



LAS CUENTAS PROVINCIALES

¿Dónde estamos,
cómo llegamos y
hacia dónde vamos?

Oscar Cetrángolo
y Julián Folgar

JULIO 2019

cece

Las cuentas provinciales. ¿Dónde estamos, cómo llegamos y hacia dónde vamos?

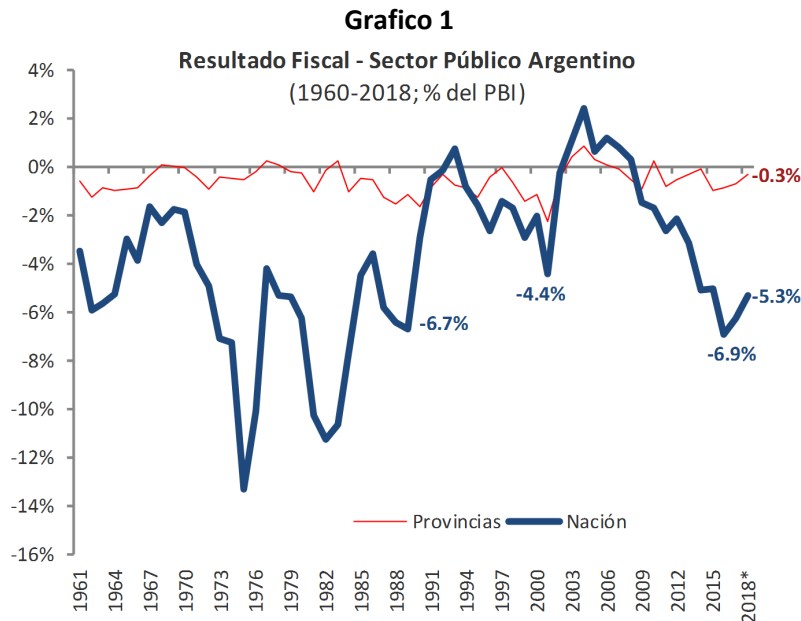
Oscar Cetrángolo y Julián Folgar

Julio de 2019

Con cierta recurrencia, los debates sobre la situación fiscal de Argentina ponen el acento, de muy diversas maneras, sobre el peso de las provincias. Ya hemos argumentado en diversas oportunidades que el resultado consolidado de las cuentas provinciales difícilmente puede ser considerado una explicación plausible del resultado global. Mucho menos puede asumirse un impacto significativo sobre el funcionamiento macroeconómico. Por si quedaran dudas, el gráfico 1 puede ser una muestra elocuente de ello.

No obstante, ciertamente la situación fiscal de cada estado provincial tiene una enorme relevancia para sus ciudadanos, que se benefician (o no) de la provisión de salud, educación, seguridad, agua y otros servicios sociales descentralizados que determinan su calidad de vida, y de diferente manera contribuyen a financiarlos. Adicionalmente, la situación fiscal de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un alto impacto sobre las negociaciones y conflictos políticos entre niveles de gobierno.

Aprovechando la reciente publicación de la información fiscal del año 2018, en la presente nota nos proponemos revisar la situación fiscal de las provincias, analizar las circunstancias que explican la situación presente y arriesgar alguna especulación sobre el posible desarrollo futuro. En esencia, se presentará un panorama de la situación ilustrándola con una serie de gráficos que intentan arrojar luz y hacer explícitos los desafíos futuros relativos a esta temática. Para cumplir con ello revisaremos, en primer lugar, la situación del consolidado de provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para luego desagregar el análisis por jurisdicción e incorporar algunos comentarios sobre el impacto de algunos acuerdos logrados en los últimos años entre la Nación y los estados provinciales. La nota se completa con un par de reflexiones finales sobre desafíos futuros en la materia.



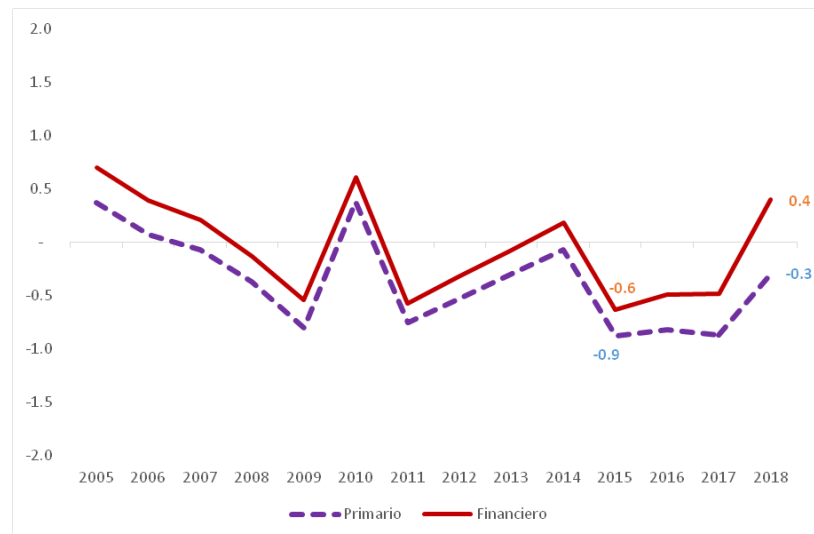
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

