

**Sumario***Página 1*

Editorial: MORENO al cuadrado

*Página 3*

La coparticipación no pasó ni la primaria

Por **Germán Saller***Página 14*

Estado actual del Federalismo Fiscal y sus consecuencias sobre las Políticas Públicas

Por **Gerardo Otero***Página 17*

El Gasto Público y las nuevas formas de Intervención del Estado

Por **Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva***Página 25*

Presión Tributaria Nacional y Provincial. La evolución desigual

Por **Julián Barberis***Página 33*

Rojo Punzón

Por **Guillermo Bellingi y Joaquín Arias****Staff****DIRECTOR**

Lic. Gerardo De Santis

**CONSEJO EDITORIAL**

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Germán Saller

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Lic. Rafael Arístides Selva

Lic. Julián Barberis

Lic. Fernando Álvarez

Lic. Matías Mancini

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Manuel Rodríguez

**ÁREA DE PRENSA**

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Luciana Lanzi

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras

## *Entrelíneas de la Política Económica*

**Editorial: MORENO al cuadrado**

“Según la iglesia, la pobreza creció y está cerca del 40%” tituló en tapa Clarín, el domingo 12 de julio. El mencionado porcentaje se obtuvo en base a una encuesta telefónica a 466 hogares realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

Nos equivocamos. En la nota editorial de “Entrelíneas” de junio expresábamos nuestra aspiración a que, pasadas las elecciones, se vuelva a discutir, responsablemente, cómo enfrentar mejor el impacto de la crisis internacional y de que manera profundizar un modelo económico que vaya transformando la estructura productiva desequilibrada actual, en una sociedad integrada social y regionalmente. Pero nos encontramos con opiniones de políticos, economistas y periodistas que parece que no vivieron en la Argentina en los últimos 30 años. Que no decidieron, implementaron o elogiaron políticas económicas que terminaron en 2002, con el agravante que parece que tampoco viven en el resto del mundo (ni en Estados Unidos, España, Islandia, Irlanda, México, Colombia, etc.)

Con el impacto pleno del conflicto con el campo y de la crisis internacional se deterioró la principal virtud del modelo económico: la generación de empleo formal. En este contexto consideramos imprescindible avanzar en una cobertura generalizada de asignaciones familiares (ver Entrelíneas N° 18 de abril de 2009), en la priorización del financiamiento de la ANSES hacia créditos hipotecarios para construcción, ampliación y refacción de viviendas; y, por otro lado, aumentar los recursos públicos con la creación de un impuesto a la transferencia gratuita de bienes (“Impuesto a la herencia”, en estudio en el CIEPYC) y aumentar las retenciones a la soja para los grandes productores a 40% (reduciendo en 10% las de trigo y en 5% a las de maíz). Ahora parece que algunos se enteraron que los capitales especulativos apuestan en alimentos (soja) y que después del pico especulativo de marzo de 2008 y la posterior retirada, están de vuelta.

Saliéndonos de la agenda mediática y yendo a cuestiones de política económica este número de Entrelíneas lo dedicamos a temas fiscales. En el primer estudio “La coparticipación no pasó ni la primaria” se presenta un pantallazo histórico de la coparticipación profundizando el análisis a partir de 1988. Desde esa fecha hasta 2000, se producen importantes cambios entre los cuales merece destacarse el de 1994 a raíz de la privatización del sistema previsional. Desde 2003 para adelante la cuestión quedó en piloto automático. Respecto a este tema, en este número opina Gerardo Otero (ex Ministro de Economía de la Pcia de Bs As)

En el segundo estudio “El Gasto Público y las nuevas formas de Intervención del Estado” se efectúa una comparación sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) y su composición para distintos períodos relevantes desde 1982 a la fecha. De la comparación con los períodos anteriores surge que en el lapso 2007-08 se registran las mayores porciones de GPC en relación al PBI en las finalidades “Educación, Cultura, Ciencia y Técnica”, “Salud”, “Promoción y Asistencia Social” y “Vivienda e Infraestructura”.

En “Presión Tributaria Nacional y Provincial. La evolución desigual”, tercer estudio, se realiza un análisis sobre la presión fiscal Nacional y Provinciales durante el periodo 1991-2008. Y también por conglomerados de provincias con similar capacidad contributiva para el periodo 2003-2008.

Por último, en el cuarto estudio “Rojo Punzó”, se aborda la complicada situación fiscal de la Provincia de Buenos Aires, su déficit y las dificultades para obtener financiamiento en el marco de una cuestión estructural: el esquema de coparticipación pergeñado en 1988.

# La coparticipación no pasó ni la primaria

Por **Germán Saller**

**Los problemas fiscales provinciales son de carácter estructural y no se agotan en el período 2003-2008. Con la complicidad de provincias y nación que siempre pactaron resolver el mandato constitucional pero nunca lo hicieron, el proceso 2003-2008 no hizo más que poner en piloto automático al esquema anterior. Lo que las provincias perdieron en los 90, lo recibieron en forma discrecional, pero gracias a eso tuvieron superávit financiero por primera vez en más de 20 años. Repensar el perverso esquema de transferencias jurisdiccionales vigente, implica no descuidar el equilibrio regional, respetar el federalismo y eliminar el sistema de asignaciones específicas que fragmenta al Estado.**

## Introducción

Todo régimen de transferencias interjurisdiccionales implica replantearnos qué tipo de federalismo queremos/tenemos. Implica ir al fondo de nuestro nacimiento como nación estado allá lejos, hace casi 200 años atrás. ¿Quién debe recaudar y qué impuesto?. ¿Quién cobra los impuestos progresivos? ¿Quién se hace cargo de los gastos y con qué recursos?. ¿Cómo distribuir recursos sobre los cuales todos los niveles jurisdiccionales tienen facultades para cobrarlos?. La interacción fiscal entre los estados nacional, provinciales, municipales y, recientemente con la reforma de 1994, la ciudad autónoma de Buenos Aires como nuevo nivel jurisdiccional, fue siempre conflictiva y ha cubierto bibliotecas enteras.

El nacimiento de los regímenes de coparticipación de impuestos allá por la década del 30, generó a lo largo de la historia al menos tres etapas de decisiones que generan conflictos y pujas entre los niveles de gobierno: en primer lugar, la determinación del conjunto de impuestos que está comprendido en el régimen, la llamada masa coparticipable; en segundo lugar, lo que se llama distribución "primaria" que es el porcentaje del total de la masa coparticipable que se apropia el nivel nacional y las provincias; y por último, la distribución "secundaria", conformada por los porcentajes que se asigna a cada jurisdicción provincial de la recaudación total que corresponde a las provincias.

Basados en la evidencia empírica de las finanzas públicas del conjunto de las provincias, en estas páginas intentaremos abarcar sólo una pequeña parte de la discusión del federalismo fiscal que tiene que ver con las dos primeras etapas. Mostraremos que la situación actual de las provincias resulta ser una perpetuación de la situación vigente de los últimos 20 años, en particular, de los años 90, donde tanto las provincias como la nación mediante pactos y reformas, fueron sacando masa coparticipable a las provincias mientras los gastos provinciales fueron en ascenso principalmente por delegación de servicios educativos y de salud. A partir de allí, desde la crisis de 2001 en adelante fue todo piloto automático, a excepción de la incorporación de parte de la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios y de las

retenciones de soja a la masa coparticipable. ¿Y la sanción de la nueva ley de coparticipación que estableció la constitución de 1994 para antes de 1996? Bien gracias

### **Por qué la coparticipación. Antecedentes**

En los primeros tiempos de nuestra organización como Nación y hasta finales del siglo XIX, el nivel nacional atendió sus necesidades fiscales con el producido de los derechos de importación y exportación; explotación y ventas de tierras públicas y algún empréstito esporádico, mientras que las provincias aplicaban impuestos internos. Así era el mandato de la Constitución del año 1853.

Los regímenes de transferencias interjurisdiccionales empiezan a tener su explicación con la crisis del sector externo. Estas afectan principalmente la recaudación nacional basada justamente en la recaudación aduanera y la renta de la tierra pública. El desfinanciamiento del gobierno nacional se fue resolviendo a través de nuevos tributos a semejanza de los que regían en las provincias.

Se inició así una convivencia entre tributos indirectos muy semejantes entre los dos niveles de gobierno, lo que resultó fuente de inevitables conflictos de superposición, que se fueron agravando, hasta que en la década del 30 se formaliza el primer régimen de coparticipación hacia las provincias como mecanismo para compensar a éstas por la superposición.

El segundo antecedente de la coparticipación de impuestos data de marzo de 1973 (cerca de la finalización del gobierno militar) en donde, por la Ley 20.221 se unifican los impuestos en un solo Régimen de Coparticipación que abarcaba prácticamente la totalidad de los impuestos nacionales y creaba un Fondo de Desarrollo Provincial. Esta ley tenía un condimento interesante que era que una parte de la distribución a las provincias (el 25%) se realizaba teniendo en cuenta la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, introduciendo un carácter redistributivo a las transferencias. La brecha de desarrollo de cada provincia se medía respecto de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y se tenían en cuenta proporcionalmente los índices de calidad de la vivienda, grado de educación de los recursos humanos y la cantidad de automóviles por habitante.

Sancionado para que su vigencia culminara hasta el 31 de diciembre de 1980, este régimen fue siendo renovado mediante las respectivas Leyes nacionales, las que siempre contaron con la adhesión de las Provincias. Hasta que la prórroga dispuesta hasta el 31 de Diciembre de 1984 venció por no haberse logrado sancionar una nueva, por lo que se produjo un vacío durante el cual se continuaron coparticipando los impuestos nacionales con el consentimiento tácito de las Provincias.

El vacío legal sería cubierto recién en 1988 con la sanción de la Ley 23.548, que regula el actual régimen de coparticipación. Como veremos, el mismo fue modificado de manera recurrente a partir de pactos, leyes específicas y una maraña interminable de vericuetos de distribución.

### **La coparticipación actual**

La ley 23.548 sancionada en el año 1988 tiene dos partes importantes en lo que atañe a la masa coparticipable y a la distribución primaria. Por un lado, en lo que se refiere a la masa coparticipable, el Art. 2 determina que la masa de fondos a distribuir está integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a

crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación (las famosas retenciones) previstos en el Art. 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación.
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de la Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino.
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y deberá tener una duración limitada.

En su artículo 3 se determina la distribución primaria de la masa de recursos coparticipable. Así, del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la ley se distribuirá:

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias.
- c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz.
- d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias para afrontar situaciones de emergencia.

En resumen, a las provincias les corresponde el 57,66% de la masa de recursos coparticipables, de los cuales un 3% (incisos c y d) se distribuye de forma diferente a la establecida luego en el artículo 4 de distribución secundaria. Cabe aclarar que en la práctica los coeficientes de los incisos b y c se suman para conformar la distribución secundaria automática.

Pero lo más significativo aquí es que el artículo 2 en los incisos b) y c) principalmente, habilita para hacer y deshacer lo establecido en el punto a) del mismo artículo y, como consecuencia, de modifica la masa coparticipable y la porción que corresponde a las provincias. Por ser una ley de coparticipación, demasiado flexible.

De hecho, todos los impuestos comenzaron a formar parte de la masa de coparticipación en un 100%: el IVA, el impuesto a las ganancias, los impuestos internos, por mencionar a los más importantes.

Sin embargo, leyes y acuerdos mediante entre la nación y las provincias, produjeron que desde la vigencia de la Ley de Coparticipación, se establecieran nuevos esquemas especiales, dentro del marco del inciso b del Artículo 2. Todos estos acuerdos, cláusulas y pactos "paralelos" a la Ley no han hecho otra cosa que provocar una reducción significativa en la masa coparticipable y se dio también en el marco de la delegación de gran parte de los gastos sociales hacia las provincias.

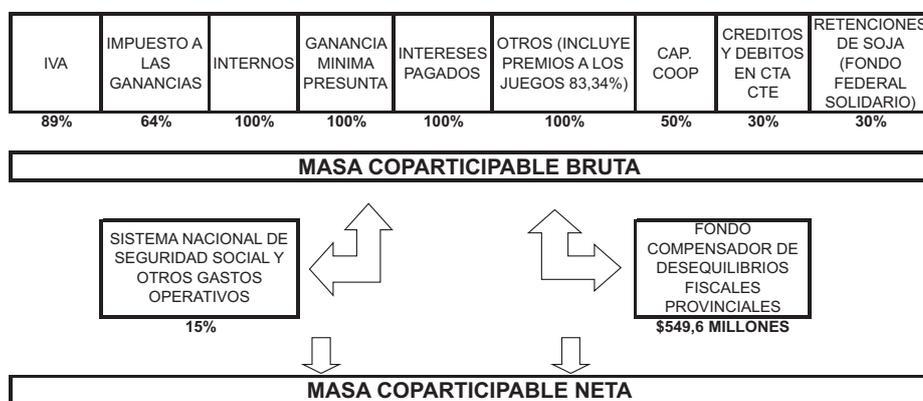
Entre las principales enmiendas se encuentran la Transferencia de Servicios Educativos y de Salud (entre 1992 y 1994) y el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (1992), el Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993), el Compromiso Federal (1999), el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los

Gobiernos Provinciales (2000), etc.

El cambio estructural más importante se produce para financiar al sistema de seguridad social que en 1994 había perdido los aportes de aquellos que habían optado por el régimen de capitalización en lugar del régimen de reparto. Así, se generó un importante déficit que había que financiarlo. Esto se dio en dos dimensiones. Por un lado, previo a formar parte de la masa coparticipable, algunos impuestos como el IVA, impuesto a las ganancias y bienes personales, sufrieron retracciones para financiar directamente a la seguridad social. Luego, una vez que estos impuestos integraban la masa coparticipable bruta junto al resto de los impuestos, se realiza una detracción del 15% del total también para tal fin. Recién con lo que sobra se distribuye de acuerdo al artículo 3 de la Ley.

