



Universidad Nacional de La Plata

**Departamento
de
Economía**
*Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata*

El Resultado Fiscal de las Provincias: ¿Exógeno o Endógeno? Una Mirada de Mediano Plazo

Alberto Porto y Luciano Di Gresia

Documento de Trabajo Nro. 73
Noviembre 2007

El resultado fiscal de las provincias: ¿exógeno o endógeno? Una mirada de mediano plazo¹

Alberto Porto
aporto@speedy.com.ar
Departamento de Economía, UNLP

Luciano Di Gresia
luciano@depeco.econo.unlp.edu.ar
Departamento de Economía, UNLP

Noviembre 2007

Síntesis

Se estudia la evolución fiscal de las provincias argentinas en el período 1983-2006 y se calcula el impacto de las políticas nacionales sobre el resultado financiero. Sin esas políticas nacionales el resultado financiero provincial hubiera sido superavitario, versus el resultado negativo que muestra la contabilidad. Más de la totalidad del stock agregado de la deuda provincial al 31-12-2006 se debe a la no compensación de la externalidad fiscal interjurisdiccional vertical de la Nación a las Provincias. De la estimación econométrica resulta que por cada peso de externalidad, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.

Las cuantificaciones presentadas revelan que en la relación entre el gobierno nacional y las provincias ha estado ausente uno de los principios básicos que deben cumplirse para que funcione el federalismo fiscal, que es el de "lealtad institucional". En términos simples este principio establece que ningún nivel de gobierno tome decisiones que afecten a otro nivel, sin compensación. En términos más técnicos el principio establece que las "externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales" (de la Nación a las provincias, en nuestro caso) se paguen.

Abstract

In this paper the fiscal situation of argentinian provinces in the period 1983-2006 is studied and the impact of national policies is estimated. Without these policies the provinces would have had surplus versus the deficit that accounting shows. The provincial debt on December 31st 2006 was lower than the fiscal externality generated by national policies. The estimations presented here show that in the fiscal relationship between the nation and the provinces the principle of "institutional loyalty" is not present.

JEL, clasificación: H7

¹ Un resumen preliminar fue presentado en el 10° Seminario de Federalismo Fiscal, organizado por el Senado de la Nación, Universidad Austral (IAE), CIPPEC, Universidad Nacional de La Plata (FCE) y Foro de Federaciones. Salon Azul del Senado de la Nación. Buenos Aires, noviembre 2007.

Contenido

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Introducción | 3 |
| 2 | La evolución fiscal de las provincias | 3 |
| 3 | El efecto de las políticas nacionales | 4 |
| 4 | Análisis por provincias..... | 7 |
| 5 | Conclusiones | 11 |
| 6 | Anexo: cuestiones metodológicas | 12 |
| 7 | Referencias | 14 |

1 Introducción

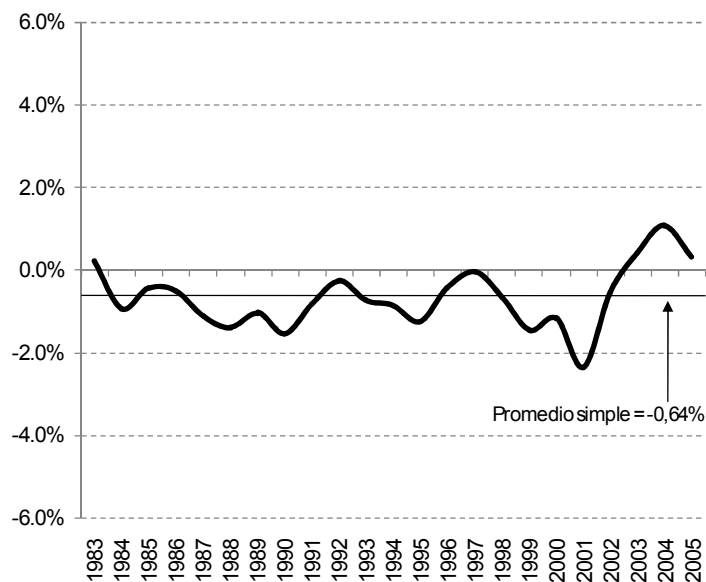
El objetivo de este trabajo es analizar la evolución fiscal de las provincias argentinas en el mediano plazo y determinar qué porcentaje del resultado negativo contabilizado está determinado exógenamente por políticas nacionales y cuanto se debe al propio comportamiento del sector.