1. Evolución reciente del consolidado fiscal de las provincias

A diferencia de lo sucedido con las cuentas de la Nación, luego de la pérdida de la situación superavitaria que, de manera extraordinaria, se había logrado en la primera mitad de los años 2000, el resultado del consolidado provincial volvió a mostrar signos positivos en el año 2010 y en los años 2014 y 2018. En el primero de los casos para los resultados primario y total o financiero, y para los últimos solo para el primario (gráfico 2). Precisamente, uno de los aspectos que queremos discutir aquí se refiere al grupo de factores que logran explicar el resultado fiscal del consolidado provincial para el año 2018, que se acaba de conocer. Como se muestra el gráfico, el último dato disponible muestra una situación relativamente equilibrada, con un superávit primario equivalente a 0,4% del PIB y un déficit financiero de 0,3% del PIB.

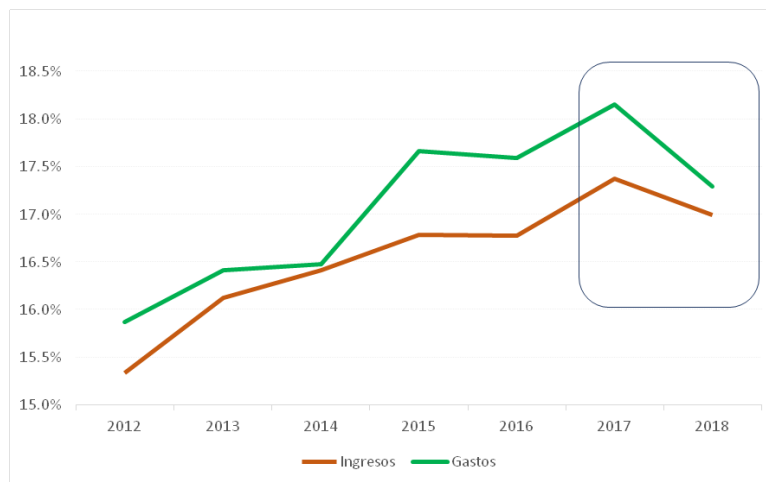
El resultado mencionado llega luego de tres años de resultado negativo cercano a 1% del PIB, merced a una caída de los gastos totales algo mayor a la caída sufrida en los ingresos (gráfico 3). Allí se observa, asimismo, que el deterioro del resultado entre 2014 y 2017 se originó en un crecimiento de las erogaciones totales equivalentes a 1,7% del PIB para el consolidado de las 24 jurisdicciones.

Gráfico 2
Resultado fiscal de las provincias (en % del PIB)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Gráfico 3
Ingresos y gastos de las provincias (% del PIB)

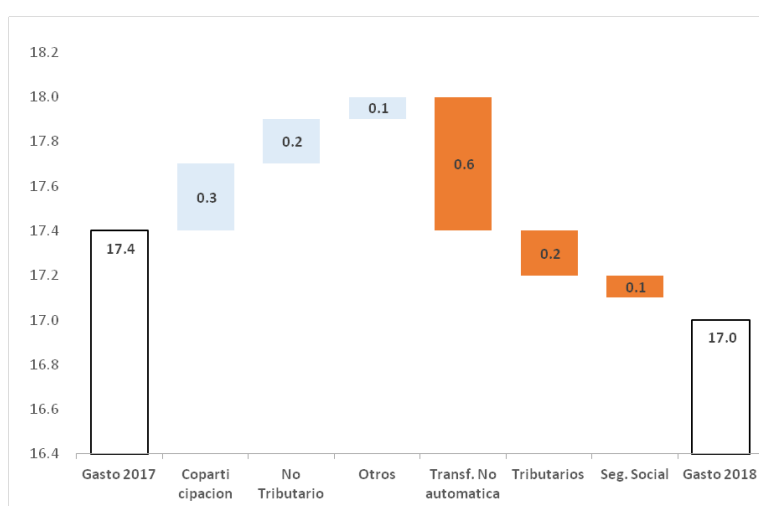


FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

¿Qué rubros de erogaciones e ingresos explican ese comportamiento durante el último año? Por el lado de los ingresos, el incremento en la coparticipación federal de impuestos, en los recursos no tributarios (en especial regalías) y en otros ingresos fue compensado por la caída de transferencias no automáticas desde la Nación. Adicionalmente, cayeron los recursos tributarios propios y los