### Cuadro N°1

#### LEY N° 23548-COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



Fuente: CIEPYC, en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

### La ley convenio: quién quiere cambiar el status quo?

En 1994 se aprobó la nueva Constitución Nacional, modificando la vigente desde 1853. En la nueva Carta Magna el sistema de coparticipación tiene expresamente rango constitucional. Sin embargo, en las cláusulas transitorias de la Carta Magna se establecía que la fecha tope para la aprobación de esta Ley era el 31 de diciembre de 1995, o sea, que a partir del 1° de enero de 1996, debía estar vigente la nueva Ley de Coparticipación.

El artículo 75 inciso 2, menciona las características que debe tener la Ley de Coparticipación que, como bien se describe, no es una Ley común sino el de Ley Convenio que implica no solamente acuerdo de la Legislatura Nacional sino de cada legislatura de las Provincias.

Esta situación resulta muy difícil de imaginar si pensamos que nadie querrá cambiar el status quo actual: ni entre nación y provincias ni entre las provincias entre sí. Esta dificultad se suma al hecho que el contexto macroeconómico recesivo desde 1998 hasta 2001 hacía más difícil trabajar sobre hipótesis de cambios ya que todos estaban más a la defensiva. Sobre todo en aquellos años en que fiscalmente la situación era apremiante por la presión de los intereses de la deuda en el presupuesto público.

Los numerosos pactos y acuerdos y adendas de pactos y acuerdos, etc. que firmaban los gobiernos provinciales con el nacional, fijando pisos y techos de transferencias,

plazos para aprobar una nueva ley de coparticipación y compromisos fiscales incumplibles, hacían presagiar que la situación fiscal estallaría muy pronto.

Como manotazo de ahogado y previo a la emisión masiva de monedas secundarias para afrontar la crisis, en 2001 nace un nuevo impuesto: a los débitos y créditos en cuenta corriente, más conocido como impuesto al cheque. Según la Ley de coparticipación en su artículo 2, debería ser coparticipable. Sin embargo, recién al año siguiente y merced a un nuevo acuerdo entre el gobierno nacional y los gobernadores, sólo ingresaría a la masa coparticipable el 30% de los ingresos de dicho impuesto. Es decir, para las provincias sólo correspondería el 57,36% de ese 30%, menos del 18% del total recaudado por el impuesto.

En marzo de 2002, vuelven a imponerse derechos de exportación, primero a los productos agropecuarios pero luego a todos los bienes de exportación con algunas excepciones. Como es obvio, tanto por mandato constitucional como por la ley de coparticipación, los derechos de exportación no se coparticipan de modo tal que representó a partir de 2002 un genuino ingreso para el fisco nacional. Por otra parte, en términos legales, no es claro que las retenciones sean un impuesto ya que tienen un carácter extrafiscal<sup>1</sup>.

Desde la reinstauración de los derechos de exportación, no hay cambios sustantivos en lo que se refiere a la relación fiscal nación provincias a excepción de la Aprobación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal pero que no afecta en nada a la relación de la masa coparticipable y la distribución primaria. La Ley de Responsabilidad Fiscal sólo

**CUADRO 2.  
LAS CARACTERISTICAS DE LA LEY DE  
COPARTICIPACION SEGUN LA NUEVA  
CONSTITUCION**

Para tomar real dimensión de lo dificultoso de obtener un acuerdo para aprobar la Ley, se transcribe el artículo 75 inciso 2, subrayando las partes más importantes.

Artículo 75 - Corresponde al Congreso:

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

1) Según Arístides Corti y Rubén Calvo (el primero ex Secretario de la CSJN 1974/6), la jurisprudencia de la Corte en el fallo, "Montarcé", sentencia del 27/9/74, precisó que dicha tacha (referida a que "determinados impuestos, en la medida que exceden el 33% de su base imponible afectan la garantía de la propiedad, por confiscatorios") no es aplicable cuando el poder tributario instituye gravámenes con finalidades disuasivas y como "instrumento de regulación económica que a veces linda con el poder de policía y sirve a la política económica del Estado en la medida que corresponde a las exigencias del bien general cuya satisfacción ha sido prevista en la ley fundamental como uno de los objetos del poder impositivo" y ser ello, además, porque "en este aspecto las manifestaciones actuales de ese poder convergen hacia la finalidad primaria, y ciertamente extrafiscal, de impulsar un desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas".

contiene compromisos en materia de gasto, recursos y deuda de las provincias y algunas pautas de presentación para homogeneizar la información presupuestaria.

En definitiva, desde 2003 en adelante se siguió con la inercia de los años 90 incorporando recién en 2009 el Fondo Federal Solidario que suma a la masa bruta de coparticipación el 30% de las retenciones a la soja y se distribuye hacia aquellas provincias que adhieran a la Ley.

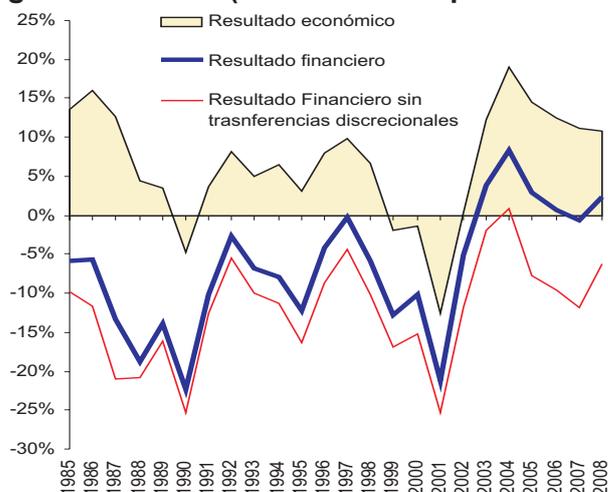
El único cambio quizás relevante, fue el importante crecimiento de la recaudación en volumen que tuvo el gobierno nacional, ya sea por los impuestos creados en la crisis como por el total recaudado por el resto de los impuestos. Esto dio margen para que, sin hacer mucho, el flujo de fondos a provincias creciera sustantivamente, pero también aquellos fondos que le hubieran correspondido a estas y que fueron retraídos durante la década anterior. Esto dio un caudal de ingresos al estado nacional que, por su voluntad, podía reingresarlos a las provincias pero con la libertad de elegir sus propios ponderadores.

Este proceso de recuperación de la recaudación fue necesario como señal de recuperación del Estado en sí mismo, luego de que el desprestigio por lo vivido durante 2001 y 2002 trascendió a los partidos políticos y afectaba ya al poder de policía del estado en sus funciones básicas.

### Los principales resultados fiscales provinciales desde los años 80

A través de los resultados fiscales desde los años 80 en adelante del conjunto de provincias argentinas que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a Tierra del Fuego, podemos sacar algunas conclusiones importantes de la vigencia de la ley de coparticipación actual y su impacto sobre las finanzas provinciales. También nos permitirá saber cuáles son los cambios significativos de la etapa posterior a la crisis de 2001 y el rol de la actual gestión desde 2003 en adelante. Para sorpresa de muchos, la mayoría de los resultados precarios de las finanzas provinciales, son problemas preexistentes y eran mucho más graves que los actuales.

**Gráfico N°1**  
**Conjunto de provincias argentinas. Resultado fiscal en % del total de ingresos fiscales (2008 datos del primer semestre)**



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

En primer lugar, el conjunto de provincias fue siempre deficitario, a excepción de la postconvertibilidad. Desde 1985 hasta 2002, las finanzas del conjunto de provincias fueron deficitarias, tomando como base el resultado financiero, que incluye los gastos en intereses de la deuda dentro de los gastos. Como es obvio, en los períodos de crisis macroeconómica general, es mucho más notorio: la crisis del 89-90 representó para las provincias un déficit del 16% y 20% de los ingresos totales, la crisis del tequila del 16% y la crisis de 2001 del 21%.

Sólo desde el breve lapso de 2003 hasta 2006, el conjunto de provincias logra tener superávit financiero pero muy bajo en porcentaje de sus ingresos totales. De todos modos hay que tener en cuenta aquí el rol de las transferencias que el gobierno nacional gira a las provincias sin contrapartida que podríamos llamar “discrecionales” o atadas a las necesidades o condicionamientos del gobierno nacional. Como comentábamos al comienzo, las quitas de masa coparticipable durante los años 90, no generaron ninguna compensación hacia las provincias de ningún tipo. En general, como podemos apreciar en el gráfico 1, el déficit financiero considerando o no los recursos que el conjunto de provincias recibe como transferencia por parte del gobierno nacional presenta una misma brecha hasta el año 2003. A partir de allí la importancia de las transferencias discrecionales del gobierno nacional (ya sea para financiar gastos corrientes como para financiar obras públicas) fueron determinantes en el signo del balance financiero final del conjunto de provincias: si no fuera por éstas, el conjunto de provincias hubiera continuado con la serie deficitaria de los 80 y los 90.

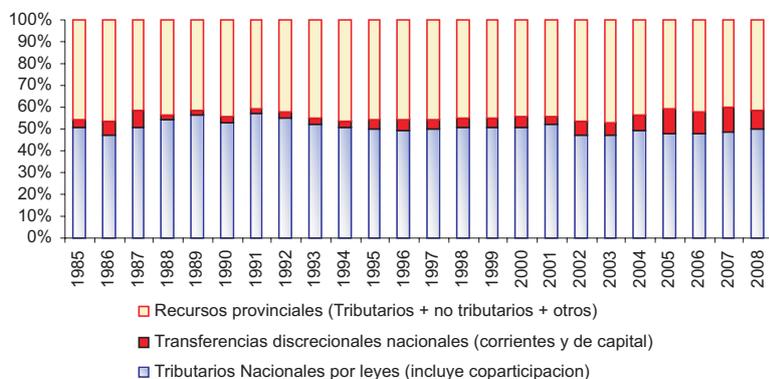
La incidencia de las transferencias discrecionales también puede apreciarse en la composición de los ingresos del conjunto de provincias. Si uno separa los ingresos presupuestarios del conjunto de provincias entre aquellos que provienen de tributos y otros ingresos propios de jurisdicción provincial (como por ejemplo, ingresos brutos, inmobiliario, recursos propios de capital, etc.) y los que provienen por transferencias del gobierno nacional, encuentra que estos últimos son desde 1985 superiores al 50% en todos los casos y cercanos al 60% desde 2003 en adelante. Es decir, la dependencia de los recursos nacionales viene de larga data.

Dentro de los recursos que provienen de nación, sí existe un cambio en la composición de los mismos desde 2003, tal como se deduce del análisis del déficit provincial: nunca fueron tan significativas las transferencias discrecionales aunque en rigor de verdad nunca fueron superiores al 11% del total de ingresos a excepción de los años 2007 y 2008.

Asimismo cabe consignar que el porcentaje de ingresos financiados con recursos propios de las provincias resulta ser más bajo en los últimos años (en particular en el bienio 2007-2008) lo que muestra que el crecimiento de los mismos fue más bajo que el de los transferidos por nación. Esto habla de cierta dificultad en materia de administración tributaria o de uso de las potestades tributarias provinciales por debajo de su potencial.

### Gráfico N°2

#### Conjunto de provincias argentinas. Composición de los ingresos fiscales según origen (2008 datos del primer semestre)



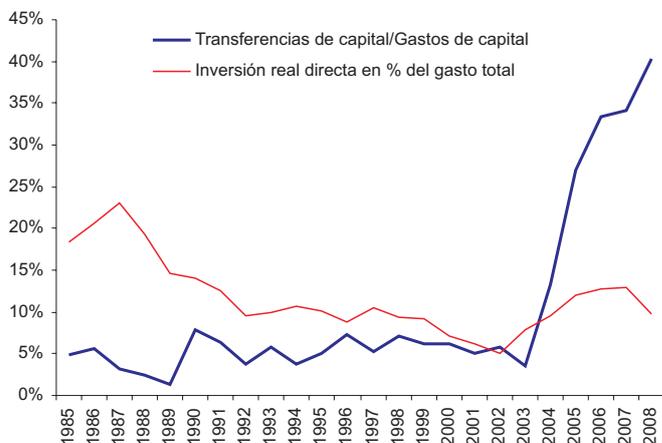
Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

La importancia creciente de las transferencias discrecionales fue definitiva en la financiación de la inversión pública provincial. La estrategia de las provincias frente a este flujo creciente, fue la de reducir la financiación propia de gastos de inversión y hacerlos cada vez más con los recursos discrecionales. Es decir, en lugar de aumentar la participación de los gastos de inversión en el gasto total gracias a ese flujo, las provincias reemplazaron la fuente de financiación destinando la fuente propia para gastos corrientes. Por eso también se explica el abultado e histórico resultado económico corriente positivo de la postconvertibilidad.

En el gráfico 3 se muestra la evolución de la participación de la inversión real directa de las provincias en el gasto total y la participación de las transferencias del gobierno nacional para financiar gastos de capital dentro de la inversión real directa. Hasta 2003 financiaban el 5% de los gastos de inversión y ahora con esos fondos financian el 40%.