El documento está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se presenta una descripción de la evolución fiscal de las provincias para el período 1983-2006 según la información contable oficial. En la sección 3 se cuantifica el impacto de las políticas nacionales sobre la situación fiscal del agregado provincial. En la sección 4 se presenta una estimación del impacto desagregado por provincias. En la sección 5 se concluye. En el Anexo se incluyen cuestiones metodológicas.

2 La evolución fiscal de las provincias

El Gráfico 1 presenta el resultado fiscal del conjunto de gobiernos provinciales de la Argentina en el período 1983-2006. Las cifras, que reflejan el resultado contable que publica el Ministerio de Economía y Producción de la Nación,² muestran un resultado financiero crónicamente deficitario, con solo algunos años de superávit, que tiende a evaporarse rápidamente.

Gráfico 1 – Evolución del resultado financiero en términos del PIB para el total de provincias

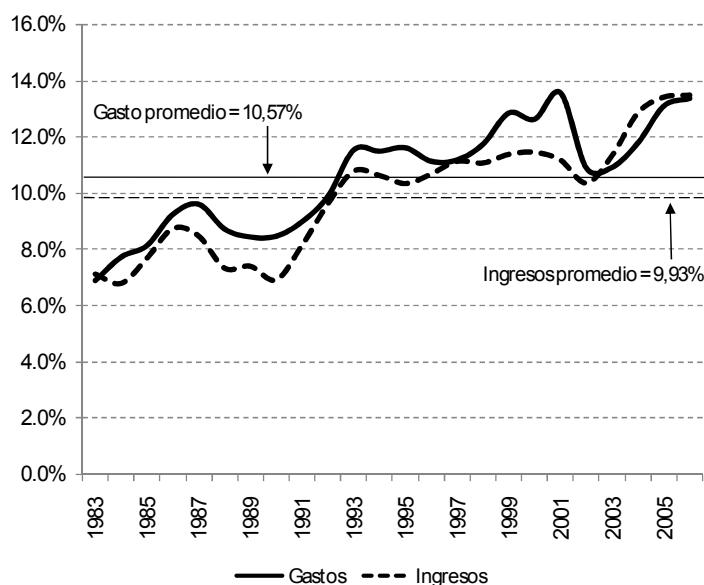


² www.mecon.gov.ar

El promedio de resultado financiero en términos del PIB es de **-0,64%** en el período 1983-2006. Se observan situaciones de superávit sólo en los años 2003 a 2006 con un máximo en el 2004 de **+1,08%**. Los déficits financieros mayores se observan en la crisis del 2001 con **-2,37%** y en el año 1990 con **-1,55%** del PIB.

El gasto total provincial en promedio ha sido del **10,57%** del PIB, con valores superiores a la media en los últimos 4 años. Con respecto a los ingresos totales (propios y transferencias nacionales por coparticipación y otros), el promedio ha sido del **9,93%** del PIB. El Gráfico 2 muestra la evolución.

Gráfico 2 - Evolución de gastos e ingresos provinciales totales en términos del PIB³



3 El efecto de las políticas nacionales

La evolución de la situación fiscal de las provincias argentinas se ha visto afectada por un conjunto de políticas definidas desde el gobierno nacional. Algunas de ellas son:⁴

- Transferencia de servicios hacia las provincias, sin contrapartida de financiamiento.
- Transferencias de cajas previsionales desde las provincias hacia la nación.

³ Fuente Cuentas Nacionales.

⁴ Hay una dimensión muy importante no cuantificada en este trabajo que se refiere a los efectos de la política tributaria nacional sobre los recursos tributarios provinciales (transferencias y recursos propios). En el período hubo varias políticas nacionales que significaron avances sobre fuentes tributarias provinciales (bases imponibles y alícuotas).