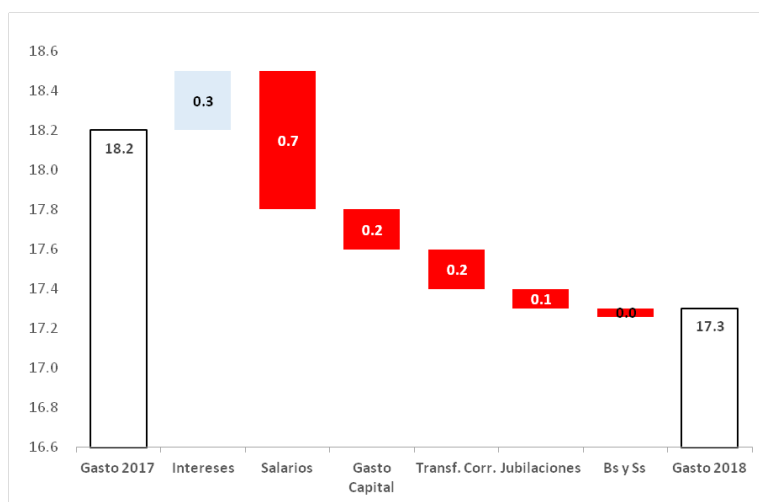
provenientes de cargas para la seguridad social provincial, determinando una caída de 0,4% del PIB, no muy significativa (Gráfico 4). Por su parte, entre las erogaciones se nota un leve incremento en los intereses de la deuda, pero el movimiento consolidado está dominado por la caída de salarios del empleo público, a lo que se suman las correspondientes a gastos de capital, transferencias a municipios y pago de haberes en las cajas provinciales (Gráfico 5). Por supuesto, tratándose de la suma de 24 jurisdicciones que muestran una gran diversidad de situaciones y comportamientos, esta introducción sobre los consolidados sirve sólo como introducción a la situación por jurisdicción, que se ofrecerá en la sección siguiente.

Gráfico 4
Comparación de los ingresos públicos provinciales 2018 vs. 2017 (% PIB)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Gráfico 5
Comparación del gasto público provincial 2018 vs. 2017 (% PIB)

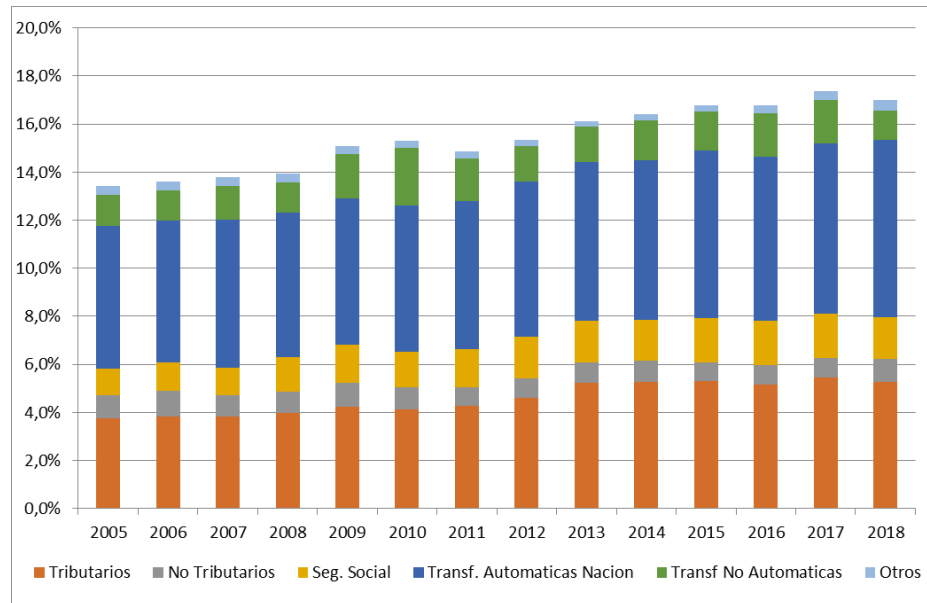


FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Antes de adentrarnos en el análisis de los casos, creemos conveniente hacer un rápido repaso al camino que se recorrió para llegar a la situación actual. Con una mirada de más largo plazo, los gráficos 6 y 7 muestran la evolución de los diferentes componentes de los ingresos totales y de su estructura porcentual. Una primera aproximación sobre los agregados permite comprobar el paulatino y persistente incremento en el total de recursos provinciales, con un salto entre 2008 y 2010 explicado mayormente por un incremento de las transferencias discrecionales desde la Nación, que crecieron 1% del PIB, incremento que fue parcialmente revertido en los años siguientes. En los últimos años se mantuvo un nivel relativamente elevado (considerando la serie presentada, con un pequeño salto en el año 2017).