### Gráfico N°3

#### Conjunto de provincias argentinas. Gasto público en inversión real directa en el total de gasto y financiación a través de transferencias de capital (2008 datos del primer semestre)



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

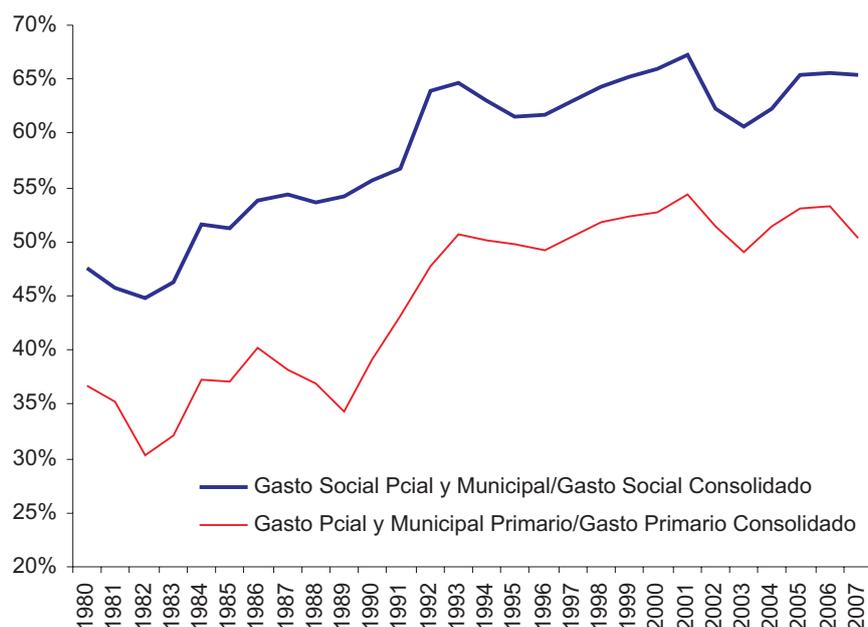
Por último, dentro del análisis retrospectivo, hay que mencionar la importancia del gasto público. Nuevamente se destaca el crecimiento de la participación del gasto descentralizado en provincias y municipios respecto del gasto público consolidado de todos los niveles del Estado, pero que dicho aumento se consolidó mucho antes de 2001 mientras que lo sucedido posteriormente, fue mantener la situación preexistente.

En el año 1982 el conjunto de provincias y municipios del país era responsable del 31% del total de gastos primarios del estado argentino. Diez años más tarde de casi el 51% y en 2001 del 55%. Más de la mitad de todo el gasto público consolidado.

Lo mismo puede observarse del gasto público social. El conjunto de provincias y municipios ha absorbido a lo largo de los años gran parte de la responsabilidad del gasto social, fundamentalmente a partir del año 1993. El conjunto de provincias y sus municipios eran responsables del 45% del gasto social total consolidado en 1982 y pasó al 67% en 2001. Aquí cabe la misma evolución que el gasto primario total: no se registran cambios significativos en la composición en años posteriores.

Gráfico N°4

#### Gasto primario y gasto social. Participación del conjunto de provincias y municipios



Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica

#### Algunas bases para la discusión de la coparticipación

Una mirada de largo plazo de las finanzas públicas pone de relieve que ni siquiera antes de la ley de coparticipación de 1988, la asignación de recursos destinada al conjunto de provincias alcanzaba para mantener sus cuentas equilibradas. Durante los años 90, diferentes mecanismos le sacaron masa coparticipable a las provincias y al mismo tiempo las cargaron con más responsabilidad en materia de gasto público. Los gobiernos provinciales fueron partícipes de algún modo de esta realidad que se prorrogó después de la crisis de 2001 así como también la discusión de la nueva ley de

coparticipación que debería estar vigente desde 1996.

El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos, desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero.

La realidad económica y política generada a partir de los años 2001/2002, hacía necesario que se recuperara el rol institucional del Estado Nacional como recaudador y ordenador de la economía, de modo tal que esa recuperación fue positiva, aún aceptando la precariedad de que parte de ésta volvió a las provincias en forma discrecional.

Pero ese no debe ser un objetivo de mediano y largo plazo. Cuando se consolide la recuperación de la crisis, será necesario replantearse que en el marco de un gobierno federal, deben establecerse mecanismos más institucionales de reparto entre los distintos niveles jurisdiccionales de gobierno que tengan en cuenta los roles que cada uno tiene en el gasto y en materia impositiva donde la sucesión de superposiciones y parches, requiere prácticamente un barajar y dar de nuevo. Esto no exime de responsabilidad a las provincias de la performance de sus propios recursos y de la imposición de otros tributos para los cuales tiene facultades y no los impone (por ejemplo, impuesto a la transmisión gratuita de bienes) y no esperar siempre que los fondos vengan de afuera.

En materia de distribución de masa coparticipable y distribución primaria deben someterse a discusión algunas cuestiones básicas de un sistema federal y que incluya bases mínimas al debate.

En primer lugar, respetar con claridad las potestades tributarias de las jurisdicciones que establece la Carta Magna. En este sentido, debe quedar claro que la potestad de la recaudación aduanera es exclusiva de la nación no sólo porque está escrito en el artículo 4 de la constitución sino porque su carácter trasciende lo fiscal. Asimismo, deben garantizarse dentro del marco de los impuestos directos, cuya aplicación es facultad provincial, mecanismos de coordinación que impidan la elusión, que se debilite la progresividad y que desaliente las guerras tributarias entre provincias, ya que estos factores minan un sistema tributario con equidad. También debe considerarse la posibilidad de reestablecer a la masa coparticipable la parte retraída en los 90 cuyo objetivo fue financiar la seguridad social desfinanciada por la privatización del sistema, una vez que nuevamente el régimen es exclusivamente estatal y que las jubilaciones se financian y se deciden mediante una ley que garantiza la movilidad.

En segundo lugar, todo régimen de reparto interjurisdiccional debe rescatar el espíritu del equilibrio regional, es decir, como lo hacía la vieja ley 20.221, no sólo a los efectos de determinar la distribución primaria sino sobre todo en la distribución secundaria entre las provincias. Esto se logra reservando de la masa bruta coparticipable un porcentaje destinado a las emergencias y que se distribuya entre provincias en proporción inversa al desarrollo regional para asegurar una base de solidaridad fiscal al régimen, echando por tierra el estricto principio generalmente aceptado entre los fiscalistas de "equivalencia fiscal".

En tercer lugar, un régimen de coparticipación debe eliminar o acotar los casos especiales que detraigan impuestos con objetivos distintos a los establecidos en un régimen de distribución. Eso ayudaría a reconocer que el Estado es uno sólo y si hay necesidades nuevas hay que generar recursos nuevos y no rapiñarlos por ahí. Este

criterio ayudaría a eliminar la posibilidad de utilizar fondos con criterios discrecionales o de atender la necesidad de los gobiernos o legisladores de turno.

## Estado actual del Federalismo Fiscal y sus consecuencias sobre las Políticas Públicas

Por Gerardo Otero\*

El Federalismo Fiscal de Argentina ha tenido una fuerte involución desde principios de la década pasada. En ese período ocurrió un inédito proceso de centralización en la apropiación de los impuestos nacionales que se recaudan, conjuntamente con transferencias de servicios a las provincias sin el financiamiento necesario para solventarlos.

Las relaciones fiscales tal cual están hoy diseñadas, producen una reducción dramática de la capacidad de los gobiernos provinciales para formular, generar y administrar políticas públicas sustentables. Todo esto tiene un impacto directo en la población y en los servicios que se prestan.

Al inicio del período de post convertibilidad, las relaciones fiscales entre la nación y la provincia venían heridas y respondían a la lógica de las políticas de los '90; esto no se modificó en el período que siguió y se ha agravado en los últimos años. En los '90, el retroceso de las provincias en la participación de la distribución de los recursos nacionales, respondió en gran medida a la reformas del sistema previsional nacional con la semiprivatización del régimen y la decisión que las provincias pasaran a cofinanciar el sistema nacional de jubilaciones y pensiones, cediendo parte de su participación en la distribución de los recursos nacionales.

La situación luego fue empeorando con sucesivos pactos fiscales que se firmaron hacia el final de la convertibilidad, cuando ésta ya constituía un esquema agotado. La manera de lograr credibilidad ante el mundo para conseguir financiamiento, fue asumir compromisos como el de "asegurar" el déficit cero; el blindaje y otras medidas que surgieron en esa época. En ese marco, y en función de sostener la convertibilidad, las provincias cedieron más recursos.

Otro ítem importante de los '90 fue la transferencia que se hizo desde el orden nacional de servicios educativos sin el correspondiente financiamiento. También influyó el intento de reforma del sistema tributario provincial, reflejado en el Pacto Fiscal Federal para la Promoción, el Empleo y el Crecimiento. Este perseguía la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos, lo que no se llegó a concretar pero debilitó fuertemente a las provincias, que resistieron la medida, a medias, pero quedaron con un sistema tributario más frágil.

A partir del año 2002, y hasta 2008, el único cambio cuantitativo importante en la relación fiscal de la nación con las provincias fue el establecimiento de las retenciones, que volcaron la distribución más a favor de nación. En el 2008 se produce un hecho que reafirma el problema estructural del federalismo: la estatización de los aportes que iban a las AFJP. Esto fue un hito que consolidó el cambio del años '90, cuando las circunstancias eran absolutamente distintas: en la actualidad el sistema previsional tiene superávit y también el estado nacional.

A su vez, se han tomado decisiones que dificultan aún más los cambios hacia futuro, por ejemplo las jubilaciones (1,6 millones) que se otorgaron a quienes no habían hecho aportes suficientes para acceder al beneficio. El Estado necesariamente tiene que tener políticas para cumplir con quienes no pueden llegar a la vejez dignamente, pero esto no

\* Autor Invitado: Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor.

se debería financiar con recursos del ANSES, sino con el presupuesto de la administración nacional. La cuestión central es plantear una discusión de fondo relacionada con la manera en que el país asigna los recursos inter-temporalmente.

Argentina, para producir cambios profundos, tiene que apostar a la educación, a la salud y a una serie de funciones que cumplen las provincias. La situación de pobreza en Argentina se expresa de una manera más cruda y con una incidencia mayor hacia el futuro en la niñez. Por supuesto no hay que dejar de atender a los ancianos, pero se debe discutir de qué forma se asignan los recursos entre las diferentes funciones del estado: educación, atención de la pobreza, salud, jubilaciones, infraestructura básica.

El sistema previsional, entonces, es un actor adicional en el régimen de distribución de impuestos nacionales lo cual implica que, frente a modificaciones en la distribución del financiamiento del estado, debe considerarse la interdependencia existente entre todos los partícipes de la recaudación de impuestos nacionales: el propio estado nacional, el sistema previsional y las provincias.

Las provincias retrocedieron, desde 1994, más de diez puntos en la distribución de los recursos federales. La situación de Buenos Aires es aún peor; disminuyó su participación un 35% mientras el conjunto de jurisdicciones lo hizo "sólo" en 24%.

El sistema tributario provincial es más débil que a principios de los '90 y también perdió participación en el total de la recaudación nacional.

El Sector Público Nacional, desde el punto de vista cuantitativo, muestra resultados positivos inéditos en los últimos 45 años; sin embargo su calidad no es la mejor, debido a su dependencia del superávit del sistema previsional, de un mal impuesto como el que se aplica sobre Débitos y Créditos Bancarios y de un instrumento que debe tener mucha flexibilidad y tender a disminuir en el mediano plazo como las retenciones a las exportaciones.

Las provincias después de una notable recuperación entre 2003 y 2005, muestran una declinación de su resultado primario y financiero a partir del 2006 y tendrán un marcado déficit en el presente ejercicio.

La provincia de Buenos Aires encabeza el deterioro fiscal con resultados primario y financiero negativos importantes a partir de un esquema fiscal inconsistente, lo cual determina que haya ingresado en una curva de déficit que se considera irreversible en ausencia de reformas estructurales.

La Ley de Responsabilidad Fiscal, al no prever las inconsistencias de base en la situación de las provincias, no contribuye a promover un comportamiento fiscal responsable por parte de las mismas ya que los objetivos planteados se tornan cada vez más utópicos.

Ello, conjuntamente con políticas inducidas por el propio gobierno nacional en función de la Ley de Financiamiento Educativo o la exención que el propio PEN logra para cumplir con algunos de los parámetros exigidos por aquella, tornan ineludible el dictado de normas que "disfrazan" el comportamiento fiscal responsable.

El Programa de Financiamiento Ordenado, luego denominado Programa de Asistencia Financiera, no tiene objetivos estructurales y sólo constituye un instrumento de financiamiento de corto plazo que tampoco logra inducir modificaciones en la gestión de las provincias o resolver cuestiones de fondo, como el de la deuda pública provincial.

La pérdida de capacidad de los gobiernos provinciales de generar y sostener políticas públicas en relación a los servicios bajo su responsabilidad y de encontrar soluciones a

las demandas de la población conlleva efectos negativos desde el punto de vista institucional y político que exceden los resultados económicos financieros negativos.

Estos últimos son los más visibles en el corto plazo pero aquellos producen daños más perdurables ya que afectan la capacidad de los gobiernos de generar condiciones para alcanzar un desarrollo económico más competitivo, a través del incremento de la productividad, y una sociedad más inclusiva y equitativa en la distribución del ingreso.

Es condición necesaria para iniciar la indispensable reforma del Sistema de Distribución de Recursos Federales la convicción política del Poder Ejecutivo Nacional de llevar la a cabo con perspectivas de mediano y largo plazo.

La reforma estructural no debe contemplar sólo la relación nación-provincias, sino que debe incluir al sistema previsional e involucrar la reforma tributaria pendiente. Debe ser paulatina en el tiempo y preservar el resultado primario superavitario del gobierno nacional.

Con reforma estructural global o sin ella la situación de Buenos Aires debe ocupar un lugar prioritario en la agenda nacional. Aún a riesgo de postergar aspectos políticos que hacen a la recuperación de la autonomía provincial para generar sus propias políticas públicas, un camino posible para disminuir la brecha entre las necesidades sociales y la capacidad de resolución por parte del estado provincial consiste en la implementación de un Programa Federal para la Región Metropolitana, con especial énfasis en los aspectos educativos, de salud y de infraestructura en agua y cloacas y de transporte.

