

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

Previamente a las elecciones legislativas de Octubre, el oficialismo estaba gestando un clima de negociación con las provincias para llegar a un acuerdo fiscal, fruto de los juicios que éstas tienen contra el estado nacional, principalmente la provincia de Buenos Aires por el reclamo del fondo del conurbano bonaerense.

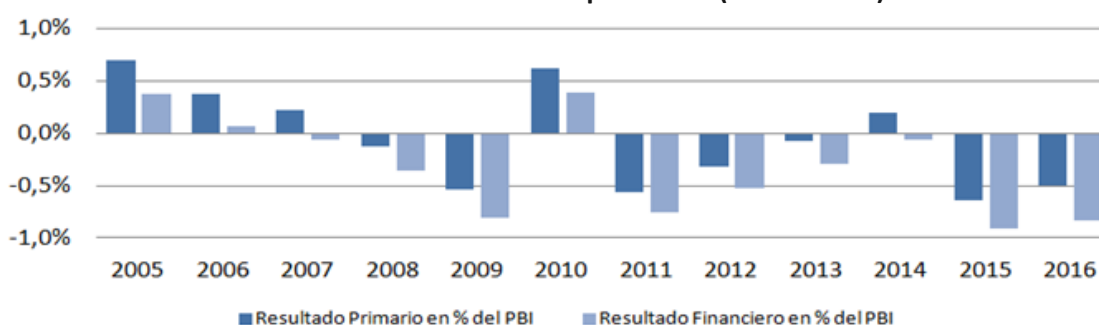
Luego de los resultados obtenidos en las elecciones, envalentonado por el apoyo recibido, el gobierno nacional puso en marcha el plan de ajuste, postergado por razones políticas. El acuerdo al que suscribieron las provincias, excepto San Luis, pone de manifiesto una fuerte transferencia de recursos de la Nación a las provincias y de unos distritos a otros, para lo cual cada uno de ellos debe tomar medidas para hacer frente a las modificaciones pactadas.

El objetivo de este apartado es analizar el estado de situación de las finanzas públicas provinciales durante los últimos años, y poner el acento principalmente en el Fondo del Conurbano Bonaerense e Ingresos Brutos, dos recursos que abastecen las arcas provinciales y que se modificarán con la aprobación de la reforma tributaria propuesta por el poder ejecutivo.

1. Estado de situación

Al analizar la información de las provincias en forma consolidada se observa que suman casi un punto más de déficit como porcentaje del PBI al déficit financiero del 6,6% del Estado Nacional de 2016. Asimismo el déficit de las provincias en ese año fue atenuado, en cierta medida, a raíz del comienzo de devolución de la retención del 15% de la coparticipación a favor de ANSES, y de las transferencias no automáticas que realiza el gobierno nacional a favor de las provincias. Éstas últimas en definitiva son transferencia de déficit de las provincias a la nación y en 2016 ascendieron a 1,7% del PBI¹.

Gráfico 13. Resultado consolidado de las provincias (en % del PBI). 2005-2016.



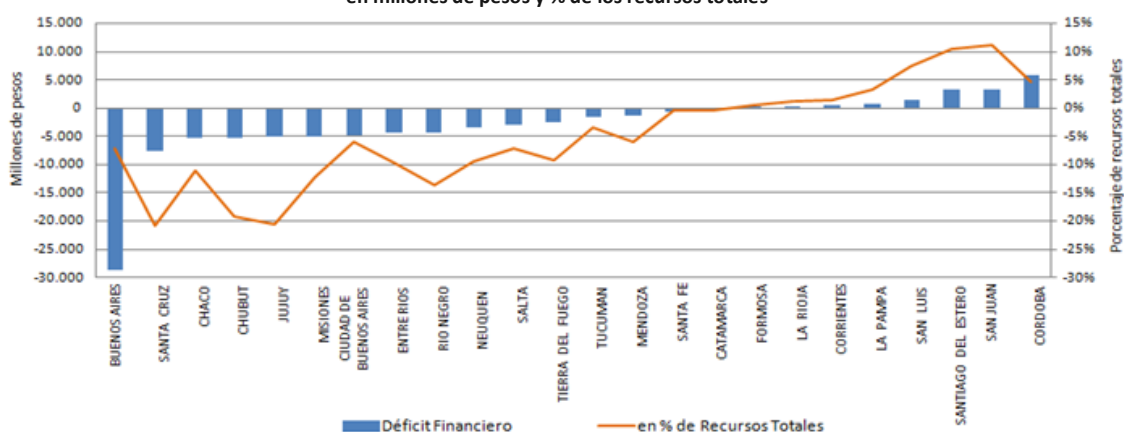
Fuente: Elaboración GERES en base a Secretaría de Hacienda