- Modificaciones del esquema de coparticipación inicialmente establecido por la Ley 23.548.
- Aumento de la importancia de las transferencias de recursos hacia las provincias por la vía del presupuesto nacional.⁵

Estas políticas impactan sobre el resultado fiscal provincial de diferentes maneras. Algunas mejoran el resultado financiero de las provincias, p.ej., la transferencia de cajas previsionales deficitarias a la nación, y las transferencias presupuestarias desde nación. Otras empeoran fiscalmente a las provincias como, por ejemplo, la transferencia de servicios y las modificaciones al esquema de coparticipación.

Resulta de interés cuantificar el efecto neto con el objetivo de analizar la importancia que las políticas públicas nacionales han tenido en la determinación de la evolución del resultado fiscal provincial. En otras palabras, se trata de determinar en qué medida el resultado contable (déficit) se debe a factores exógenos a las decisiones de las provincias. En la Tabla 1 se presenta una cuantificación preliminar,

Tabla 1 – Impacto de políticas nacionales sobre el superávit financiero provincial

| Año | Ingresos | Gastos | Resultado financiero | Políticas nacional que afectaron la situación fiscal provincial | | | | | Resultado financiero sin impacto políticas nacionales |
|------|----------|-------------|----------------------|---|---------------------|--------------------------------------|---|---|---|
| | | | | Transferencias de gasto | | Modificaciones de la coparticipación | Transferencias desde Presupuesto Nacional | Impacto fiscal sin políticas nacionales | |
| | | | | Servicios | Cajas previsionales | | | | |
| [1] | [2] | [3]=[1]-[2] | [4] | [5] | [6] | [7] | [8]=[4]+[5]+[6]+[7] | [9]=[3]+[8] | |
| 1983 | 7.12% | 6.90% | 0.23% | | | | -2.48% | -2.5% | -2.25% |
| 1984 | 6.80% | 7.73% | -0.93% | | | | -1.77% | -1.8% | -2.70% |
| 1985 | 7.69% | 8.14% | -0.45% | | | | -0.24% | -0.2% | -0.69% |
| 1986 | 8.75% | 9.24% | -0.50% | | | | -0.42% | -0.4% | -0.92% |
| 1987 | 8.48% | 9.60% | -1.12% | | | | -0.59% | -0.6% | -1.71% |
| 1988 | 7.34% | 8.73% | -1.38% | | | | -0.10% | -0.1% | -1.49% |
| 1989 | 7.40% | 8.44% | -1.04% | | | 0.21% | -0.14% | 0.1% | -0.97% |
| 1990 | 6.92% | 8.47% | -1.55% | | | 0.50% | -0.11% | 0.4% | -1.15% |
| 1991 | 8.15% | 8.98% | -0.83% | | | 0.55% | -0.13% | 0.4% | -0.41% |
| 1992 | 9.62% | 9.88% | -0.26% | 0.69% | | 0.77% | -0.22% | 1.2% | 0.97% |
| 1993 | 10.78% | 11.53% | -0.74% | 0.74% | | 0.86% | -0.26% | 1.3% | 0.60% |
| 1994 | 10.63% | 11.48% | -0.85% | 0.74% | | 1.04% | -0.31% | 1.5% | 0.62% |
| 1995 | 10.35% | 11.60% | -1.26% | 0.74% | | 1.19% | -0.37% | 1.6% | 0.30% |
| 1996 | 10.69% | 11.12% | -0.44% | 0.70% | | 1.20% | -0.43% | 1.5% | 1.04% |
| 1997 | 11.14% | 11.18% | -0.04% | 0.73% | -0.38% | 1.31% | -0.38% | 1.3% | 1.24% |
| 1998 | 11.08% | 11.73% | -0.65% | 0.75% | -0.42% | 1.49% | -0.39% | 1.4% | 0.78% |
| 1999 | 11.38% | 12.84% | -1.45% | 0.87% | -0.40% | 1.52% | -0.40% | 1.6% | 0.14% |
| 2000 | 11.45% | 12.62% | -1.17% | 0.90% | -0.42% | 1.92% | -0.51% | 1.9% | 0.72% |
| 2001 | 11.18% | 13.55% | -2.37% | 0.96% | -0.36% | 1.83% | -0.43% | 2.0% | -0.36% |
| 2002 | 10.36% | 10.88% | -0.52% | 0.79% | -0.21% | 1.73% | -0.67% | 1.6% | 1.12% |
| 2003 | 11.35% | 10.91% | 0.43% | 0.71% | -0.29% | 2.46% | -0.62% | 2.3% | 2.71% |
| 2004 | 12.86% | 11.78% | 1.08% | 0.75% | -0.24% | 2.92% | -0.82% | 2.6% | 3.70% |
| 2005 | 13.42% | 13.09% | 0.33% | 0.83% | -0.23% | 2.86% | -0.89% | 2.6% | 2.90% |
| 2006 | 13.49% | 13.35% | 0.13% | 0.92% | -0.17% | 2.88% | -0.83% | 2.8% | 2.94% |