En definitiva, el estado actual del Federalismo Fiscal constituye una restricción importante para avanzar en un proceso de desarrollo económico y social que garantice la igualdad de oportunidades, que sea equilibrado regionalmente y además que sea sustentable en el largo plazo, por lo cuál es imperioso iniciar una reforma integral del mismo

# El Gasto Público y las nuevas formas de intervención del Estado

Por Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva

**Uno de los pilares del actual esquema macroeconómico lo constituye el aumento en la intervención del Estado en la economía y en particular de la acción directa que se traduce en mayor gasto público. La negación a una política de ajuste del gasto es el cambio más relevante de paradigma respecto de la modalidad para enfrentar la crisis.**

## Introducción

En la historia reciente de la economía argentina se produjeron cambios profundos en las formas que asume el Estado para regular las relaciones sociales y económicas.

Durante los años noventa se profundizó el proceso de reformas estructurales iniciado en la década del setenta durante la última dictadura militar, caracterizado por desregulación de los mercados, liberalización financiera y comercial, descentralización de funciones a los gobiernos provinciales y privatizaciones de empresas públicas. Esta forma de intervención del Estado entró en crisis por el agotamiento del régimen de la Convertibilidad a fines de la década pasada y eclosionó en diciembre de 2001.

Después de un período de transición, a partir de mediados del año 2003 el régimen de acumulación financiera fue reemplazado por uno que promueve la acumulación productiva que determinó nuevas características en la intervención activa del Estado.

Una serie de políticas macroeconómicas dieron lugar a una fase de crecimiento sostenido de la producción, generación de empleo y extensión de la protección y promoción social que se orienta a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Uno de los pilares del esquema macroeconómico en estos años fue la acción directa del Estado. La conjunción de más gasto público con superávit fiscal, cambios en la carga tributaria que la hacen más progresiva y una estrategia de desendeudamiento del sector público, permitió recuperar la autonomía política necesaria para impulsar esta nueva forma de intervención del Estado en la economía.

No obstante la voluntad de cambio y los avances alcanzados, persiste para una porción importante de la población una realidad que los mantiene afuera de la contención social que brinda el Estado, reproduciendo situaciones de inequidad y pobreza estructural. El actual contexto de crisis pone en evidencia la penetración de las reformas llevadas a cabo pero también sus limitaciones, lo cual entraña la posibilidad de profundizar los cambios.

El presente documento analiza cómo se reflejaron los cambios en la forma de intervención del Estado en el Gasto Público durante las últimas décadas y, en la

actualidad, frente a la crisis internacional.

### Evolución del Gasto Público Consolidado

Procurando que sean representativos de los resultados de la política económica seguida respecto del gasto público por los diferentes gobiernos, y no producto de los sucesivos episodios de crisis económica y política, se ha resumido la información a seis períodos: 1982-83, 1986-87, 1992-94, 1996-98 y 2003-04, que serán comparados con el promedio de los años 2007-08.

El primer período representa los años finales de la última dictadura militar y los resultados en materia de gasto público del modelo impuesto por ésta. El segundo coincide con los años de crecimiento económico del gobierno de Raúl Alfonsín y suponen, dada la volatilidad del período, la consolidación del gasto público de ese esquema macroeconómico. Con el mismo criterio se identificaron dos períodos correspondientes a cada uno de los gobiernos de Carlos Menem, excluyendo del análisis los años 1995 y 1999 por tratarse de años recesivos. Finalmente, se escogieron los años iniciales del gobierno de Néstor Kirchner, como punto de partida de la actual etapa.

El Cuadro 1 evidencia los principales cambios introducidos en cada una de las etapas respecto de la ejecución por finalidad del GPC.

**Cuadro N°1**  
**GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR FINALIDAD (% DEL PIB)**

<b>FINALIDAD / PERÍODO</b>	<b>1982-83</b>	<b>1986-87</b>	<b>1992-94</b>	<b>1996-98</b>	<b>2003-04</b>	<b>2007-08</b>
<b>Gasto Total</b>	<b>26,98</b>	<b>33,40</b>	<b>31,68</b>	<b>30,66</b>	<b>29,21</b>	<b>37,05</b>
Funcionamiento del Estado	4,31	5,32	6,19	5,81	5,49	6,16
Gasto Publico Social	11,15	17,96	20,37	20,01	19,15	23,48
Gasto Publico en Servicios Económicos	6,81	7,34	3,08	2,32	2,52	5,00
Servicios de la Deuda Pública	4,71	2,77	2,04	2,52	2,05	2,41

*Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*

Así, para el período 2007-08 se observa no sólo que el GPC en términos del PIB es mayor, sino que es el Gasto Público Social el que presenta el mayor incremento respecto de todos los períodos considerados, alcanzando un 23,5% del PIB.

En efecto, el Gasto Público Social del período 2007-08 resultó 12,3 p.p. del PIB superior al registrado en los últimos años de la dictadura militar, cuando el Gasto Social era de apenas el 11,1 % del PIB, es decir que más que se duplicó la participación del gasto social en el producto respecto de hace 25 años.

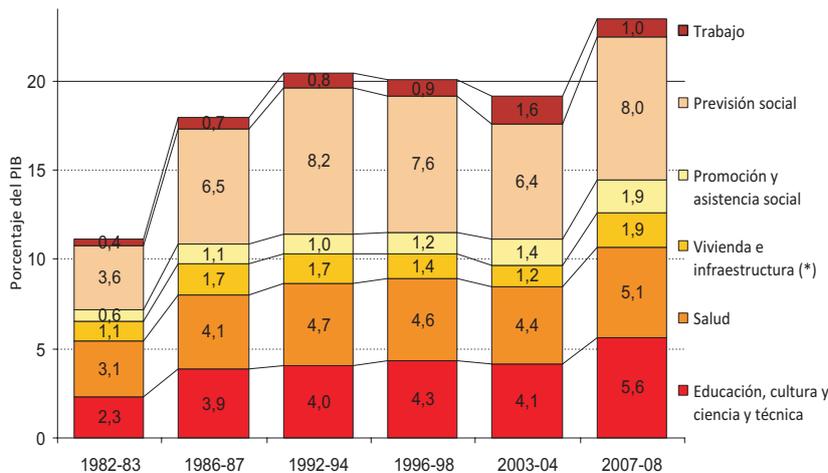
Respecto de los años noventa, el Gasto Público Social se incrementó en prácticamente 3,5 p.p. del PIB y en relación al inicio del gobierno de Néstor Kirchner el Gasto Público Social de 2007-08 creció en más de 4 p.p. del PIB, período en el que el PIB se incrementó un 50%, es decir que el Gasto Social lo hizo, en términos reales, en más del 80%.

En el Gráfico 1 se observa que el gasto dirigido a la función "Previsión social" alcanza en el período 2007-08 al 8% del PIB, la función "Educación, cultura, ciencia y técnica" representa el 5,6% del PIB y los gastos en "Salud" el 5,1% del PIB. En conjunto esas tres funciones representan, en el período 2007-08, algo más del 50% del total del GPC.

Los mayores incrementos respecto del período 2003-04 se observan en los gastos destinados a Previsión Social, que refleja los aumentos sucesivos concedidos para los haberes jubilatorios, la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no cumplían las condiciones establecidas para percibir jubilación y pensión y los aumentos otorgados en asignaciones familiares.

La otra función con incrementos significativos corresponde a los Gastos en Educación, en este caso, por incidencia de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, que se tradujo en importantes aumentos salariales y presupuestarios para el sector.

**Gráfico N°1  
GASTO PÚBLICO SOCIAL (% DEL PIB)**



(\*) Incluye agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos.

Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Entre las dos funciones antes mencionadas, Previsión Social y Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, se explica el 70% del aumento en el Gasto Social en ese lapso de tiempo. Cada una se incrementó en un punto y medio del PIB respecto del período 2003-04.

De la comparación con los períodos anteriores surge que en el lapso 2007-08 se registran las mayores porciones de GPC en relación al PIB en las finalidades "Educación, cultura, ciencia y técnica", "Salud", "Promoción y asistencia social" y "Vivienda e infraestructura" en los casi 30 años que componen la serie bajo análisis.

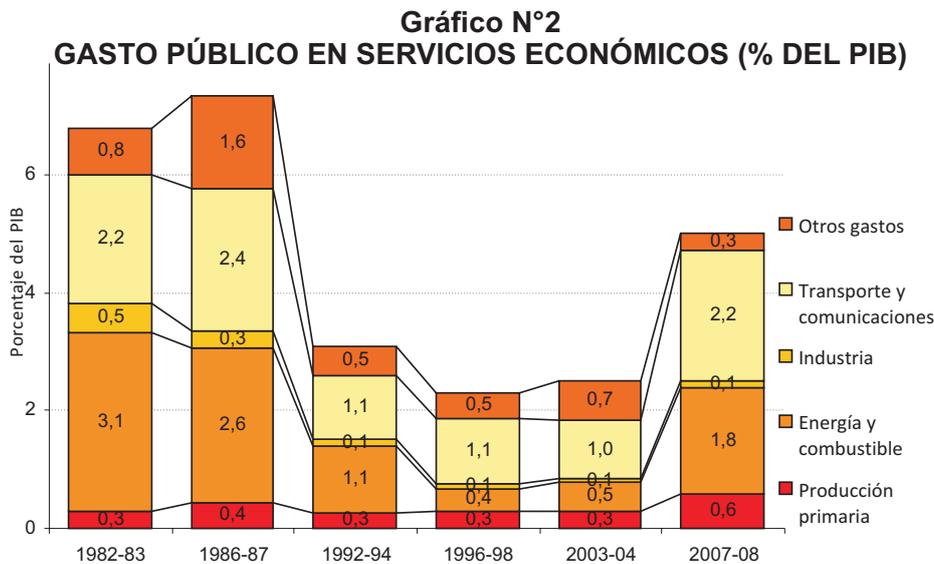
En el caso de "Educación, cultura y ciencia y técnica", durante el período 2007-08 se registra un GPC superior en 3,2 p.p. del PIB al de la última dictadura (más del doble), 1,6 p.p. superior al de principios de los noventa y 1,3 p.p. respecto de diez años atrás, al finalizar el segundo mandato de Carlos Menem. Respecto de Salud, el incremento es de 2 p.p. con referencia a los años 1982-83 y de 0,5 p.p. del PIB en relación a los años noventa.

En el caso de Vivienda el aumento de 1,2% a 1,9% del PIB entre 2003-2004 y 2007-2008 se vincula con las mayores transferencias realizadas por parte del Gobierno Nacional a las provincias en el marco de los Programas Federales de Vivienda. En el caso de los Gastos en Promoción y Asistencia Social que aumentó de 1,4% a 1,9% del PIB en el mismo lapso, incide fuertemente el incremento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de las distintas iniciativas que en esta línea emprendieron los gobiernos

provinciales.

Sólo se observa una porción menor de GPC, respecto del período 2003-04, en la finalidad "Trabajo", justamente por la reducción en las erogaciones destinadas a planes para contener la desocupación<sup>1</sup> consecuencia de la creación de empleo y disminución de la tasa de desocupación del 20% de la población económicamente activa (PEA) a menos del 8% de la PEA durante ese lapso de tiempo y del traspaso de parte de sus beneficiarios al Plan Familias por la Inclusión Social.

El otro componente del GPC que se incrementa (Gráfico 2) corresponde a los gastos en la finalidad Servicios Económicos.



Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En este caso, a diferencia de lo que sucede con el GPC con finalidad social, el incremento registrado en el período 2007-08 implica un cambio de tendencia respecto de los valores registrados en los noventa, pero no se alcanza la magnitud de los años ochenta, donde se registraba valores cercanos al 8% del PIB. Este cambio observa clara relación con la primera generación de reformas del Estado, centradas en las privatizaciones de empresas estatales productoras de bienes y proveedoras de servicios públicos y su reversión en la etapa actual.

El crecimiento experimentado por la función Energía, Combustible y Minería se debe al incremento de las erogaciones del Gobierno Nacional a partir de 2004, vinculado con las transferencias para subsidios a CAMMESA, al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y los mayores subsidios al sector privado. Asimismo, se registra un aumento en las erogaciones por la creación de la empresa ENARSA.

Se observa un crecimiento en el gasto en Transporte que responde a un aumento en las erogaciones por mayores subsidios otorgados a operadores de trenes y subterráneos, la asignación de transferencias al Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte y construcciones que realiza la Dirección Nacional de Vialidad.

En cuanto al aumento en los gastos en Producción Primaria, corresponde al programa Asistencia Financiera a Sectores Económicos y a la implementación de subsidios al consumo interno a través de industriales y operadores que vendan en el mercado

1) El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se implementó por la Nación en el año 2002 y ya en 2003 representaba casi el 9% del Gasto Público Social de la Jurisdicción Nacional.

interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, a cargo de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

En definitiva, se trata de gastos o transferencias directamente relacionadas con el sostenimiento de tarifas de los servicios públicos a niveles asequibles para la población (especialmente combustibles, transporte y energía) y orientados principalmente a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne, el pan y la leche.

### ¿Un Estado diferente?

Sin lugar a dudas, uno de los pilares del actual esquema macroeconómico lo constituye el aumento en la intervención del Estado en la economía y en particular a partir del mayor gasto público.

Luego de la crisis de la Convertibilidad, la expansión del gasto público, en especial a partir de los planes que atendían la emergencia social, fue determinante para recomponer el consumo, la producción y el empleo en nuestro país. Desde 2003 en adelante se implementaron políticas para que el gasto público de los distintos niveles de gobierno pudiera expandirse sensiblemente en las áreas más prioritarias (gasto social, inversión pública, principalmente viviendas, y servicios económicos, para controlar la inflación) sin generar déficit fiscal ni debilitar la estrategia de desendeudamiento del Sector Público.

De esta forma, y por primera vez en su historia, la economía argentina pudo crecer durante 6 años consecutivos a tasas interanuales promedio cercanas al 8,5%, con tasas de crecimiento interanuales promedio del Gasto Público Consolidado (para el mismo período) superiores al 14% en términos reales.