Asimismo, si se analiza el estado de situación de cada provincia en particular, se observa que la provincia con mayor déficit financiero es la provincia de Buenos Aires, con un déficit de \$28.677 millones de pesos, afectada, entre otras cosas, por la ley de Coparticipación Federal de impuestos vigente y por el monto irrisorio en el cual quedó establecido el Fondo del Conurbano Bonaerense (ver punto 2).



Si se analiza desde otra perspectiva, la situación de cada provincia cambia rotundamente. Al analizar el déficit financiero como porcentaje de los recursos totales de las provincias, se observa que la provincia de Santa Cruz es la que mayores problemas presenta en la relación recursos/gastos totales, ya que en 2016 gastó un 20,8% por encima de los recursos que obtuvo, teniendo en cuenta los gastos destinados a hacer frente a los vencimientos de deuda pública. Este mismo problema se puede apreciar en las provincias de Jujuy 20,6%, Chubut 19,1%, Río Negro 13,8%, Misiones 12,3% y Chaco 11,2%, las cuales tienen una estructura de gastos y compromisos de deuda que supera por más del 10% a los recursos percibidos. Asimismo, la provincia de Santa Cruz tuvo un cambio en la composición de los gastos entre 2005 y 2016, en los cuales el gasto corriente representó el 59 % de los gastos totales en el primero y pasó a ser el 98% en 2016. Buenos Aires, durante todo el período considerado mantuvo la relación de gastos corrientes sobre los gastos totales entre 93% y 96%.

Gráfico 14. Resultado financiero de las provincias año 2016.
en millones de pesos y % de los recursos totales



Fuente. Elaboración GERES en base a Secretaría de Hacienda

No se puede dejar de mencionar que los coeficientes de Coparticipación Federal de Impuestos (Cuadro 13)¹, establecidos a fines de los 80 y que, salvo algún caso puntual, siguen siendo los mismos, definitivamente dejaron relegadas a las provincias productoras de hidrocarburos, debido a las regalías que éstas percibirían por la mencionada actividad. Sin embargo esto fue contraproducente para esas provincias, dado que el estancamiento en la producción de hidrocarburos, la volatilidad de precios y el retraso cambiario, fueron variables que afectaron los ingresos percibidos por regalías y, por consiguiente, debieron tomar medidas para compensar en esa caída con recursos provinciales, principalmente con el ajuste de las alícuotas correspondientes a Ingresos Brutos.

Cuadro 13. Elaboración GERES en base a Comisión Federal de Impuestos

Índice de distribución de coparticipación	
NACIÓN	37,8900
BUENOS AIRES	12,4638
SANTA FE	5,0724
CORDOBA	5,0397
CIUDAD AUTONOMA DE BS AS	3,7500
CHACO	2,8314
ENTRE RIOS	2,7713
TUCUMAN	2,7002
MENDOZA	2,3668
SANTIAGO DEL ESTERO	2,3449
SALTA	2,1755
MISIONES	2,1099
FORMOSA	2,0661
SAN JUAN	1,9186
MISIONES	1,8748
JUJUY	1,6125
CATAMARCA	1,5633
RIO NEGRO	1,4321
SAN LUIS	1,2954
LA RIOJA	1,1752
LA PAMPA	1,0659
ATN	1,0000
NEUQUEN	0,9851
CHUBUT	0,8976
SANTA CRUZ	0,8976
TIERRA DEL FUEGO	0,7000

¹ Coeficientes resultantes de aplicar la distribución primaria y secundaria para cada receptor de fondos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos.