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda.

⁵ Estas transferencias, decididas y financiadas por el gobierno nacional son, en realidad un gasto nacional.

Las columnas [1], [2] y [3] presentan la situación fiscal verificada en las provincias en el período 1983-2006.

En la columna [4] se cuantifica el impacto de las transferencias de servicios (educativos y otros). El signo positivo representa un efecto negativo sobre el resultado financiero; es decir, su eliminación mejoraría el superávit financiero.

La columna [5] cuantifica el efecto positivo sobre las finanzas provinciales de la transferencia de cajas previsionales deficitarias durante los 90.

La columna [6] presenta el efecto negativo sobre las finanzas provinciales de las modificaciones al régimen de coparticipación. Principalmente por detracciones para el sistema de seguridad social.

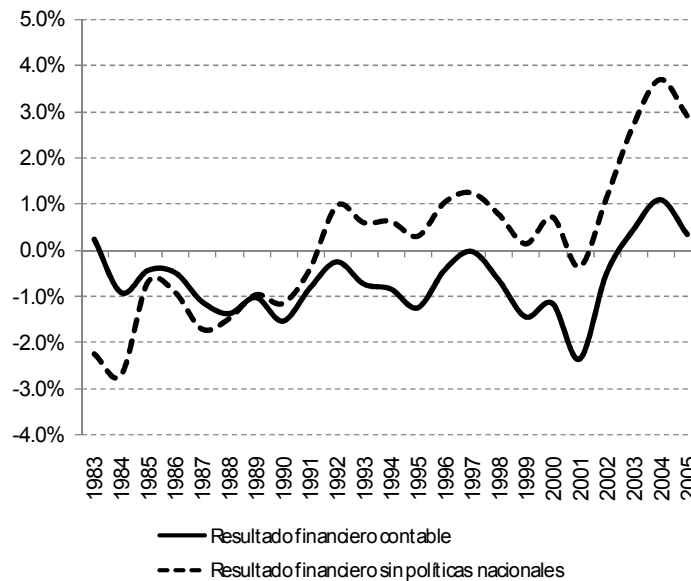
La columna [7] cuantifica el impacto positivo sobre las finanzas provinciales de las transferencias que se realizan desde el presupuesto nacional.⁶

El impacto agregado de las políticas nacionales se presenta en la columna [8]. La última columna muestra el resultado financiero deducido el efecto de las políticas nacionales.

En el Gráfico 3 se representa el sendero temporal del resultado financiero con y sin el efecto de las políticas nacionales mencionadas. El panorama es bien distinto en los dos casos. Los resultados sin ajustar por políticas nacional son negativos (déficit provinciales) entre 1984 y 2002; a partir de 2003 son positivos con un máximo en 2004. Si se descuentan los efectos de las políticas nacionales –de las que las provincias son meros agentes “receptores”- el panorama es bien distinto en signo, tendencia y magnitud. Desde 1992 se registra superávit provincial, con fuerte aumento a partir de 2003.

⁶ Ver nota de pie 4.

