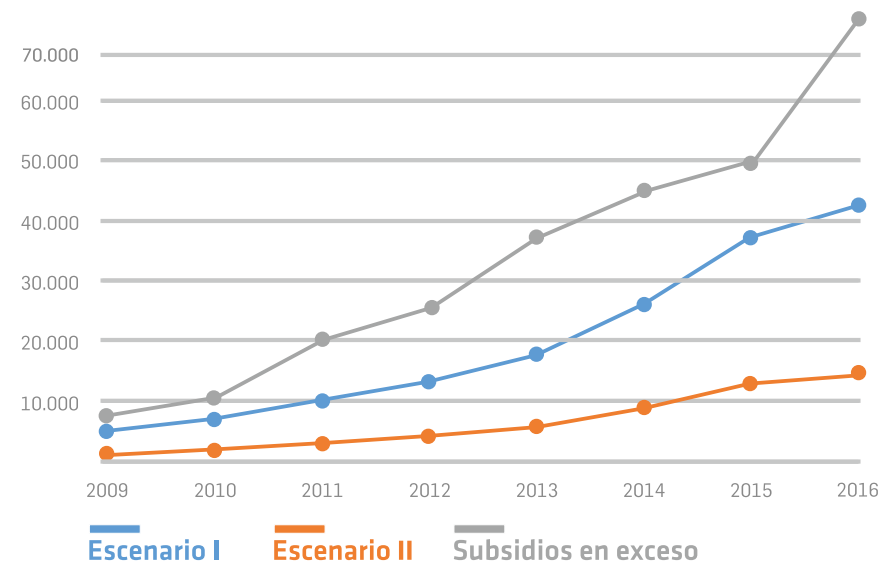
Sin embargo, la desactualización del tope no fue el único impacto que está produciendo la reaparición de la inflación en la distribución de fondos entre jurisdicciones. Otro mecanismo a través del cual incide la inflación y que tiene muy alto impacto, por el volumen de los recursos involucrados y las formas en que se distribuyen, son los subsidios económicos. Al igual que lo ocurrido con el tope del Fondo del Conurbano, la desactualización de las tarifas fue posible gracias a una creciente derivación de fondos públicos a las empresas proveedoras de los servicios públicos.

Por eso es pertinente y necesario evaluar la demanda de la PBA con una visión más integral. Esto lleva a considerar no sólo los perjuicios que le viene generando la desactualización del tope del FCB desde el año 2002. Junto con ello cabe evaluar los fondos públicos que se están utilizando para sostener el diferencial de subsidios en favor de quienes viven en Buenos Aires.

El Gráfico 3 muestra de manera aproximada el resultado de evaluar de manera más integral el reclamo de la PBA. La principal conclusión es que el diferencial de subsidio en favor de Buenos Aires es mayor al perjuicio que estaría recibiendo por la desactualización del tope del Fondo del Conurbano. La brecha favorable para Buenos Aires fue creciendo a lo largo del tiempo y alcanza el máximo en el año 2016. Considerando la hipótesis de máxima que plantea la demanda (Escenario I) la PBA hubiese recibido en el año 2016 unos \$43 mil millones (esto es, el 10% de la recaudación de ganancias). Para el

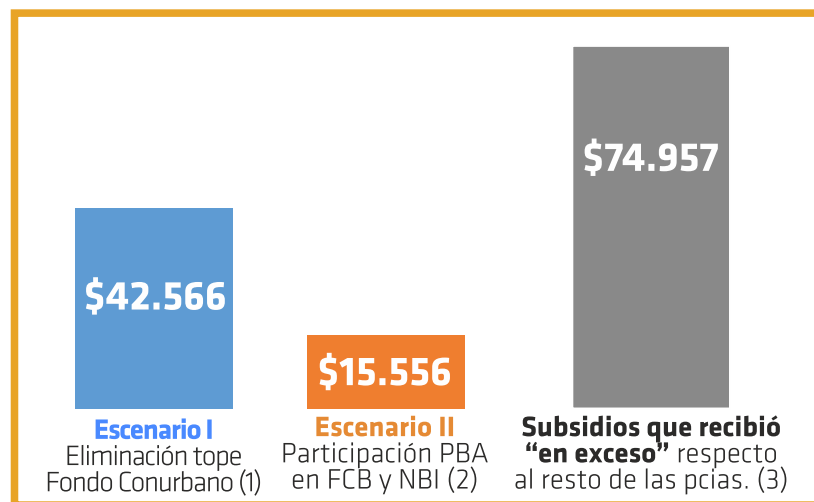
mismo año el diferencial de subsidios se estima en \$75 mil millones (Gráfico 4). Es decir, que el uso de fondos nacionales para subsidiar los servicios públicos prestados en Buenos Aires por encima de los del interior supera en más del 75% el perjuicio que estaría infligiendo a la PBA el tope sobre el Fondo del Conurbano. Si se tomara como referencia la hipótesis de mínima que plantea la demanda (Escenario II), el reclamo se reduce a \$16 mil millones, es decir el equivalente a un quinto del monto que invierte la Nación en los servicios públicos de Buenos Aires por encima de lo que eroga en el interior para la misma finalidad.