Así, la suba del GPC implicó aumentos continuos en su relación con el PIB, alcanzando a finales del año 2008 el nivel más alto desde 1980, el 37,7% del PIB (algo que se logró sin desplazar inversión ni consumo privado). El GPC resultó 6,3 puntos porcentuales superior al de los últimos años de crecimiento de los noventa (1996-98) y más del 96% de este aumento se destinó a las funciones sociales y a los servicios económicos: el 53% a las primeras (especialmente, educación, salud y promoción y previsión social) y el 42,8% a los segundos.

Esto es particularmente relevante si se toma en consideración que en el período 2007-08 se registró un superávit financiero del Sector Público Nacional de 6,5% del Gasto Total Nacional a diferencia del comportamiento registrado en los noventa cuando en el período 1996-98 se registró un déficit financiero de 8,6% del Gasto Total Nacional promedio. Esto equivale a decir que se desplazaron recursos que en otra época se destinaban a pagar deuda pública a incrementar de manera sustentable el gasto público social y la inversión en infraestructura, desoyendo las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, que sometía frecuentemente a nuestro país a revisiones periódicas aconsejando la adopción de políticas ortodoxas recesivas con impactos negativos sobre el empleo y los salarios.

En definitiva, el análisis de la evolución del GPC permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo.

### Nuevas formas de intervención frente a la crisis

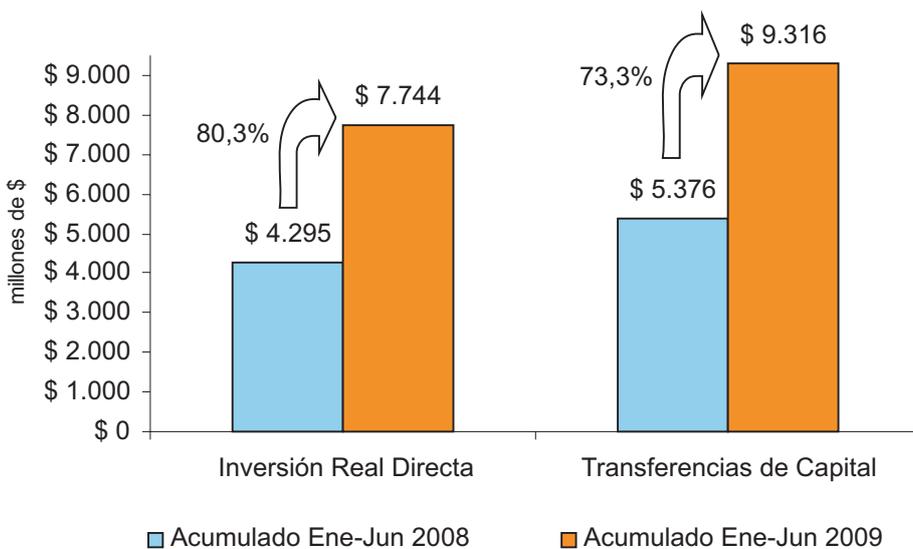
La presente crisis internacional puso a prueba estas nuevas formas de intervención así como la solvencia de las reformas llevadas a cabo. En efecto, a partir del último trimestre de 2008, la economía argentina empezó a sentir, de manera diferencial según el sector, las consecuencias de la caída del nivel de actividad a nivel mundial y los coletazos de los reajustes en el sistema financiero internacional.

Contrariamente a la lógica imperante bajo el esquema de la convertibilidad y los designios del paradigma de la ortodoxia, la política económica llevada adelante para enfrentar la crisis no resultó ser la del ajuste del gasto sino más bien una que apunte a expandirlo.

Fue oportuno reforzar el financiamiento mediante la recuperación por parte del Estado de los recursos que eran derivados a las AFJP (que permitieron sostener el superávit fiscal), la conformación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Seguridad Social con el stock de inversiones de las AFJP (que permitieron redireccionar ese ahorro con fines estratégicos), el canje de deuda pública nacional ampliando los plazos y sosteniendo la tasa de interés, la refinanciación de deudas provinciales y las leyes de regularización impositiva y repatriación de capitales, todo para llevar adelante una estrategia de intervención frente a la crisis con claros fines de sostenimiento del empleo y el dinamismo del mercado interno.

Así, el sostenimiento e incremento de la inversión pública destinada principalmente a financiamiento de infraestructura social, como viviendas y establecimientos educativos, pero también a pequeñas obras con fuerte impacto local y a grandes obras de infraestructura en materia energética, entre otras, a partir del "plan de obras para todos los argentinos", resultó, frente a las críticas y dudas sobre su efectividad generadas tras el anuncio a principios de diciembre de 2008, el principal acierto de política contracíclica para hacer frente a la caída de la construcción y el empleo.

**Gráfico N°3**  
**GASTO PÚBLICO DE CAPITAL DEL SPN. SEM. I-08/ SEM. I-09**



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Además de lo antes señalado, y no menos importante, fue el sostenimiento de la política de ingresos y salarios llevada adelante desde el Estado nacional, convalidando e impulsando las subas otorgadas por el Consejo Nacional del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), las diferentes negociaciones colectivas, la ley de movilidad jubilatoria, la asistencia a las empresas en crisis mediante subsidios de parte de la masa salarial o el financiamiento directo y los diferentes planes sociales.

Todas estas modalidades de intervención, algunas de ellas originales, conformaron medidas de política económica que excedieron a las recetas habituales sobre como enfrentar una crisis, ya de por sí poco usual.

Sin embargo, más allá de la audacia de algunas medidas y el éxito de otras en pos de morigerar el impacto de la caída protegiendo los avances alcanzados en materia social, se evidencian necesidades populares que no han sido atendidas completamente. Por eso es que resulta ineludible avanzar, responsablemente, con alternativas superadoras que apuesten al consumo interno de los sectores de la población con menores recursos.<sup>2</sup>

### Comentarios finales

En la historia reciente de la economía argentina se produjeron cambios profundos en los mecanismos por medio de los cuales el Estado regula las relaciones sociales y económicas. El análisis del Gasto Público permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo que en etapas previas.

La crisis internacional puso a prueba la robustez del modelo económico y a la vez permitió verificar cuan profundas han sido las reformas llevadas a cabo en un contexto de caída de la actividad, la demanda externa y merma de los recursos fiscales.

La negociación por parte del gobierno nacional a una política de ajuste del Gasto Público, implica el más fuerte cambio de paradigma respecto de la modalidad para enfrentar la crisis.

Para validar esta afirmación sólo es necesario recordar la reacción de los gobiernos ante las crisis de los noventa. Con la del efecto tequila de fines de 1994, la respuesta fue una profundización de la flexibilidad laboral mediante la aprobación a mediados del año siguiente de la Ley 24.465 y el título respectivo del Estatuto PyME Ley 24.467 de régimen laboral para micro y pequeñas empresas. Por esos años, el mayor esfuerzo en la contención del gasto público estaba dirigido a que las provincias acompañaran al gobierno nacional en su estrategia del ajuste, con el paquete de medidas dispuestas en los años previos: traspaso de las escuelas y hospitales sin el financiamiento necesario y detracciones a la coparticipación federal de impuestos.

En la larga agonía de la Convertibilidad desde fines de 1998 hasta principios de 2002, todas las acciones siguieron esta orientación, entre las que se destacaron la reducción del 13% de los salarios de la administración nacional y las jubilaciones y una nueva reforma para asignarle mayor flexibilidad a las relaciones laborales (mediante la conocida Ley Banelco). Incluso, algunas quedaron trunca como las que incluía el plan de López Murphy en su efímero paso por el Ministerio de Economía.

Las consecuencias de estas crisis y sus reacciones fueron las mismas: una expansión extraordinaria del desempleo y demás problemas en el empleo y su repercusión en la pobreza e indigencia de gran parte de la población. La exclusión social que generó el modelo económico imperante en esos tiempos no fue responsabilidad exclusiva de las

2) Ver Entrelíneas de la Política Económica Números 16, 17 y 18

contracciones de la actividad económica. Por el contrario, mientras la economía crecía a tasas relativamente elevadas también se destruían puestos de trabajo y crecía el desempleo, como sucedió principalmente en los primeros noventa. Así, las crisis le otorgaban un tono dramático a un modelo excluyente y las medidas para evitarlas llevaban a una situación explosiva como quedó en evidencia a fines de 2001. Este panorama devino en la conformación de un núcleo duro de exclusión en el que la pobreza se reproduce a sí misma.

Ahora, en cambio, ante una crisis internacional que no tiene antecedentes similares, como mínimo, desde mediados de los años setenta, los resultados son muy diferentes. Si bien confluyen varios elementos, entre los que se destacan algunos pasos importantes para establecer nuevas reglas de juego (con un tipo de cambio diferencial moderadamente alto como dato más destacado), es indudable que la acción directa del Estado a través del gasto público aporta un condimento de relevancia.

Como vimos, antes de que se manifestara en toda su magnitud la crisis internacional, y con la economía en pleno crecimiento, el Estado fue recuperando funciones y prestaciones que se reflejan en el gasto público del Estado en todos sus niveles de gobierno. En estos años ha crecido la asignación de recursos a las políticas sociales en general y a las universales en particular, como educación, salud y previsión social, en relación a todos los períodos anteriores. También se destacó el aumento en relación a los años precedentes del gasto destinado a la finalidad servicios económicos, orientado principalmente a promover el desarrollo del aparato productivo y a evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne y el pan, y las tarifas de los servicios públicos y el transporte.

Así, la crisis encuentra un Estado con capacidad de respuesta para morigerar sus efectos y evitar que el mercado ajuste y entre en un espiral de caída en la demanda agregada, despidos de personal, reducción del ingreso de la población y más caída de la demanda.

Antes, la opción elegida llevaba a mayor vulnerabilidad en el empleo e incapacidad del Estado para dar respuesta: flexibilización de las relaciones laborales y menos gasto público, y como máximo y con un fuerte soporte de los organismos internacionales, aumento de planes para desocupados como el plan jefas y jefes de hogar en la crisis final de la convertibilidad. Ahora, con un Estado presente se procura sostener el nivel de empleo manteniendo al ocupado en la empresa, anticipándose al despido, e incrementando el nivel de gasto público social y la inversión pública, en lugar de propiciar bajas de salarios.

No obstante, la crisis internacional, aunada a una sequía como hacía años no había, derivó en un aumento de las dificultades en el empleo y en particular de la proporción de la población en situación de pobreza. En consecuencia, es necesario profundizar el cambio con medidas más audaces en cuanto a la inclusión (con trabajo pero también con ingresos a dónde el aumento del empleo formal no llega) de sectores populares que aún se encuentran postergados y tienen dificultades para el acceso a muchos de los beneficios de la política social del Estado. Así, se logrará un mayor efecto contracíclico del gasto público, incrementando la demanda efectiva de aquellos sectores que gastan todo su ingreso en el país.

# Presión tributaria nacional y provincial. La evolución desigual

Por **Julián Barberis**

Luego de alcanzar un mínimo en el año 2002, la presión tributaria total de la Argentina alcanzó un nuevo máximo en el 2008 (31,1%), lo que representó un aumento del 30,7% durante el período 2003-2008. No obstante, dicho incremento no fue consecuencia de un esfuerzo proporcional en todos los niveles de gobiernos, ya que la presión nacional representó cerca del 91% de ese aumento, mientras que las provincias y los municipios se distribuyeron el 9% restante.

## Introducción

La presión tributaria es un concepto comúnmente utilizado por analistas y funcionarios públicos que adquiere especial importancia cuando se debate sobre la situación fiscal de un país y la necesidad de implementar una reforma tributaria que permita incrementar la recaudación. En términos generales, la cuantificación del indicador está definida como el cociente entre los ingresos tributarios recaudados en un país o región y su producto.

Hacer una simple comparación entre los distintos niveles de presión tributaria que presentan los países (o regiones) puede traer algunos problemas, ya que las diferencias en la organización tributaria de cada país o las discrepancias que hay en torno a las metodologías de estimación del producto, en especial con la economía informal, pueden llevar a una conclusión errónea. No obstante, como primer análisis, la evidencia empírica permite argumentar que los países más desarrollados presentan mayores niveles de presión fiscal, si los comparamos con los valores registrados en países subdesarrollados.

Las discrepancias respecto a los niveles de presión tributaria no sólo están vinculadas a las cualidades de la economía de que se trate, sino también a la existencia de estructuras tributarias disímiles conformadas por impuestos distintos con alícuotas y bases imponibles diferentes, al nivel y grado de informalidad de las actividades, a la cultura tributaria de los contribuyentes y a las características que adopte la administración tributaria.

En esta nota veremos la evolución de la presión fiscal nacional y provincial durante el período 1991-2008, para luego hacer un análisis por conglomerados durante el período 2003-2008.

## Evolución de la presión tributaria Nacional y Provincial

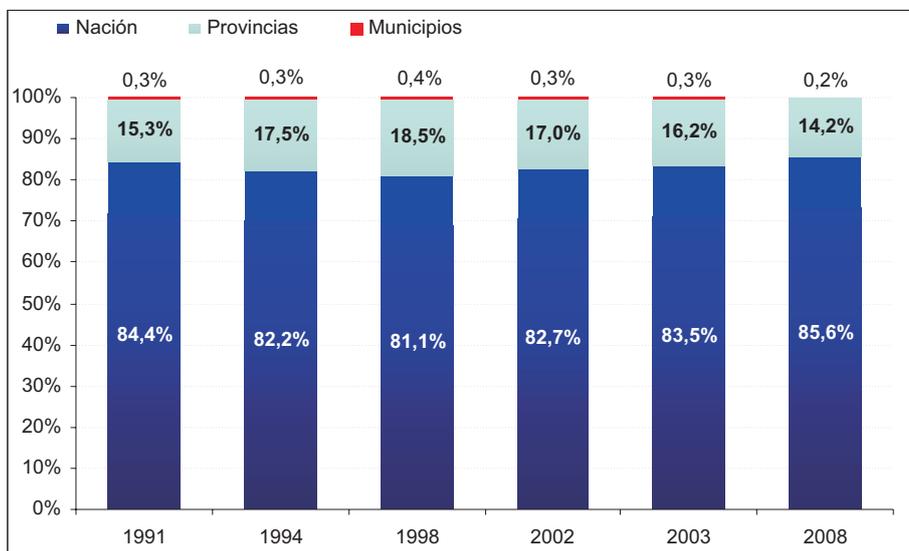
Para estimar la presión tributaria en Argentina es preciso considerar todos los tributos existentes dentro del país, es decir los recaudados por el gobierno nacional, los provinciales y los municipales. Esto es especialmente importante en países federales donde los impuestos recaudados por los niveles subnacionales pueden ser muy

importantes.