Gráfico 3 – Evolución del resultado financiero en términos del PIB sin el efecto de políticas públicas nacionales



La respuesta a la pregunta inicial de que porcentaje del resultado financiero del conjunto de provincias se debe a políticas nacionales puede resumirse del modo siguiente. En el período 1983-2006 (Tabla 2) el conjunto de provincias muestra un déficit contable acumulado equivalente al 12,3% del PIB del 2006;⁷ si se corrige por el efecto de políticas nacionales, el resultado se transforma en un superávit acumulado equivalente al 9,1% del PIB de 2006. El componente exógeno del resultado financiero de las provincias es equivalente al 21,4% del PIB del 2006.

Tabla 2 – Impacto de las políticas nacionales sobre el resultado financiero provincial agregado período 1983-2006 (en porcentaje del PIB de 2006)

| | |
|---|-------|
| Resultado financiero contable acumulado en valor presente de 2006 | -12.3 |
| Impacto de políticas nacionales (componente exógeno) | -21.4 |
| Resultado financiero sin impacto de políticas nacionales | 9.1 |

4 Análisis por provincias

El mismo cálculo presentado en la Tabla 1 se efectúa para cada provincia. La Tabla 3 expone la sumatoria del resultado financiero y el impacto fiscal de las políticas nacionales para el período 1983-2006.

⁷ Para este cálculo se estimó la sumatoria de los resultados financiero (1983-2006) en valor presente del año 2006.

Tabla 3 - Impacto de políticas nacionales sobre el superávit financiero de cada provincia en 1983-2006 (en millones de pesos)

| Provincia | Resultado financiero [1] | Efecto políticas nacionales [2] | Resultado financiero sin políticas nacionales [3]=[1]-[2] |
|------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--|
| Buenos Aires | -30 114 | -33 518 | 3 404 |
| Catamarca | -1 422 | -3 035 | 1 613 |
| Chaco | -3 429 | -9 160 | 5 731 |
| Chubut | -1 846 | -1 049 | -797 |
| Ciudad de Buenos Aires | -1 135 | -4 336 | 3 202 |
| Córdoba | -7 322 | -16 872 | 9 550 |
| Corrientes | -2 002 | -5 499 | 3 497 |
| Entre Ríos | -2 700 | -8 304 | 5 604 |
| Formosa | -3 720 | -6 256 | 2 536 |
| Jujuy | -3 440 | -2 113 | -1 328 |
| La Pampa | -284 | -2 174 | 1 890 |
| La Rioja | -1 715 | 4 369 | -6 085 |
| Mendoza | -1 553 | -5 239 | 3 686 |
| Misiones | -2 198 | -3 397 | 1 199 |
| Neuquén | -2 079 | -2 007 | -72 |
| Río Negro | -3 904 | -2 565 | -1 339 |
| Salta | -2 409 | -4 557 | 2 148 |
| San Juan | -2 124 | -3 447 | 1 323 |
| San Luis | 1 347 | -2 707 | 4 054 |
| Santa Cruz | -970 | -435 | -535 |
| Santa Fe | -4 465 | -15 704 | 11 239 |
| Santiago del Estero | 756 | -4 645 | 5 401 |
| Tierra del Fuego | -531 | -1 994 | 1 462 |
| Tucumán | -3 282 | -5 276 | 1 994 |
| Total | -80 542 | -139 919 | 59 376 |
| PIB 2006 | 654 413 | | |
| % PIB 2006 | -12.3% | -21.4% | 9.1% |

Nota: Los valores presentados en las columnas [1] y [2] representan la sumatoria en valor presente de la situación en cada año para cada provincia

Por ejemplo, puede observarse que en la provincia de Buenos Aires el resultado financiero acumulado en 1983-2006 es de 30.114 millones de pesos negativo.⁸ Este resultado negativo puede atribuirse en su totalidad al efecto de políticas nacionales. De no haber existido, el resultado financiero acumulado para la provincia hubiera sido positivo en 3.404 millones de pesos. Situaciones similares se observan en el resto de las provincias (impacto negativo de políticas nacionales), excepto en La Rioja en la que el impacto de las políticas nacionales fue positivo (por las elevadas transferencias recibidas por la provincia desde el presupuesto nacional, principalmente desde 1995 en adelante).