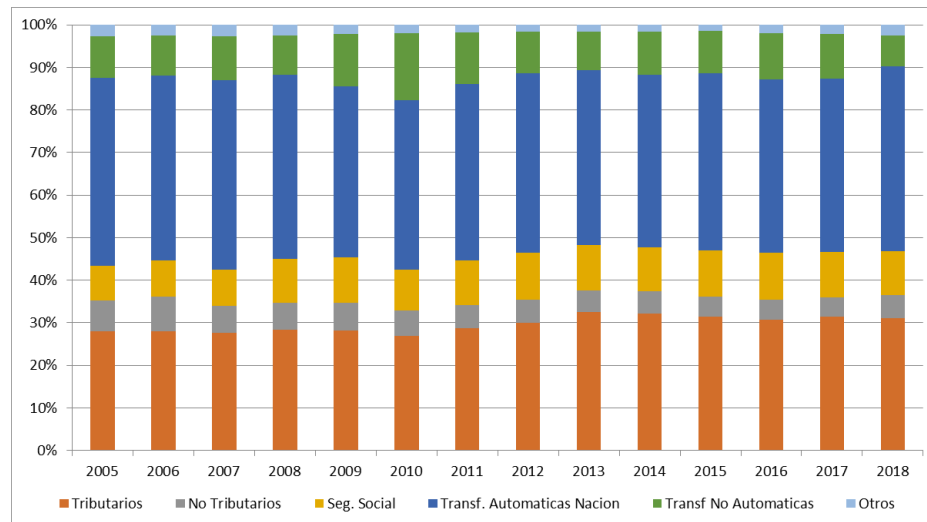
El comportamiento observado en los diferentes componentes de los ingresos provinciales se manifiesta en la evolución de su estructura porcentual (Gráfico 7). De especial interés para la evaluación de lo sucedido en los últimos años resulta observar el cambio en la estructura de ingresos con aumentos en el peso de las transferencias automáticas desde la Nación y la caída en las discrecionales. Esto resulta consecuencia de los fallos de la Justicia en relación con la devolución del 15% de la recaudación coparticipada que se destinaba al financiamiento previsional, al resultado de los recientes pactos con las provincias y los propios cambios en la estructura tributaria. Como se anticipó, este panorama agregado demanda la atención de lo sucedido con cada jurisdicción, lo que haremos a continuación.

Grafico 6
Evolución de los ingresos fiscales provinciales (en % del PIB). 2005-2018



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Grafico 7
Evolución de la estructura porcentual de los ingresos fiscales provinciales. 2005-2018



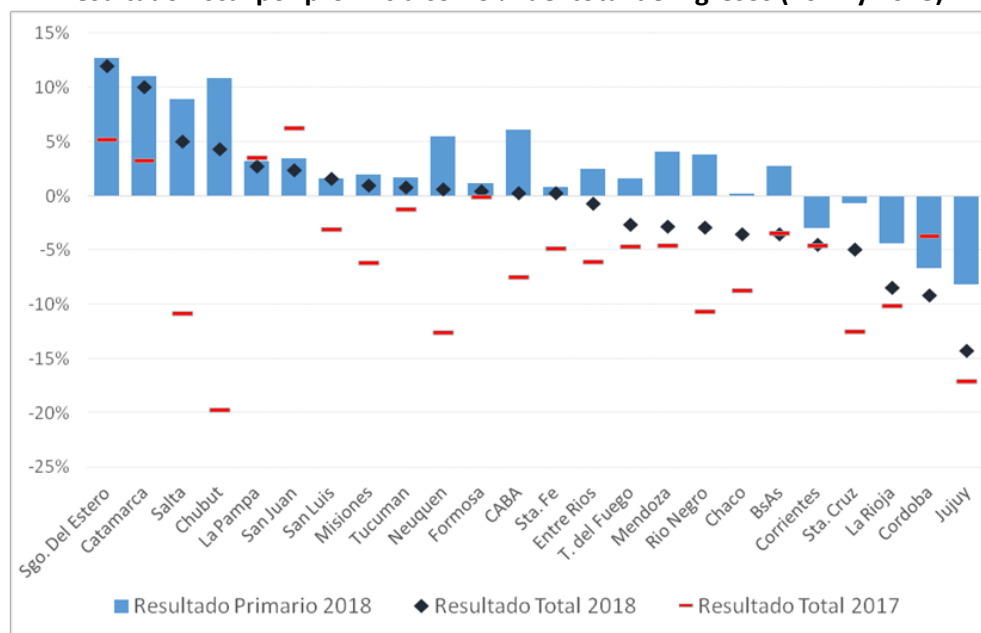
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

2. El resultado de cada provincia y CABA

Aunque pueda parecer extraño a quienes no han seguido con atención la evolución reciente de los agregados fiscales, los datos del año 2018 muestran que son pocas las provincias que cerraron el último ejercicio con déficit primario: sólo Jujuy, Córdoba, La Rioja, Corrientes y por escaso margen, Santa Cruz (gráfico 8). En cambio, si consideramos el resultado fiscal total, el consolidado es el resultado de una cantidad prácticamente similar de provincias superavitarias y deficitarias. Lamentablemente, Argentina no cuenta con información actualizada de PIB desagregado por territorio (la última estimación oficial corresponde al año 2004 y fue realizada hace poco tiempo), razón por la cual hemos optado por presentar los agregados como porcentaje de los ingresos totales de cada gobierno. Allí sobresalen las situaciones de Santiago del Estero, Catamarca, Salta y Chubut por su elevado superávit primario y de las dos primeras, asimismo, por su resultado total. Nótese adicionalmente, el mayor peso de intereses en Neuquén, CABA, Chubut, Mendoza, Rio Negro y Buenos Aires (que se observa como la distancia entre los dos resultados). Asimismo, allí se observa una mejora generalizada con relación al año 2017, aunque con algunas excepciones: La Pampa, San Juan y Córdoba. En el otro extremo, entre las provincias que más han mejorado su resultado sobresalen algunas provincias patagónicas que se han beneficiado por el incremento de los recursos no tributarios correspondientes a regalías. Se trata de Chubut, Neuquén, Rio Negro y Santa Cruz.