La evolución de los recursos tributarios desde la época del '90 hasta fines de 2001 no fue muy alentadora. En el ámbito nacional, la mayor recaudación de algunos impuestos, en especial el IVA, tendió a compensarse con la eliminación de una gran variedad de impuestos y la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social. En el nivel provincial, a los problemas estructurales de sus finanzas, se les sumó una embestida del gobierno nacional para detraer de la masa coparticipable recursos que les correspondían (en particular el primer pacto fiscal de 1992) y cercenar sus estructuras impositivas, con la intención de eliminar Ingresos Brutos y Sellos (con el segundo pacto fiscal de 1993) como estandarte. Estas dos intervenciones del gobierno Nacional sobre las arcas provinciales tuvieron el deliberado objetivo de obligar a las provincias a realizar el ajuste por el lado del gasto, objetivo, por otra parte, no alcanzado en la mayoría de las provincias.

Esta situación se empieza a revertir luego de la crisis de 2001, cuando recién en el año 2003 Argentina encuentra un resultado fiscal superavitario en las cuentas del sector público, del orden del 0,5% del PBI. Esta mejora primero se dio por una caída en el gasto (en mayor proporción que la de los recursos) como porcentaje del PIB y, luego, estuvo impulsada por el crecimiento en los ingresos tributarios a un ritmo mayor que las erogaciones.<sup>1</sup> Si bien luego de la crisis aumentó la recaudación tributaria, el desempeño no fue igual en los distintos niveles de gobierno. De la recaudación total de 2008 el 85,6% fue recaudado por la nación, mientras que el 14,2% provino de las provincias y la ciudad de Buenos Aires y el resto (0,2%) de los municipios.

**Gráfico N°1**  
**Recaudación total en Argentina**



Fuente: Ciepypc en base a datos del Mecon

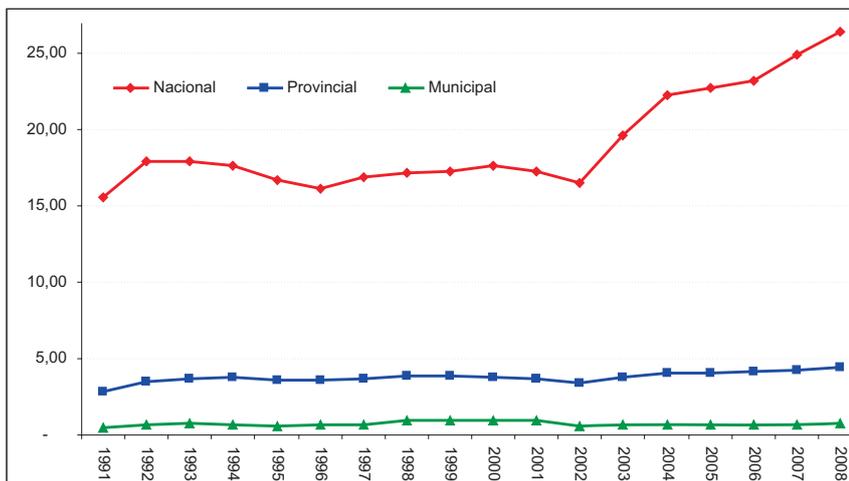
Sin embargo la situación no siempre fue tan dispar entre la Nación y las Provincias. Entre 1991 y 2002 la recaudación aumentó más de un 103% en términos nominales, y la participación de la recaudación provincial en el total país fue, en promedio, más del 17% (1998 fue el año donde las provincias tuvieron el pico de recaudación logrando ingresos

1) La mayor contribución al superávit fue por una caída en el gasto del pago al personal, de los haberes provisionales y de los intereses de la deuda, todos en relación al PBI.

equivalentes al 18,5% del total). A su vez, entre 2003 y 2008 la recaudación aumentó 260,3%, mientras que la participación promedio de la recaudación provincial en el total fue de 15%. Esta disparidad puede explicarse con dos motivos básicamente. Por un lado, porque el gobierno nacional creó el impuesto a los débitos y créditos bancarios en 2001 y reestableció las retenciones a las exportaciones en 2002. Ambas medidas explican casi la totalidad del superávit primario alcanzado por las cuentas fiscales nacionales desde 2003. Por otro lado, la fuerte creación de empleo formal volvió a financiar fuertemente el sistema de seguridad social que también se vio fortalecido con la posibilidad de pasar de las AFJP al sistema de reparto durante 2007. Como contrapartida, las provincias al no crear nuevos impuestos y no tener modificaciones importantes en sus alícuotas, perdieron peso relativo en la composición de los impuestos consolidados.

El comportamiento de la presión tributaria no cambia estas conclusiones durante el período bajo análisis.

**Gráfico N°2**  
**Presión tributaria en Argentina**



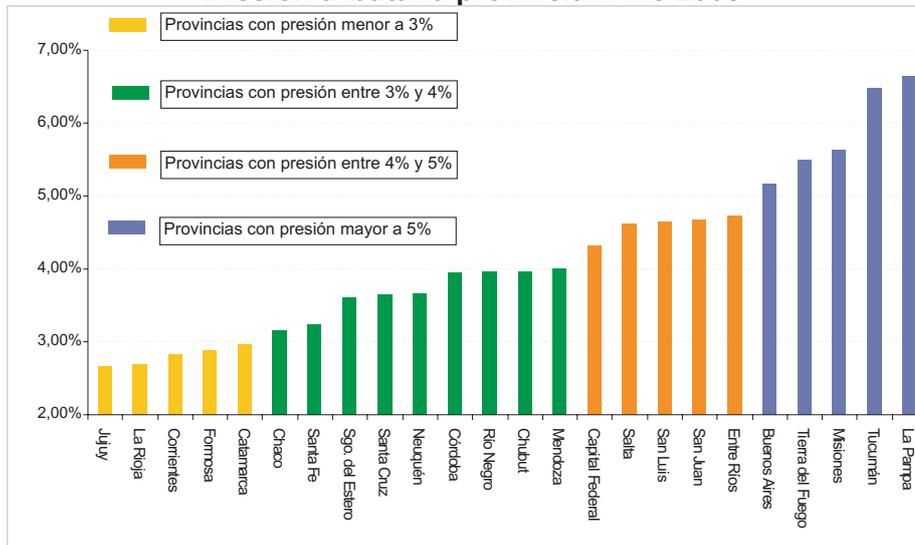
Fuente: Ciepypc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

En el gráfico 2 puede verse cómo ha ido evolucionando la presión tributaria desde 1991 para los tres niveles de gobierno. En este caso, vemos que el desempeño en el período 1991-2002 fue de relativo estancamiento tanto para los gobiernos provinciales y municipales como para el gobierno nacional. No obstante, luego de la crisis de fines de 2001, la presión fiscal total tuvo un comportamiento ascendente, incrementándose entre 2003 y 2008 cerca de 7,5 puntos porcentuales (pp). Pero, por los motivos expuestos más arriba, este incremento fue más significativo para el gobierno nacional, que incrementó su presión fiscal en 6,8 pp entre el 2003 y 2008, que para las provincias y los municipios, que lo hicieron en 0,58 y 0,09 pp respectivamente.

### Presión tributaria Provincial

En Argentina las provincias presentan presiones tributarias considerablemente distintas entre sí.

**Gráfico N°3**  
**Presión tributaria provincial. Año 2008**

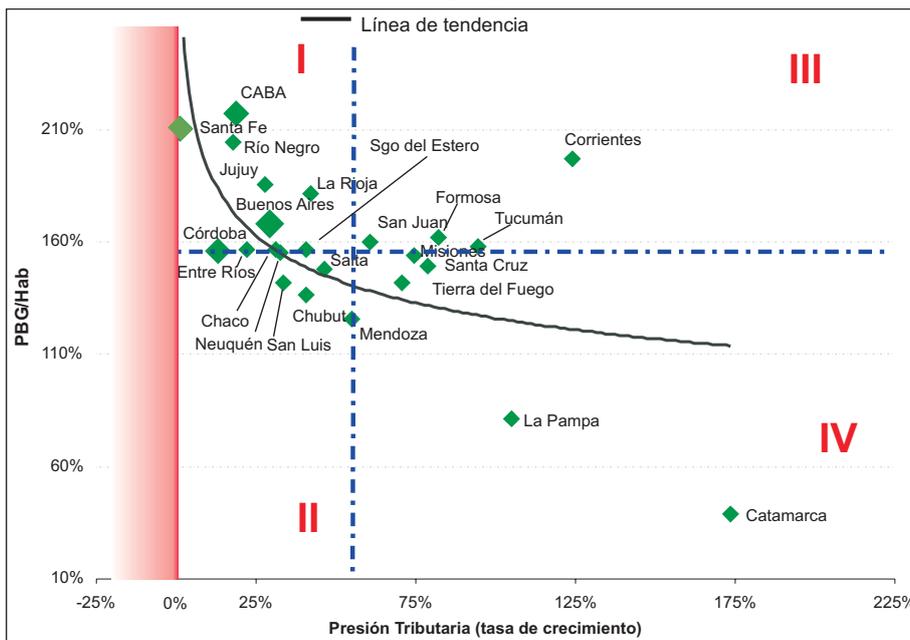


Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

A simple vista puede verse que hay una gran disparidad en cuanto a la presión que ejercen las provincias para recaudar<sup>2</sup>, no obstante, y para hacer un análisis más exhaustivo y entender mejor el comportamiento, es necesario comparar la evolución de la presión tributaria de cada provincia con la evolución de su nivel de producto por habitante.

Para esto contrastamos la tasa de crecimiento de la presión tributaria con la del Producto Bruto Geográfico per capita (PBGpc) para las provincias, incluida CABA, durante el período 2003-2008 (gráfico 4).

**Gráfico N° 4**  
**Tasa de crecimiento del PBGpc y Presión Fiscal. 2003-2008**



Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

2) Los impuestos que pueden recaudar las provincias son Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor, a los Sellos y Otros Impuestos.

Las provincias se agruparon en torno a una clasificación construida según un análisis de conglomerados que determina cuatro grupos de regiones, los cuales se delimitaron según la tasa de crecimiento promedio<sup>3</sup> (para cada variable) durante el período analizado.

Las áreas II y III, corresponden a provincias que denominamos “consistentes”, las cuales tuvieron una evolución de la presión tributaria acorde con la tasa de crecimiento del PBGpc.

En el área II están las provincias en las que tanto el PBGpc como la presión tributaria crecieron menos en términos relativos al resto de jurisdicciones. Al mirar los niveles de PBGpc de 2008 de cada región vemos que hay considerables diferencias. Neuquén, Mendoza y San Luí están dentro de este grupo pero tienen entre sí un nivel de producto por habitante diferente, en particular Neuquén tiene un PBGpc muy por encima del resto.

**Cuadro N°1**  
**PBGpc. en miles de pesos corrientes**

	2003	2008	Var		2003	2008	Var
Catamarca	12,83	17,81	39%	Córdoba	9,01	23,05	156%
La Pampa	10,72	19,46	82%	Entre Ríos	6,10	15,63	156%
Mendoza	10,09	22,79	126%	Sgo del Estero	3,89	9,99	157%
Chubut	16,07	38,01	136%	Chaco	4,26	10,94	157%
Tierra del Fuego	21,91	52,91	142%	Tucumán	4,45	11,49	158%
San Luis	9,32	22,55	142%	San Juan	4,58	11,92	160%
Salta	5,07	12,56	148%	Formosa	3,52	9,23	162%
Santa Cruz	28,69	71,49	149%	Buenos Aires	8,33	22,34	168%
Misiones	4,35	11,07	154%	La Rioja	5,17	14,56	181%
Neuquén	19,14	48,81	155%	Jujuy	4,66	13,30	186%
				Corrientes	4,21	12,49	197%
				Río Negro	8,12	24,68	204%
				Santa Fe	9,27	28,76	210%
				CABA	25,31	80,34	217%

Fuente: Ciepypc en base a datos del Mecon

Dentro del área III figuran cuatro provincias: San Juan, Formosa, Tucumán y Corrientes. Estas provincias fueron las que tuvieron una performance favorable, con una evolución de la presión tributaria y del PBGpc a tasas superiores al promedio.

Por otro lado están las áreas que presentan comportamientos atípicos en el análisis, la I y la IV.

En la primera de ellas, las provincias tuvieron un crecimiento del producto por habitante mayor que el promedio pero, contrariamente, evidenciaron una tasa de crecimiento de la presión tributaria por debajo del nivel medio.

En el otro extremo (el cuadrante IV) están las provincias que más aumentaron su presión impositiva pero registraron un crecimiento del PBGpc por debajo del promedio. Desde una mirada fiscal, las provincias que componen este cuadrante son las de mejor desempeño, porque lograron mejorar la recaudación a pesar de una menor tasa de crecimiento del producto. Por esta razón podríamos denominar “esforzadas” a las provincias de esta área: Santa Cruz, Misiones, Tierra del Fuego, La Pampa y Catamarca.