Un punto de interés es la relación entre el stock de deuda provincial⁹ y el impacto de las políticas nacionales. En la Tabla 4 se presentan los cálculos del valor presente (año 2006) para el conjunto de provincias.

⁸ En valor presente del año 2006.

⁹ Stock de deuda al 31/12/2006, según Ministerio de Economía y Producción.

Tabla 4 – Resultado financiero con y sin impacto de las políticas nacionales y stock de deuda al 31/12/2006 (en millones de pesos)

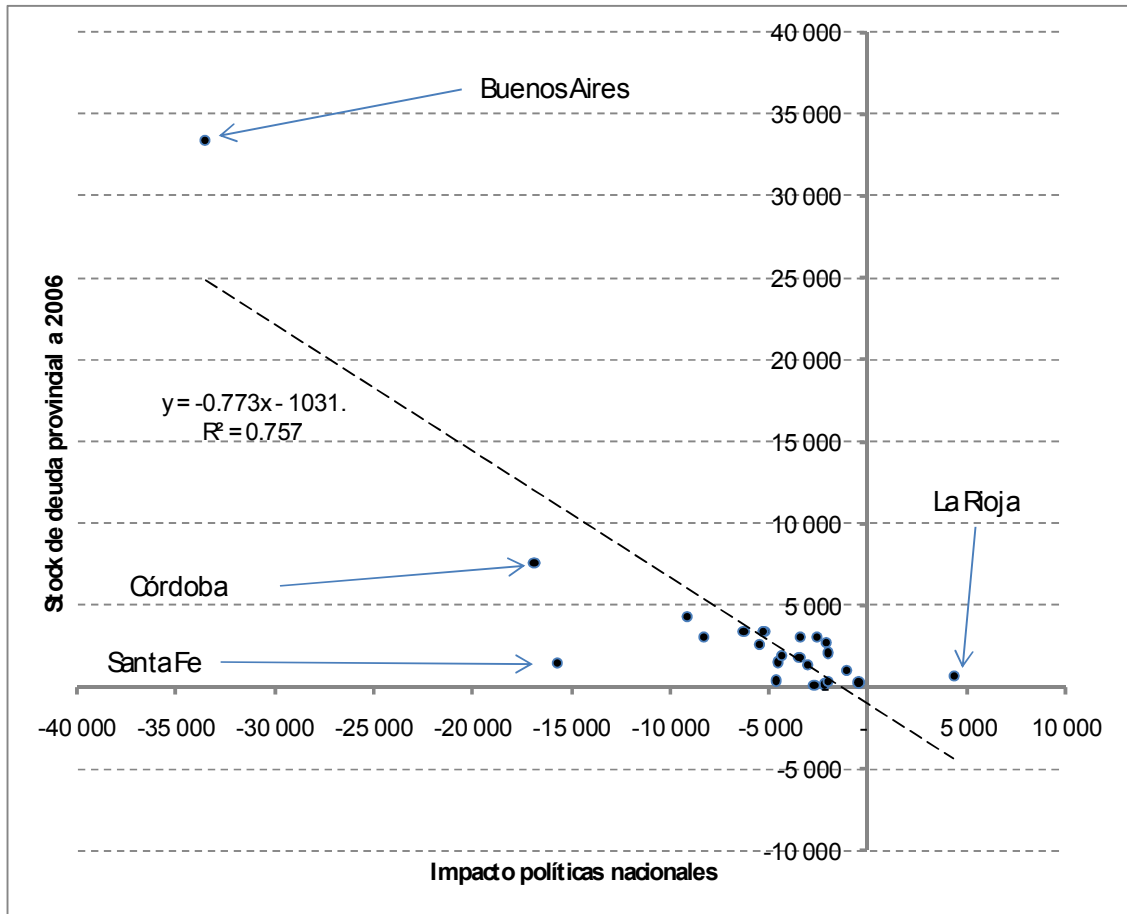
| | |
|--|----------|
| Valor presente de resultados financieros provinciales acumulados (1983-2006) | -80 542 |
| Valor presente de resultados financieros provinciales acumulados sin impacto de políticas nacionales (1983-2006) | 59 376 |
| Impacto políticas nacionales | -139 919 |
| Stock de deuda provincial al 21/12/2006 | 83 478 |

Como puede observarse en la Tabla 4 el stock de deuda al 31/12/2006 es menor que el impacto negativo de las políticas nacionales.