Teniendo en cuenta la importancia de las fuentes alternativas de recursos fiscales para explicar las diferencias entre jurisdicciones, el gráfico 9 introduce su estructura porcentual. Allí se ordenan las jurisdicciones en función de su nivel de autonomía en materia de recursos y se comprueba que son algunas patagónicas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y las dos Buenos Aires (Ciudad Autónoma y Provincia) las que generan más de la mitad de los recursos presupuestarios con una diversa combinación de impuestos provinciales, regalías y cargas para la seguridad social. En el otro extremo, casi la mitad de las jurisdicciones (once) dependen transferencias de recursos desde la Nación en más de un 70% del total, y tres de ellas en más de un 85% (La Rioja, Santiago del Estero y Jujuy), como reflejo de una estructura productiva muy despereja.

Grafico 8
Resultado fiscal por provincia como % del total de ingresos (2017 y 2018)



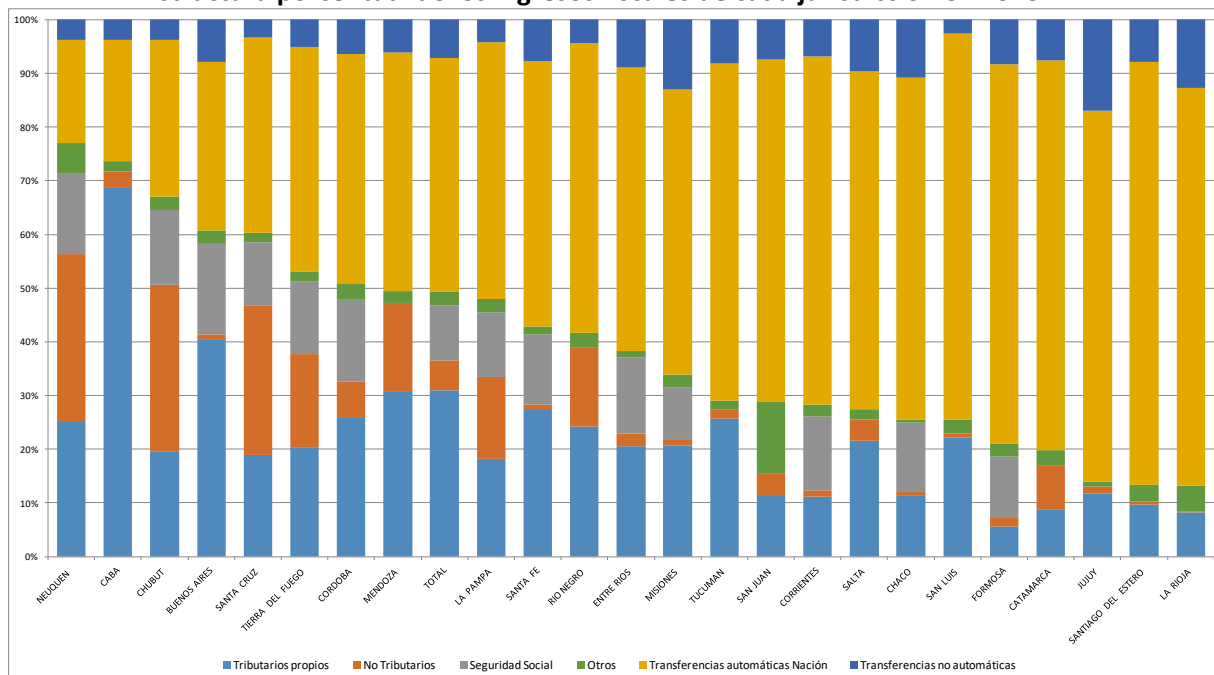
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

En una mirada más específica a la estructura de recursos, pueden distinguirse los casos donde son beneficiados por la recaudación de regalías petroleras o mineras. Son los casos de las patagónicas, Mendoza, Catamarca y La Pampa. Asimismo, debe llamarse la atención sobre los casos donde se mantienen las cajas de jubilaciones para empleados públicos en manos de las provincias y, por lo tanto, cuentan con recursos provenientes de cargas sobre los salarios, aunque estos deben ser considerados como contraparte de un mayor gasto, precisamente por las pensiones. Son las provincias patagónicas (a excepción de Río Negro), las de la región pampeana y el noreste (sobre este tema volveremos en la sección siguiente). Un caso especial es la Provincia de San Juan, que presenta una participación inusual de “Otros recursos”, que corresponden fundamentalmente a la contabilización de ingresos por intereses por títulos y otras colocaciones del Fondo Unificado, Fondo de Reserva Anticíclica y otras.¹