2. Fondo Conurbano Bonaerense

El artículo 104, inciso b del texto ordenado del decreto 649/97 Ley de Impuesto a las Ganancias, conforma el llamado Fondo del Conurbano Bonaerense con el 10% de la recaudación de dicho impuesto, para fortalecer a la provincia de Buenos Aires, perjudicada en la relación entre su aporte al producto bruto del país (PBG) y el coeficiente de coparticipación establecido para la distribución de recursos. En el mismo se fija en 1997, el monto de 650 millones de pesos para la provincia de Buenos Aires, y dispone que el resto de los fondos recaudados por este concepto se distribuya entre las provincias, de acuerdo a los coeficientes de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El monto mencionado se fijó en un contexto de estabilidad de precios y sirvió por unos pocos años. Con el correr del tiempo y el devenir de una política inflacionaria, el tope establecido para la provincia de Buenos Aires quedó totalmente desactualizado y el importe recibido por las demás provincias fruto del excedente del Fondo Conurbano Bonaerense fue incrementando.

Como se observa en el cuadro 14, la provincia de Buenos Aires en 2016 recibió por este concepto 650 millones, es decir \$38,60 por habitante de la provincia.

El total del Fondo del Conurbano Bonaerense en ese año fue de \$43.216 millones y la provincia solo recibió el 1,5% del fondo que se había creado para compensarla por su debilidad en la distribución de recursos, en contraposición con Córdoba y Santa Fe, que recibieron más del 11% de este fondo, o con provincias que por su reducida población recibieron más de \$3.000.- por habitante (ver cuadro 14).

El pacto fiscal suscripto por las provincias elimina el artículo 104 del impuesto a las ganancias y por ende elimina el Fondo del Conurbano Bonaerense, lo cual implica una reasignación de recursos del resto de las provincias a la provincia de Buenos Aires, que debe compensarse con otras medidas incluidas en la reforma tributaria.

3. Ingresos Brutos

El impuesto a los ingresos brutos fue la alternativa que tuvieron las provincias para incrementar sus recursos frente a las dificultades fiscales a las que debieron enfrentar durante los últimos 10 años. En el cuadro 15 se observa que la recaudación por el impuesto a los Ingresos Brutos aumento como % del PBI, el cual pasó del 2,5 % del PBI en 2005 al 4 % en 2016.

Cuadro 15. Recaudación Ingresos Brutos en % del PBI

Recaudación Ingresos Brutos en % del PBI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	2,5%	2,4%	2,7%	2,9%	3,2%	3,1%	3,2%	3,5%	4,0%	4,0%	4,1%	4,0%

Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda e INDEC.

Cuadro 14. Elaboración GERES en base a Secretaría de Hacienda e INDEC

Fondo Conurbano Bonaerense per capita 2016	
en pesos	
TIERRA DEL FUEGO	4.240,59
CATAMARCA	3.699,11
FORMOSA	3.350,81
LA RIOJA	2.988,13
LA PAMPA	2.919,08
SANTA CRUZ	2.582,78
SAN LUIS	2.543,93
SAN JUAN	2.433,45
SGO. DEL ESTERO	2.369,90
CHACO	2.322,73
JUJUY	2.075,65
ENTRE RIOS	1.968,87
RIO NEGRO	1.915,60
CORRIENTES	1.851,09
TUCUMAN	1.586,67
SALTA	1.525,72
NEUQUEN	1.485,05
MISIONES	1.476,12
CHUBUT	1.473,72
SANTA FE	1.403,86
CORDOBA	1.324,83
MENDOZA	1.176,67
BUENOS AIRES	38,60
CABA	-



Hay una relación muy fuerte entre la recaudación de este impuesto y el Producto Bruto Geográfico (PBG) de las provincias. En el cuadro 16 se observa que las que más recaudan por Ingresos Brutos, son las economías más grandes y con más población.