Entre ellas, La Pampa<sup>4</sup> y Catamarca<sup>5</sup> se mantuvieron a gran distancia de la tendencia porque tuvieron un elevado crecimiento de la presión tributaria a pesar de haber tenido los más bajos crecimientos del producto por habitante en el período.

Cabe resaltar que también en este cuadrante hay disparidades en el nivel o valor

3) El promedio empleado, tanto para el PBGpc como para la presión tributaria, es el simple. La elección por éste y no por el más habitual promedio ponderado se origina en el sesgo que le otorgan las 4 provincias grandes a este último. Al usar el promedio simple, en cambio, se logra una distribución más equilibrada de provincias entre los distintos cuadrantes que permite identificar con mayor precisión las diferencias entre las jurisdicciones.

4) El PBG de esa jurisdicción está atado, principalmente, a lo que ocurre con el agro y el consumo. La industria, uno de los ejes que permitió el despegue de las economías regionales desde la devaluación, solo genera 4% de la producción.

5) Catamarca es una región donde el 35% de la producción lo aporte la explotación de minas y canteras. La industria jugó de todos modos un rol importante en esa expansión, al aportar casi un quinto del crecimiento logrado en esos años.

absoluto del PBGpc hacia su interior: por un lado están provincias con un elevado producto por habitante, como Santa Cruz y Tierra del Fuego y por el otro, también está Misiones que es una jurisdicción con muy bajo PBGpc.

Finalmente, en el área I está el grupo de provincias que podríamos denominar “oportunistas”, porque son las que tuvieron un destacado crecimiento del PBGpc pero su desempeño fiscal estuvo por debajo del promedio. En este caso vamos a hacer un análisis más exhaustivo, dividiendo el área en dos partes, las provincias oportunistas clase A y las clase B. Las primeras son las jurisdicciones que si bien tuvieron un magro crecimiento de su presión fiscal, la misma se ubicó cerca del nivel promedio, aún así su comportamiento no se condice con el “esfuerzo” apropiado (La Rioja, Buenos Aires, Jujuy y Santiago del Estero, entre otras) Contrariamente, las de clase B son las de peor desempeño en materia tributaria con un aumento considerable de su producto (o en el peor de los caso cercano al promedio) y un bajo crecimiento de su presión. En este grupo se destacan, en primer lugar Santa Fe (que prácticamente no tuvo crecimiento de la presión tributaria y fue la provincia de performance más insuficiente en este aspecto) y luego CABA, Río Negro y Córdoba.

En otro tipo de análisis, y mirando nuevamente hacia el interior del cuadrante, podemos ver las discrepancias entre regiones: donde hay provincias que se mantienen cerca del conjunto de regiones con un crecimiento PBGpc cercano al promedio y hay otras que muestran un nivel de aumento muy por encima del mismo.

Santa Fe junto con CABA fueron las que tuvieron el mayor incremento de su PBGpc para el período 2003-2008, mientras que su presión tributaria estuvo muy por debajo del crecimiento promedio (54,8%) del total de las provincias. Sumando a esto, CABA es la de mayor nivel de producto por habitante y Santa Fe se ubicó en sexto lugar en 2008.

Por otro lado, en el mismo cuadrante se encuentra Santiago del Estero que tuvo un producto por persona en 2008 alrededor de 9.990 pesos y, sin embargo, la evolución de su presión en relación al crecimiento de su producto (gráfico 4) fue mayor a la de Santa Fe, CABA e incluso a la de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, y saliendo del análisis de áreas, vemos que la tendencia de esta serie es negativa y con pendiente suave, mostrándonos que existe una relación opuesta entre el aumento del PBGpc y el aumento de la Presión Fiscal. Esta relación se debe a la coexistencia de dos factores.

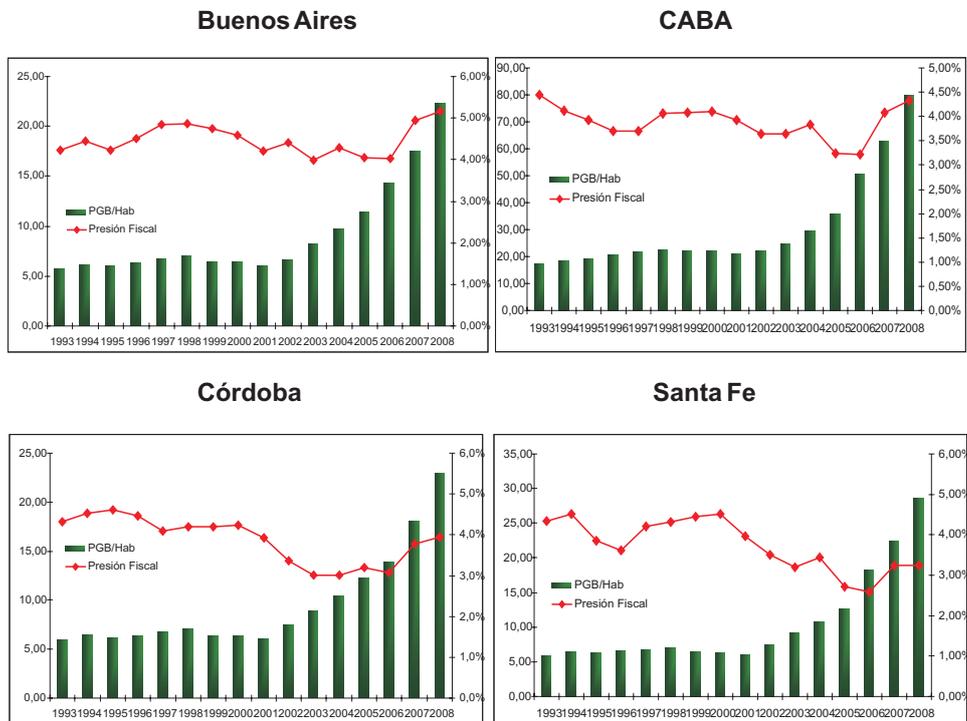
i) La relación negativa se explica por la existencia de una importante cantidad de provincias que tuvieron aumentos en su producto por habitante por encima del promedio, pero registraron bajos incrementos de su presión.

ii) Mientras que el factor que suaviza la pendiente se vincula a la existencia de un gran número de provincias que tuvieron un crecimiento de su PBGpc cercano al nivel medio, pero con niveles de presión muy dispares.

### Los casos especiales

En el gráfico 5 vemos un poco más en detalle la evolución de algunas provincias que tuvieron un nivel de producto por persona similar durante 2008, pero sin embargo, presentaron niveles de presión muy diferentes.

**Gráfico N°5**  
**Evolución del PBGpc y de la Presión tributaria. 1993-2008.**



Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

En este caso se puede apreciar que las cuatro regiones disminuyeron su presión entre el período 2000-2005, para luego ir aumentándola paulatinamente hasta 2008. Si bien la misma se fue recuperando, Santa Fe, Córdoba y CABA todavía se encuentran en un nivel por debajo del que tenían a fines de 1993. Sólo la provincia de Buenos Aires superó ese nivel en 2007.

Adicionalmente, vemos que la provincia de Buenos Aires es, de las cuatro mencionadas, la que tuvo en 2008 una mayor presión en el impuesto a los Ingresos Brutos (3,7%) mientras que Santa Fe se encuentra en el último lugar con un 2,4%. Esta diferencia no responde únicamente a distintas capacidades tributarias, sino que también se relaciona con distintos esfuerzos fiscales. La capacidad tributaria se entiende como la capacidad de una jurisdicción de cobrar impuestos. La misma se determina, tradicionalmente, por sus bases imponibles potenciales las cuales pueden variar en función de las características de la jurisdicción, pero que se definen como el producto. Tales características vienen dadas principalmente por la cantidad de población, el tamaño y geografía de la región y el nivel de desarrollo económico, entre otros factores. Por esfuerzo fiscal se entiende al aprovechamiento de las bases imponibles de los distintos impuestos, muy relacionado con la presión fiscal subnacional aunque no es necesariamente el mismo concepto. Así, el esfuerzo fiscal surge justamente de relacionar la recaudación efectivamente realizada con las bases imponibles potenciales.

### Consideraciones Finales

En noviembre de 2000, con la aprobación de la Ley 25.400, el Gobierno Nacional determinó que las transferencias a las provincias iban a ser de suma fija (\$1.364

millones) para los años 2001 y 2002. Posteriormente, en febrero de 2002, mediante la Ley 25.570 se eliminaron las sumas fijas y garantías en la coparticipación, y el gobierno nacional volvió al sistema de coeficientes, donde se incorporó además el 30% del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente a la masa coparticipable para las provincias.

En este marco también se firmaron acuerdos bilaterales con algunas provincias, los cuales permitieron a las mismas mejorar su posición fiscal ya que el contexto de crecimiento del producto dejaba sin relevancia los pisos de distribución establecidos en el contexto recesivo.

En 2008, con una presión tributaria cercana al 31%, la Argentina se ubicó como el segundo país latinoamericano con mayor carga fiscal, después de Brasil (35%), pero bastante por arriba de México (21%) y Chile (21%).

Pero este desempeño no se reflejó en los esfuerzos que hicieron los gobiernos subnacionales para incrementar su recaudación. La presión tributaria aumentó cerca de 9,5 pp en los últimos diez años, donde la mayor carga de impuestos nacionales (básicamente por la mayor carga del impuesto a las Ganancias) y la mayor recaudación por la aplicación de las retenciones a la exportación y el impuesto al cheque emergen como los principales determinantes de dicho comportamiento. También tuvo un impacto favorable el traspaso de los recursos del sistema de Seguridad Social a las arcas del Gobiernos Nacional.

En este trabajo vimos como fue el desempeño fiscal de las provincias de acuerdo a la evolución de su producción y las disparidades existentes entre las provincias. En un extremo está Santa Fe con un importante crecimiento de su PBG pc y un casi nulo aumento de su presión tributaria y en el otro está La Pampa, que a pesar de un moderado aumento en su producción pudo lograr un notorio crecimiento en su presión tributaria.

En síntesis, luego llegar a un mínimo en 2002, la presión tributaria global de toda la Argentina aumentó considerablemente pero no en forma pareja. La presión nacional representó cerca del 91% de ese aumento, mientras que las provincias y los municipios se distribuyeron el 9% restante. Este escenario se explica principalmente por dos factores. Por un lado, como mencionáramos, a la política económica y tributaria nacional y por el otro, a que la mayoría de los gobiernos subnacionales nutrieron sus arcas con la inercia del crecimiento económico y con muy pocos cambios en materia de administración tributaria. Resulta paradigmático que las jurisdicciones con mayor poderío económico, Buenos Aires, Córdoba, CABA y en especial Santa Fe (en orden decreciente), tuvieran un crecimiento de su presión tributaria inferior al promedio de provincias.

# Rojo Punzò

## Por Guillermo Bellingi y Joaquín Arias

**La Provincia de Buenos Aires tendrá nuevamente en 2009 una situación fiscal complicada. El déficit económico y las dificultades para conseguir financiamiento llevan a un replanteo de cuestiones estructurales en cuanto a sus ingresos y sus gastos. En tanto no se dé esa discusión el panorama financiero será oscuro, por ahora en rojo.**

### Introducción

La Provincia de Buenos Aires tiene una situación financiera delicada que ha sido objeto de diversos análisis. En virtud de ello el tamaño del déficit, sus características y abordajes son objeto de especulación y la gravedad de la situación depende de la fuente y los supuestos utilizados.

En este trabajo nos proponemos analizar el estado de las finanzas de la Provincia utilizando para ello dos fuentes de información: el Presupuesto 2009 (sancionado por la Ley 13.929) y la ejecución presupuestaria. Esto es, lo que estaba previsto para el año y lo que se lleva efectivamente gastado.

Como complemento, para trazar un panorama del estado de situación al cierre de 2009, se realizan una serie de supuestos sobre la evolución del gasto y los ingresos de la Provincia.

### Ingresos vs Gastos: ¿cómo estamos hoy?

En primer lugar vamos a aclarar tres conceptos importantes para el análisis del presupuesto.

El resultado económico (también llamado Ahorro) es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Corrientes tiene aquí el sentido de habitualidad, permanencia, periodicidad y se utiliza por oposición al concepto de ingreso y gasto "de capital" que está integrado por las inversiones (gasto) y su financiamiento (endeudamiento, por ejemplo).

Un segundo concepto que merece explicarse es el resultado financiero. Se obtiene agregándole al resultado económico los ingresos de capital y restando los gastos de capital.

El tercer concepto es el de "financiamiento neto" y consiste en sumar al resultado financiero todas las fuentes financieras (aumentos de pasivos financieros como la obtención de créditos) y restarle las aplicaciones financieras (disminución de pasivos como la amortización de deudas).

El presupuesto provincial preveía para 2009 un déficit financiero del orden de los 2.904 millones de pesos, consecuencia de un resultado económico positivo por 1.111 millones y un exceso de los gastos de capital por sobre los recursos de capital de 4.015 millones.

La ejecución presupuestaria a mayo de 2009 evidencia un resultado económico deficitario de 1.347 millones de pesos, lo que marca una pauta de lo difícil que será para el fisco bonaerense revertir esta tendencia como para alcanzar la meta anual prevista de un superávit económico de 1.111 millones de pesos.

Esa cifra es consecuencia de ingresos inferiores a los presupuestados y gastos superiores. Además, equivale al 70% del déficit económico con que cerró la Provincia el año 2008 (-1.891 millones de pesos).

Sin embargo este déficit económico, por su permanencia en el tiempo no puede interpretarse como una cuestión coyuntural y, por su magnitud, no puede resolverse si no es con medidas de largo plazo, necesariamente consensuadas, como una modificación en los recursos coparticipables que recibe la Provincia.