¹ De acuerdo con la Cuenta de Inversión de la Provincia: http://cgp.sanjuan.gov.ar/CG2018/Tomo2/2_RecursosAdministracionCentral.pdf

Gráfico 9

Estructura porcentual de los ingresos fiscales de cada jurisdicción en 2018



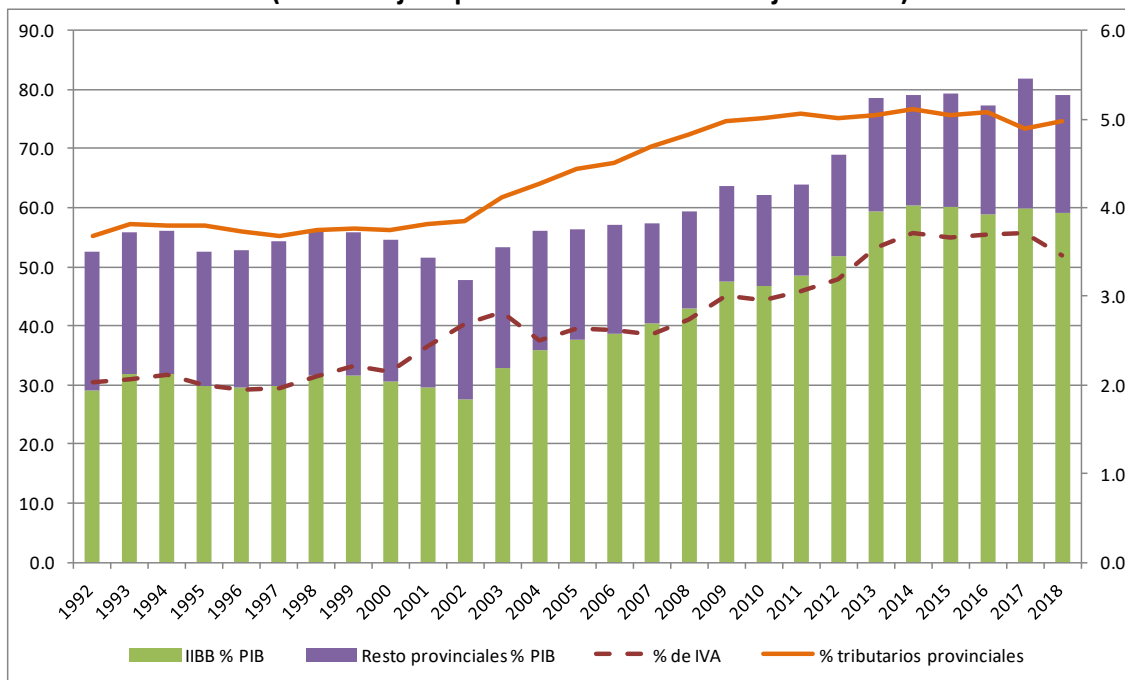
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

3. Algunos comentarios relacionados con el impacto y avances en el cumplimiento del consenso fiscal con las provincias

Dos aspectos deben ser considerados de manera especial por estar relacionados con las negociaciones y acuerdos que se lograron durante los últimos años entre la Nación y las provincias. En primer lugar, el Consenso Fiscal Federal de noviembre de 2017 (que ya fuera analizado en una nota previa²), como contraparte a la solución del conflicto interprovincial vinculado con el Fondo del Conurbano Bonaerense y otros temas pendientes estableció el compromiso de las provincias de reducir la carga del impuesto a los ingresos brutos de acuerdo a un cronograma de rebajas sincronizadas por sector. Como se muestra en el gráfico 10, en el largo plazo este tributo ha incrementado fuertemente su nivel de carga e importancia dentro de los tributos que recaudan las provincias.

² Cetrángolo, O. y J. Folgar, *Apuntes sobre el Pacto Fiscal entre la Nación y las provincias*, Fundación CECE, Buenos Aires, diciembre 2017. <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/pacto-nacion-provincias.pdf>

Grafico 10
Evolución e importancia del Impuesto sobre los Ingresos Brutos
(% sobre eje izquierdo - % del PIB sobre eje derecho)