En el Gráfico 4, se observa que existe una clara relación entre el impacto de las políticas nacionales y el stock de deuda. La relación entre ambas variables es tal que por cada peso de impacto negativo de las políticas nacionales, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.¹⁰ En el gráfico se observa que las provincias de Córdoba y Santa Fe han logrado compensar en parte el impacto negativo de las políticas nacionales y se ubican por debajo de la línea de regresión. En la provincia de Buenos Aires, el impacto negativo de las políticas nacionales (33.518 millones de pesos en valor actual al 2006), resulta prácticamente igual al stock de deuda al 31/12/2006 de 33.374 millones de pesos. Por otro lado, el caso atípico de la provincia de La Rioja refleja un impacto positivo de las políticas nacionales.

¹⁰ El resto puede haber sido compensado por mayor presión tributaria provincial y/o deterioro en la prestación de los servicios.

Gráfico 4 – Impacto políticas nacionales vs deuda pública provincial (millones de pesos)



5 Conclusiones

El trabajo muestra una de las dimensiones en las que el federalismo fiscal argentino fracasa. Es la relación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales¹¹ en la que ha estado ausente uno de los principios básicos que deben cumplirse para que funcione el federalismo fiscal, el de "lealtad institucional".¹² En términos simples este principio establece que ningún nivel de gobierno tome decisiones que afecten a otro nivel, sin compensación. En términos más técnicos el principio establece que las "externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales"¹³ (de la Nación a las provincias, en nuestro caso) se paguen.¹⁴

La no compensación del impacto de las políticas nacionales sobre las finanzas provinciales se estima, para el período 1983-2006, en 139 mil millones de pesos de 2006. Sin esas políticas nacionales el resultado financiero provincial hubiera sido positivo en 59 mil millones de pesos, versus el resultado contable negativo de 80 mil millones.

Más de la totalidad del stock agregado de la deuda provincial se debe a la no compensación de la externalidad fiscal interjurisdiccional vertical de la Nación a las Provincias. La estimación de la relación entre las variables indica que por cada peso de externalidad, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.

¹¹ No es la única dimensión en la que fracasa, pero es la que constituye el objetivo de este trabajo.

¹² Esta expresión, que resultó de la interacción con J. Suarez Pandiello en las II Jornadas Hispano Argentinas de Economía Pública, (Valle Hermoso, Córdoba, 2007) y que es utilizada en España, resulta más comprensible para el público general que la de "externalidad".

¹³ Dahlby (1996).

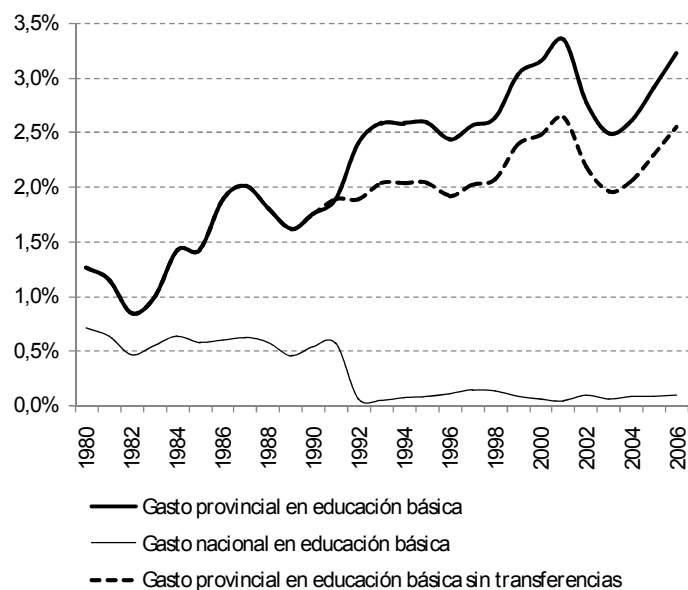
¹⁴ Este principio es muy relevante en la Argentina y ha ocupado un papel tan importante que en el Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 se incluyó la disposición de que "No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la Ley del Congreso y la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso". La disposición es una salvaguarda incompleta para la ya que no contempla la compensación por la fijación centralizada de ciertas variables (p.ej. salarios), avances sobre fuentes tributarias, etc. Pero es interesante como reconocimiento constitucional. Un antecedente legal de salvaguarda frente a las políticas nacionales con impacto sobre las finanzas provinciales es el art. 7 de la Ley 23548; para detalles ver A. Porto (1990).