**Cuadro N°1**  
**Las cifras del Presupuesto 2009. Millones de pesos**

Concepto	Total	Concepto	Total
Ingresos Corrientes	51.950,4	Gastos Corrientes	50.838,9
Ingresos Tributarios	38.592,0	Gastos de Consumo	28.402,0
De Origen Provincial	22.285,4	Rentas de la Propiedad	1.145,0
De Jurisdicción Nacional	16.306,6	Prestaciones de la Seg Social	7.986,3
Contribuciones a la Seg Social	7.792,9	Otras Pérdidas	1,9
Transferencias Corrientes	4.440,7	Transferencias Corrientes	13.303,7
Total de Ingresos Corrientes	51.950,4	Total Gastos Corrientes	50.838,9
<b>Resultado Económico: Ahorro/Desahorro</b>	<b>1.111,5</b>		
Total Recursos de Capital	1.178,0	Total Gastos de Capital	5.193,8
<b>Resultado Financiero: Superávit/Déficit</b>	<b>-2.904,2</b>		
Fuentes Financieras	7.267,1	Aplicaciones Financieras	4.362,9
Disminución de la Inversión Financiera	42,6	Inversión Financiera	1.409,6
Endeud. Público e Incremento Otros Pasivos	7.224,5	Amortiz. Deuda y Dismin. Otros Pasivos	2.953,3
Total Fuentes Financieras	7.267,1	Total Aplicaciones Financieras	4.362,9
<b>Financiamiento Neto</b>	<b>0,0</b>		

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Una proyección que recepta la pérdida de recaudación de la Provincia y los mayores gastos corrientes por la partida salarial, muestra una brecha entre el presupuesto y lo esperable que lleva a un déficit económico del orden de los 3.370 millones de pesos.

**Cuadro N°2**  
**Presupuesto 2009. Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento.**  
**Millones de pesos**

Concepto	Presupuesto 2009	Proyección Propia
Ingresos Corrientes	51.950,4	49.463,1
Gastos Corrientes	50.838,9	52.831,3
<b>Resultado Económico: Ahorro/Desahorro</b>	<b>1.111,5</b>	<b>-3.368,2</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

### El hilo se corta por el ladrillo

Ese panorama tan oscuro es lo que ha llevado a ajustar los gastos previstos en 2009. Claro que es muy difícil achicar los gastos corrientes, razón por la que el principal ajuste para evitar que el déficit financiero se agigante ha sido la inversión pública.

Presupuestariamente estaba prevista una inversión casi tres veces superior a la realizada en 2008, con lo cual alcanzaría 6.000 millones de pesos. Sin embargo, transcurridos cinco meses, se ha ejecutado el 17% del gasto de capital previsto, que a su vez representa casi la mitad del total ejecutado en 2008.

Hay que tener en cuenta que la previsión presupuestaria implicaba un incremento muy significativo (del 183%) en relación a la ejecución alcanzada el año anterior. El propósito de un incremento tan significativo puede haber tropezado con dificultades porque requiere que la estructura triplique su capacidad operativa.

**Cuadro N°3**  
**Gasto de Capital**

Gasto previsto 2009 / Ejecutado 2008	2,83
Ejecutado* 2009 / Presupuestado 2009	16,9%
Ejecutado* 2009 / Ejecutado año 2008	47,7%

\* Hasta mayo de 2009. Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a las proyecciones de evolución del gasto de capital, no hay razones para suponer que la ejecución de las obras públicas de la Provincia se acelerará lo suficiente como para ejecutar la totalidad del gasto de capital presupuestado.

En circunstancias de difícil acceso al crédito y una situación presupuestaria delicada, la tentación de que la tijera corte por el lado de las obras será posiblemente irresistible.

Manteniendo un nivel de ejecución algo mayor al actual, la Provincia podría reducir sus necesidades de financiamiento en unos 3.300 millones de pesos.

### ¿Cuánto es el rojo y cuáles sus razones?

En el Presupuesto 2009 se preveía un déficit financiero de 2.900 millones de pesos que, sumándolo al "Endeudamiento público e incremento de otros pasivos", llevaba las necesidades de financiamiento totales a 7.225 millones de pesos.

Es decir que la necesidad de endeudarse alcanzaba ese monto, con el cual se cubrirían tanto el déficit financiero, como la amortización de deudas. El cuadro siguiente detalla esa situación según el Presupuesto 2009.

**Cuadro N°4**  
**Necesidades de financiamiento de La Provincia según Presupuesto 2009**

Fuente de financiamiento:	Millones \$
Endeudamiento Público e Incremento de Otros Pasivos	7.224,5
<b>Destino del Financiamiento</b>	
Inversión Financiera Neta	1.367,0
Amortización de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos	2.953,3
Déficit Financiero:	2.904,2
<b>Financiamiento Neto</b>	0,0

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, existen algunas cuestiones que modifican la situación respecto de lo presupuestado, entre ellas pueden citarse las siguientes.

#### *Aumento Salarial*

El incremento salarial otorgado a los diversos regímenes de la Administración Pública Provincial (APP) en marzo de este año (en el caso del personal de seguridad aunque empezó a percibirlo en abril en sus bolsillos, el estado por ley le aporta marzo a sus cajas previsionales), repercute en un costo adicional proporcional para el resto del año. Según nuestros cálculos, la proporción del incremento tiene un impacto de casi 2.000 millones de pesos en la partida personal. Este cuadro podría ser un poco más grave si se definiera algún retoque extra a dicha política salarial antes de fin de año, o si se siguieran generalizando los acuerdos paritarios hormiga o parciales que van agravando la carga comentada.

#### *El flojo desempeño de La Recaudación Tributaria*

Los ingresos tributarios provinciales preveían una suba respecto de 2008 de 29%, lo cual resulta exagerado frente a la evolución de la actividad económica (junto a una menor inflación), que es el principal determinante de los recursos impositivos de la Provincia.

Dentro de la recaudación provincial, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) es el principal tributo sobre el que se apoya el financiamiento del sector público provincial. Este impuesto es totalmente dependiente en su evolución, del nivel de actividad económica (y de la inflación).

Para la estimación anterior, el Ministerio de Economía provincial debió utilizar (por Ley de Responsabilidad Fiscal) los supuestos macroeconómicos fijados por el gobierno nacional. Ahora bien, ¿qué pasaría con el cálculo de los recursos provinciales si, atento a la crítica situación económica tanto nacional como mundial, el PBI no crece a la tasa esperada?.

Los otros tributos percibidos por la Provincia debieran también recaudarse en menor proporción a lo previsto, aunque en este caso debemos considerar que tanto el impuesto inmobiliario como el que grava automotores no se ven afectados en forma directa por el nivel de actividad en la misma forma que ingresos brutos (excepto por el menor nivel de patentamiento de vehículos nuevos). Es decir, si bien los automotores nuevos y los metros cuadrados agregados están asociados al nivel de actividad y afectan los pagos de esos dos impuestos, tienen un impacto marginal porque este impuesto grava los stocks de esos bienes, que son independientes de la actividad económica actual. (Aún así cabe reconocer que la desaceleración económica puede incentivar la morosidad en el pago de impuestos y puede tener un impacto más fuerte en el impuesto de sellos).

En virtud de los supuestos de evolución de la recaudación propia y de las transferencias por coparticipación (tanto las recibidas desde nación, como las realizadas a los municipios), estimamos que los ingresos corrientes netos de la Provincia serán 2.500 millones de pesos inferiores a los presupuestados.

Esto es así aún sosteniendo que el nivel de actividad ya tocó su piso.

#### *Ingresos por fondo sojero*

Para compensar el punto anterior, tampoco estaba previsto, al momento de aprobarse el presupuesto provincial, el ingreso de dinero mediante la creación del fondo federal solidario, constituido con el 30% de lo percibido por retenciones a la soja y derivados. Dado que este porcentaje se reparte según el criterio de la ley de coparticipación,

estimamos que luego de la distribución Nación - Provincias y entre provincias, la distribución neta de la transferencia obligatoria del 30% a los municipios, a Buenos Aires le quedarán unos \$550 millones.

A la luz del análisis realizado, las necesidades de financiamiento de Buenos Aires serán otras. El siguiente cuadro muestra tal situación según las estimaciones propias.

**Cuadro N°5**  
**Cálculo de las necesidades de financiamiento respecto del presupuesto 2009. En millones de \$**

Necesidad de financiamiento prevista	7.350,9
Motivos de mayor necesidad de financiamiento:	4.479,7
Incremento salarial APP	1.992,5
Reducción en la recaudación propia	2.487,2
Motivos de menor necesidad de financiamiento:	550,0
Fondo Federal Solidario (fondo sojero)	550,0
<b>Necesidad Total de Financiamiento</b>	<b>11.280,6</b>

*Fuente: Estimaciones propias sobre datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Bs As.*

**¿Cómo se financia el déficit?**

Los 11.280 millones de pesos que, según nuestras estimaciones, debe financiar la Provincia se reducen cuando se consideran los acuerdos alcanzados con la Nación.

Así, se acordó en el marco del Programa de Asistencia Financiera 2009 un desahogo de 2.932 millones de pesos.

Por otro lado, como mencionamos más arriba, la subejecución de obras públicas es una fuente de reducción de las necesidades financieras. Este es el monto más significativo dado que podrían evitarse erogaciones de capital por alrededor de 3.600 millones de pesos.

**Cuadro N°6**  
**Recálculo del resultado económico y financiero. Millones de pesos**

Concepto	Presupuesto 2009	Proyección Propia
Total de Ingresos Corrientes	51.950,4	49.463,1
Gastos Corrientes	50.838,9	52.831,3
<b>Resultado Económico: Ahorro/Desahorro</b>	<b>1.111,5</b>	<b>-3.368,2</b>
Recursos de Capital	1.878,8	1.878,8
Gastos de Capital	6.068,8	2.700,0
<b>Resultado Financiero: Superávit/Déficit</b>	<b>-2.904,2</b>	<b>-4.189,4</b>

*Fuente: Estimaciones propias sobre datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Bs As.*

*¿Se emitirá un bono como el Patacón?*

Las necesidades financieras de la Provincia son elevadas pero desde el punto de vista

de la imagen política y la señal económica que se emitiría, no es posible imaginar un bono cuya utilización semeje a una moneda.

Ello no quita que se colocará deuda para tomar parte del superávit del Instituto de Previsión Social (unos 1.300 millones de pesos).

Del mismo modo, la Provincia se ha declarado prácticamente en cesación de pagos frente a sus proveedores habituales, al punto que lanzó una línea de crédito para que los proveedores puedan reconstituir su capital de trabajo hasta tanto la Provincia les pueda pagar por los bienes y servicios ya provistos. El costo de esta paradoja puede implicar mayores precios para conseguir los mismos bienes en el futuro, dado que el interés por financiamiento incluido en la línea de préstamos a proveedores le será cargado otra vez al sector público provincial.

### **Del superávit al déficit económico**

En el comienzo de este trabajo decíamos que la Provincia, había presupuestado para 2009 un superávit económico de 1.111 millones de pesos, pero que al calcular los ingresos y gastos de capital (inversiones) incurría en déficit.

De por sí era difícil imaginar un resultado tan distinto al de 2008, cuando tuvo un déficit económico de 1.890 millones de pesos.

Ahora bien, a la luz de la menor recaudación y el mayor gasto salarial, el déficit económico previsto para 2009 asciende a unos 3.370 millones de pesos.

Dos observaciones son necesarias a esta altura: en primer lugar las hipótesis de trabajo son relativamente optimistas en cuanto a la evolución de los ingresos y los gastos corrientes. En segundo lugar, el cierre del ejercicio 2008 y las previsiones para 2009 muestran un déficit económico elevado y creciente.

Esto es, el déficit económico de la Provincia es ya un dato y su tratamiento requiere medidas estructurales, más que financiamiento coyuntural.

### **Comentarios Finales**

Podría resultar interesante discutir si la Provincia emitirá patacones o si mantendrá el pago a proveedores con una demora de 180 días, o si su organismo recaudador logrará mejor desempeño que el similar nacional.

Pero en cualquiera de esos casos hay una discusión de fondo que dar y de la cual, las anteriores, son sólo una consecuencia de su falta de trato: la Provincia de Buenos Aires tiene un déficit económico que es insostenible a largo plazo y se deben tomar medidas estructurales y consensuadas con toda la nación para revertir esa situación.

Ya no se discute si podrá o no realizar la obra pública, En este sendero la Provincia no podrá ejecutar sus gastos normales y habituales de funcionamiento.

Este problema puede paliarse acudiendo al mercado de crédito externo, como se ha anunciado a principios del mes de junio, la cuestión es que los potenciales compradores también advertirán que el endeudamiento es para cubrir gasto corriente, con lo cual podrían exigir una retribución (tasa de interés) acorde al riesgo. Y debe además superarse la restricción impuesta por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Otra vía de financiación es el mercado interno, particularmente la ANSeS y la postergación en el pago a los proveedores, en ambos casos con bajo costo a corto plazo. Claro que ninguna de las alternativas es excluyente, pudiéndose recurrir a una o a

todas ellas, eventualmente.

De todos modos el análisis de las cuentas fiscales de la provincia de Buenos Aires marca una situación que va más allá de lo coyuntural. La provincia arrastra el problema estructural del esquema de coparticipación pergeñado desde 1988 en adelante con la complicidad de los numerosos pactos firmados por las propias provincias.

La presente revista se editó en la  
**Facultad de Periodismo y Comunicación Social.**  
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 12 - tel (0221)  
422-4015 int 112 - Cel (0221) 15-4091960

#### CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria  
Lic. Alfredo Iñiguez  
Dr. Pablo Lavarello  
Lic. Gerardo De Santis  
Lic. Germán Saller

#### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Rafael Arístides Selva  
Lic. Julián Barberis  
Lic. Fernando Álvarez  
Lic. Matías Mancini  
Lic. Guillermo Bellingi  
Lic. Manuel Rodríguez

#### ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli  
Lic. Luciana Lanzi  
Lic. Federido Serra  
María Verónica Torras