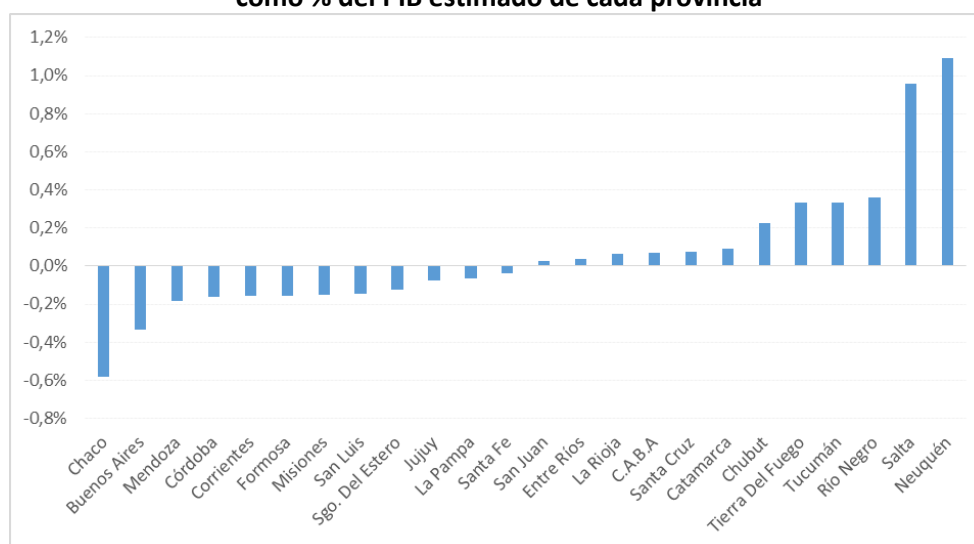
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Allí se muestra que el nivel de carga prácticamente se duplicó como porcentaje del producto desde principios de los años noventa hasta representar niveles cercanos a 4% del PIB en los últimos años. Ello se comprueba, asimismo, al observar la relación creciente con la recaudación del impuesto nacional de base similar ya que tanto el IVA como los impuestos provinciales sobre los ingresos brutos gravan el consumo. Es así que luego de algunos intentos por reducir la carga de estos tributos durante los años noventa, a partir de los años 2000 fueron abandonadas esas iniciativas y se convirtió en fuente tributaria propia casi excluyente en las provincias. En efecto, pasó de representar cerca de la mitad a las tres cuartas partes de los tributos provinciales.

Lo anterior estaría indicando que la importancia de este tributo en las cuentas provinciales hará muy difícil lograr cambios significativos sin afectar el resultado. Sin embargo, si bien en 2018 (primer año en vigencia del Consenso Fiscal) la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) en porcentaje del PIB ha bajado solo marginalmente, esto se debe a una combinación de importantes rebajas y algunas subas puntuales. Como muestra el gráfico 11, algunas de las jurisdicciones más significativas como la Provincia de Buenos Aires, la CABA, Córdoba y Mendoza

han visto reducida su presión tributaria en IIBB³. Por el contrario, dado que algunas provincias contaban con alícuotas de IIBB por sector que eran en muchos casos inferiores al punto inicial pautado en el Consenso Fiscal para 2018, estos distritos han aprovechado para acoplarse al punto de partida aumentando transitoriamente sus alícuotas correspondientes. En suma, la recaudación de IIBB en porcentaje del PBI se redujo solo marginalmente en 2018 principalmente por esta combinación de efectos. Lo anterior no garantiza una tendencia futura, ya que posiblemente los mayores ingresos por transferencias automáticas de la Nación han dado espacio fiscal para que se efectúen estas rebajas.

Gráfico 11
Cambio en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos entre 2017 y 2018 por provincia,
como % del PIB estimado de cada provincia



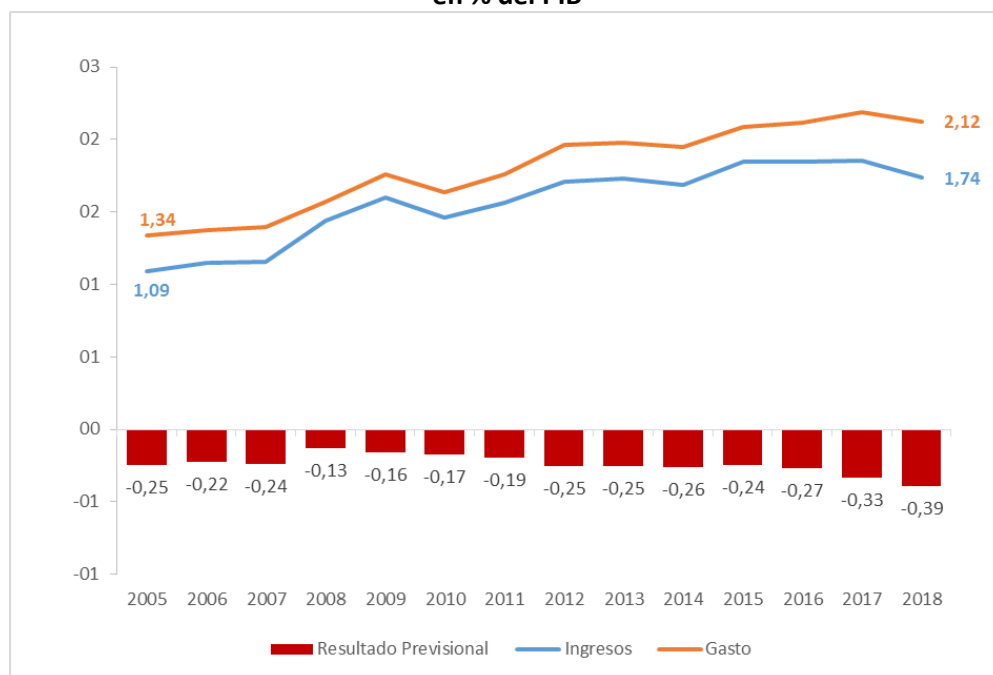
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda e INDEC.
Nota: Debido a la ausencia de una estimación del PIB de cada provincia posterior al año 2004, aquí se utilizó como aproximación a esa variable la estructura de ese año aplicada al PIB total de cada año.