6 Anexo: cuestiones metodológicas

6.1 Transferencias de servicios

Para la cuantificación del efecto fiscal de las transferencias de servicios educativos se utilizó información de gasto por finalidad y funciones (Ministerio de Economía y Producción, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales), que se presenta en el Gráfico 5.

Gráfico 5 – Evolución del gasto en educación básica



Los supuestos utilizados para la cuantificación son:

- La transferencia de servicios educativos implicó un 0,51% del PIB en el año 1992. Monto que surge de calcular la caída de gasto nacional entre 1992 y 1991 por el concepto gasto en educación básica.
- Los años posteriores (1993-2006) se estiman utilizando las tasas de variación del gasto en educación básica provincial.

Adicionalmente se incorporaron el resto de las transferencias (hospitales) considerando los valores presentes en la Ley 24.049 de transferencia de servicios educativos de la Nación a las provincias.

6.2 Transferencias de cajas previsionales provinciales

Para la estimación del efecto fiscal de las transferencias de las cajas previsionales de algunas provincias, se utilizó información de Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción. Es importante mencionar que se considera solamente el déficit de las cajas transferidas, es decir, se descuentan los recursos propios que generan.

Tabla 5 – Gasto nacional en cajas transferidas¹⁵

| Año | En millones de pesos | En % del PIB |
|------|----------------------|--------------|
| 1997 | 1 112 | 0.38% |
| 1998 | 1 267 | 0.42% |
| 1999 | 1 135 | 0.40% |
| 2000 | 1 194 | 0.42% |
| 2001 | 962 | 0.36% |
| 2002 | 665 | 0.21% |
| 2003 | 1 075 | 0.29% |
| 2004 | 1 080 | 0.24% |
| 2005 | 1 215 | 0.23% |
| 2006 | 1 100 | 0.17% |

Fuente: Ministerio de Economía y Producción

6.3 Modificaciones en la coparticipación

Para el cálculo de las modificaciones en la coparticipación se aplicó la siguiente metodología:

1. Se obtuvo el valor de recursos tributarios de origen nacional (Ley 23.548 y modificatorias) recibido por el conjunto de provincias (fuente Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción).
2. Se obtuvo información sobre recaudación de impuestos nacionales coparticipables en los términos originales de la 23.548 (todos los recursos excepto seguridad social y comercio exterior).
3. Se estimó una coparticipación teórica aplicando un 57,36% sobre los valores del punto anterior.¹⁶
4. Se comparó la coparticipación teórica con los recursos transferidos efectivamente, conformándose de esta manera el monto adjudicado a modificaciones de la coparticipación.

¹⁵ Corresponde a lo efectivamente pagado.

¹⁶ No se consideró aparte el régimen de Combustibles, cuestión que puede ser refinada en versiones posteriores.

6.4 Transferencias del presupuesto nacional hacia las provincias

Para el cálculo del efecto de transferencias recibidas por las provincias vía el Presupuesto Nacional, se supuso preliminarmente que en su mayoría están configuradas por los ingresos provinciales informados como transferencias (puede haber otros conceptos).

7 Referencias

Dahlby B. (1996): "Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants", *International Tax and Public Finance*, Vol. 3, No 3.

Porto A. (1990): *Federalismo Fiscal. El Caso Argentino*, Ed. Tesis, Buenos Aires.