Gráfico 3. Recursos reclamados por tope sobre el Fondo del Conurbano vs. diferencial de subsidios nacionales en favor de Buenos Aires
en millones de pesos



Fuente: Ministerio de Finanzas en base a ASAP y DNCFP

Gráfico 4. Recursos reclamados por tope sobre el Fondo del Conurbano vs. diferencial de subsidios nacionales en favor de Buenos Aires. Año 2016
en millones de pesos



Nota: (1) Eliminación del tope del Fondo del Conurbano; (2) Integración de Provincia de Buenos Aires al reparto del Excedente del Fondo del Conurbano y el 4% del Imp. a las Ganancias destinado a Obras de Infraestructura de Carácter Social; (3) Se computa como la diferencia entre las transferencias efectivamente recibidas y las que debió recibir en función de su participación en el total poblacional.

Fuente: Ministerio de Finanzas en base a ASAP y DNCFP.

CONCLUSIONES

El gasto por subsidios económicos a energía, transporte y a la red de agua y saneamiento cloacal que realizó la Nación es mucho más alto en PBA y CABA que en el resto del país. Esto explica las enormes diferencias en las tarifas y coberturas de los servicios públicos. Lo que la Nación gasta en transporte, energía, agua y cloacas en Buenos Aires por encima de lo que asignó con el mismo destino en el resto del país llega a unos \$75 mil millones en el año 2016.

El reclamo de la PBA implica un aumento de sus ingresos en desmedro del resto de las provincias que varía entre los \$16 mil millones y los \$43 mil millones para el año 2016. El primer monto surge de simular cuanto habría recibido PBA si se la incluyera en el Fondo del Conurbano y el Fondo de Infraestructura Social a través de los correspondientes coeficientes de distribución (Escenario II), en tanto que el segundo corresponde a lo que habría recibido PBA si se le restituyera el 10% del impuesto a las ganancias (Escenario I), respectivamente.

Estos datos, aunque estimativos, sirven para mostrar que la distorsión que sufre PBA por la falta de actualización del tope del Fondo del Conurbano es mucho menor, cualquiera sea la alternativa que se considere del reclamo, a la que sufren los habitantes del interior del país al recibir de la Nación menos subsidios para los servicios de transporte, energía, agua y cloacas.

En términos aproximados, en un escenario de inclusión de la provincia de Buenos Aires a través de los coeficientes de distribución al igual que el resto de las jurisdicciones, la discriminación que sufre el interior por recibir menos subsidios casi quintuplica la que sufren los habitantes de PBA por la falta de actualización del tope del Fondo del Conurbano. Por el contrario, en un escenario de restitución del 10% de recaudación del impuesto a las ganancias a PBA la discriminación que sufre el interior por recibir menos subsidios es un 40% superior a la que sufren los habitantes de Buenos Aires por la falta de actualización del tope del Fondo del Conurbano.

Estas evidencias demuestran que las distorsiones que ha generado la reaparición de la inflación en la distribución geográfica de fondos van mucho más allá del planteo puntual que hizo la PBA. La arbitrariedad que se genera por no actualizar el tope del Fondo del Conurbano no es no más distorsiva que usar fondos nacionales (es decir, generados por los contribuyentes de todo el país) para sostener artificialmente bajas las tarifas de los servicios públicos de los habitantes del área metropolitana. Dicho de otra manera, que los perjuicios que genera a Buenos Aires la desactualización del tope no llegan a compensar los beneficios que le genera la transferencia de recursos nacionales subsidiando los servicios públicos.

ANEXO

Anexo I. Escenarios posibles de la demanda de Provincia de Buenos Aires. Año 2016 *En millones de pesos*

Provincias	Situación Actual			Escenario I		Escenario II	
	F.C.B.	Excedente del F.C.B.	Fondo de Infraestructura Social	Con Fallo Favorable	Pérdida / Ganancia	Con Fallo Favorable	Pérdida / Ganancia
Buenos Aires	650		-	43.216	42.566	16.206	15.556
Catamarca		1.482	302	302	-1.482	1.352	-432
Córdoba		4.778	1.627	1.627	-4.778	4.773	-1.632
Corrientes		2.000	1.111	1.111	-2.000	2.271	-840
Chaco		2.684	1.385	1.385	-2.684	2.981	-1.089
Chubut		851	305	305	-851	860	-296
Entre Ríos		2.627	808	808	-2.627	2.570	-866
Formosa		1.959	760	760	-1.959	2.016	-703
Jujuy		1.529	691	691	-1.529	1.635	-584
La Pampa		1.011	103	103	-1.011	856	-257
La Rioja		1.114	293	293	-1.114	1.058	-349
Mendoza		2.244	1.013	1.013	-2.244	2.400	-858
Misiones		1.778	1.194	1.194	-1.778	2.149	-822
Neuquén		934	385	385	-934	975	-343
Río Negro		1.358	419	419	-1.358	1.329	-448
Salta		2.063	1.628	1.628	-2.063	2.648	-1.043
San Juan		1.819	540	540	-1.819	1.767	-592
San Luis		1.228	263	263	-1.228	1.128	-363
Santa Cruz		851	147	147	-851	760	-239
Santa Fe		4.809	1.713	1.713	-4.809	4.852	-1.670
Sgo. Del Estero		2.223	1.127	1.127	-2.223	2.456	-895
Tucumán		2.560	1.354	1.354	-2.560	2.864	-1.051
Tierra Del Fuego		664	103	103	-664	585	-182
Total	650	42.566	17.273	60.489	-0	60.489	0

Fuente: Ministerio de Finanzas en base a Comisión Federal de Impuestos e INDEC.