El segundo tema con que queremos terminar estas reflexiones se refiere a la situación de las cajas de jubilaciones provinciales. En términos estrictamente operativos, las 13 cajas provinciales no transferidas oportunamente a la Nación mostraron, en 2018, un resultado negativo estimado cercano al 0.4% del PBI, continuando con la tendencia negativa que se viene registrando desde 2015 (Gráfico 12), cuando el desbalance alcanzó 0.2% del PBI.

³ Lamentablemente no existen datos actualizados de Producto de la totalidad de las provincias con metodología uniforme, lo que obligó a utilizar una aproximación imperfecta que, a la luz de la relativa estabilidad que presenta la estructura productiva regional de Argentina puede ser utilizada, aunque con el cuidado correspondiente. Véase en la Nota del Gráfico la aclaración sobre el denominador utilizado para estimar la carga tributaria de las provincias.

Como fuera señalado en una nota previa⁴, como parte del Consenso Fiscal, la Nación ha acordado continuar brindando financiamiento al déficit de las cajas previsionales provinciales de acuerdo a parámetros calculados por la propia ANSES. En los últimos años el gobierno nacional ha realizado transferencias a las provincias que no han transferido sus cajas de jubilación por montos equivalentes a 0.23% del PIB en 2016, y 0.13% del PIB tanto en 2017 como en 2018, cubriendo una parte importante de los desequilibrios de esas cajas. Lo anterior no parece tener un claro sustento, toda vez que las razones históricas de las disputas alrededor de este financiamiento se han removido en su gran mayoría (i.e. detracción del 15% de la masa coparticipable y detracciones varias al impuesto a las Ganancias). Adicionalmente, estas provincias reciben una proporción de la recaudación del IVA destinada al sistema previsional.

Gráfico 12
Evolución del resultado de cajas previsionales provinciales (2005-2018)
- en % del PIB -



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

⁴ Cetrángolo, O. y J. Folgar, Las cajas previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal, Fundación CECE, Buenos Aires, febrero 2018. <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/cajas-previsionales-pacto-fiscal.pdf>.

4. Reflexiones finales

Se ha intentado aquí ofrecer una actualización de la situación fiscal de las provincias a partir de la última información disponible y se ha podido comprobar una mejora importante en el resultado de casi todas las jurisdicciones, lo que impacta positivamente sobre los datos agregados. Sin duda, la mayor afluencia de recursos transferidos de manera automática desde la Nación ha sido un factor de suma importancia, lo que, a su vez, seguramente ha involucrado mayores dificultades para las cuentas de la Nación. Esta situación ha derivado tanto de decisiones surgidas en el ámbito de la Justicia como del resultado de acuerdos generales entre la Nación y las provincias y, asimismo, decisiones específicas en algunos casos.

En la sección previa se han introducido algunos comentarios con el objeto de conformar una idea más clara de los desafíos futuros más o menos inmediatos en las relaciones financieras entre Nación y provincias. Por el lado de los ingresos de las jurisdicciones provinciales deberá prestarse atención a la evolución de las reformas en tributos propios (en especial Ingresos Brutos), pero también el rumbo que tome la recaudación nacional, ya que existen modificaciones previstas que podrían afectar la coparticipación. De hecho, hasta el 2020 seguirá aumentando la coparticipación primaria por la continuación de la secuencia acordada de devolución del 15% de recursos coparticipados que anteriormente se destinaba al financiamiento del sistema previsional de la Nación. En un plano más especulativo, pero que se debe atender, deberá prestarse atención a la modalidad que adopte la Nación para reemplazar los recursos que ha cedido y seguirá cediendo el sistema previsional. Como se dijo, negociaciones futuras podrían redefinir el financiamiento y funcionamiento de las cajas provinciales no transferidas.

En relación a las erogaciones, si bien existen dudas sobre la posibilidad de recomponer el ritmo de inversión pública, las mayores expectativas estarán centradas sobre las negociaciones salariales, en especial la relativa al gremio docente.

Por último, no debe olvidarse la existencia de compromisos asumidos en relación con la Ley de Responsabilidad Fiscal. En el futuro próximo se podrá comprobar si lo allí establecido resulta de valor para lograr una situación financiera más estable en las provincias, si es una traba a reformas necesarias o si, como fue en anteriores oportunidades, se trata de sólo una señal que luego es abandonada cuando cambian las circunstancias y las urgencias.