Asimismo, al analizar lo recaudado por este impuesto per cápita (cuadro 17), se observa que las provincias que más recaudan son las productoras de hidrocarburos y son las que tienen el menor coeficiente en la distribución de recursos coparticipados (cuadro 13). Las provincias productoras de hidrocarburos, en su estructura de ingresos tienen tres grandes componentes, recursos nacionales, recursos provinciales y regalías hidrocarburíferas. Con éstas últimas no cuentan el resto de las provincias, y es por ello que el coeficiente de coparticipación es menor en las que sí las reciben.

La recaudación por regalías depende del volumen de producción, del precio de los hidrocarburos y del tipo de cambio (ya que su precio es en dólares). Estas tres variables no fueron beneficiosas en los últimos años y, frente a un estancamiento en la recaudación por regalías, las provincias pusieron especial énfasis en el impuesto a los ingresos brutos. No es casualidad que en el pacto fiscal suscripto por los gobernadores, dentro de lo acordado para modificar las alícuotas del impuesto a los Ingresos Brutos, se hayan excluido expresamente las alícuotas vinculadas a las actividades hidrocarburíferas.

En definitiva, fueron los ingresos brutos los que dieron soporte fiscal a las provincias frente al aumento en sus gastos y que llevaron el aumento de la presión tributaria por ingresos brutos del 2,5% en 2005 al 4% en 2016. Y es por ello que dentro de los objetivos del oficialismo se encuentra bajar ésta presión y volver a valores de 2005 (2,5% del PBI) en el año 2022.

Cuadro 16. Elaboración GERES en base a Secretaría de Hacienda

Ingresos Brutos 2016 en millones de pesos	
BUENOS AIRES	114.692
CIUDAD AUTÓNOMA DE BS AS	69.293
CÓRDOBA	23.868
SANTA FE	23.758
MENDOZA	12.798
NEUQUÉN	9.540
TUCUMÁN	8.240
MISIONES	6.982
ENTRE RÍOS	5.931
SALTA	5.101
CHUBUT	4.781
SANTA CRUZ	4.422
CHACO	4.295
RÍO NEGRO	4.262
CORRIENTES	3.116
SAN LUIS	2.791
TIERRA DEL FUEGO	2.550
LA PAMPA	2.191
SAN JUAN	2.093
JUJUY	2.039
SGO. DEL ESTERO	1.830
CATAMARCA	1.467
FORMOSA	1.330
LA RIOJA	997
TOTAL	318.367

Cuadro 17. Elaboración GERES en base a Secretaría de Hacienda e INDEC

Ingresos Brutos per cápita en pesos	
CIUDAD AUTÓNOMA DE BS AS	22.651,15
TIERRA DEL FUEGO	16.293,43
NEUQUÉN	15.170,05
SANTA CRUZ	13.420,64
CHUBUT	8.280,12
SANTA FE	6.935,26
BUENOS AIRES	6.810,20
MENDOZA	6.710,83
CÓRDOBA	6.617,99
LA PAMPA	6.327,47
RÍO NEGRO	6.012,81
MISIONES	5.798,38
SAN LUIS	5.779,92
TUCUMÁN	5.106,92
ENTRE RÍOS	4.444,69
SALTA	3.773,31
CHACO	3.716,32
CATAMARCA	3.661,82
CORRIENTES	2.883,50
SAN JUAN	2.800,22
JUJUY	2.768,92
LA RIOJA	2.674,12
FORMOSA	2.274,63
SGO. DEL ESTERO	1.950,30

