

¿Qué tan grave es la situación fiscal provincial?

Informe Mensual Enero

Martes 24 de enero de 2012

labourcapitalgrowth

Ramsay 1810 - Piso 5°
(5411) 4787-2326
www.lcgsa.com.ar
contacto: info@lcgsa.com.ar

Editorial

El cierre del 2011 mostró dificultades en muchas provincias para realizar en tiempo y forma el pago de los sueldos y aguinaldos de los empleados públicos provinciales, aun en un año en el cual la economía creció fuerte. Es esperable que la cuestión de la fragilidad de las cuentas fiscales provinciales sea un tema de discusión recurrente en el 2012.

Lo paradójico es que, visto desde una perspectiva macroeconómica, no se trata de un problema de magnitud: el monto del desequilibrio provincial estimado luce absolutamente manejable para el Gobierno Nacional. Sin embargo, la lógica de funcionamiento del kirchnerismo hará que este tema genere ruido permanente en la gestión micro de cada provincia. La situación no luce sencilla para los gobernadores. A las vulnerabilidades estructurales de las cuentas fiscales provinciales (alta incidencia de los salarios, alta dependencia de la inflación y de las transferencias discrecionales provenientes de la Nación), se suma un Gobierno Nacional que no previene los problemas ni les busca solución estructural sino que prefiere dosificar las herramientas de las que dispone a los fines de ejercer un mayor control político.

A ello se le suma hoy un inconveniente adicional. Más allá de los vaivenes en la relación Nación-Provincias, mientras estuvo vivo NK siempre existía una instancia política en la cual cada gobernador podía sentarse a negociar directamente y obtener una respuesta definitiva. La situación es distinta hoy. Pese a los incipientes problemas de caja, los gobernadores se han quedado sin interlocutores válidos dentro del Gobierno: pocos funcionarios atienden el teléfono y los que lo hacen no tienen poder decisorio. Por otra parte, el Gobierno ha venido dando señales evidentes de distanciamiento con antiguos aliados de peso, tanto políticos (Moyano y Scioli siendo dos casos emblemáticos) como empresarios. Esta errática manera de asignar premios y castigos, junto con la cerrazón oficial,

genera aún más incertidumbre entre gobernadores e intendentes.

La situación es particularmente relevante en el caso de la provincia de Buenos Aires, máxime después de haber resignado espacios de poder dentro del PJ y aceptado mansamente las listas de legisladores impuestas por la Casa Rosada. Al ahogo financiero estructural de la provincia se le suma el cerrojo político establecido luego de las últimas elecciones por el Gobierno Nacional. La gran incógnita es cómo se resolverá este inevitable foco de conflicto de cara al futuro. ¿Podrá mantenerse el “empate” previo, en el cual un gobernador sin peso parlamentario pero con una elevada imagen pública aceptaba el disciplinamiento político a cambio del auxilio financiero? ¿O, distintamente, se alterará este delicado equilibrio una vez que empiece a aparecer en el horizonte la discusión por la sucesión presidencial?

La magnitud del problema

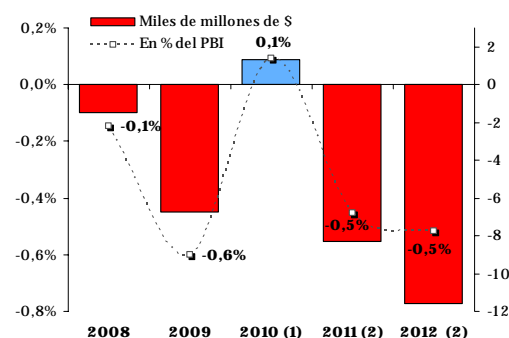
En medio del cambio de autoridades, **las complicaciones para pagar salarios y aguinaldos en algunas provincias pusieron en evidencia la delicada situación fiscal.** Santa Cruz fue ciertamente el caso más notorio, pero también mostraron dificultades otras como Río Negro, Santa Fe y Córdoba. En paralelo, la suba de alícuotas de impuestos propios (Ingresos Brutos e Inmobiliario) también fue moneda corriente en los presupuestos para el 2012, algo que sucedió en Buenos Aires, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén y Chaco.

Vistas de forma conjunta, las cuentas públicas provinciales han venido mostrando un progresivo y permanente deterioro de su situación fiscal. De los superávits de los primeros años post crisis se pasó un primer año de déficit en el 2008 del 0,1% del PBI. La crisis económica del 2009 implicó un significativo empeoramiento pero, así y todo, el monto del desequilibrio era normal y fue absolutamente manejable: un déficit primario provincial que alcanzó \$ 6.700 M (0,6% del PBI), aún en un año en el cual la economía tuvo una caída superior al 3%.¹

Los números mejoraron en 2010 debido a dos cuestiones circunstanciales: 1) la inercia de la recesión del 2009 permitió acordar a principios de año una pauta salarial moderada que, combinada con un menor aumento del empleo público, hizo que el gasto en personal creciera 21% (1 pp por debajo de la variación del 2009), a la vez que los ingresos tributarios se incrementaron 32% de la mano del crecimiento de la economía y la mayor inflación; y 2) la imputación en los ingresos de las provincias del “reparto” de los casi \$ 10.000

¹ De hecho, este número incluye el déficit agregado de todas las cajas jubilatorias provinciales (\$ 2.000 M en 2009). Si se lo excluyera el déficit primario provincial en 2009 se reduciría a \$ 4.700 M (0,4% del PBI).

**Superávit primario de las provincias
2008-2012**



Fuente: LCG
(1) No incluye ATN por \$9.650
(2) estimado

M de los ATN retenidos (pese a que se destinaron a cancelar deuda con la Nación) permitió maquillar el resultado primario. Así, el año 2010 volvió a mostrar **provincias con un resultado primario consolidado positivo en \$ 11.000 M (0,8% del PBI). Y en caso de descontarse el maquillaje de los ATN el resultado primario provincial de todas maneras hubiera sido (apenas) positivo: \$ 1.500 M (0,1% del PBI).**

Pasado este alivio temporal, **la situación fiscal de las provincias volvió a deteriorarse en 2011.** Gracias al crecimiento de la economía y la alta inflación los ingresos tributarios se expandieron 33%, pero el gasto en personal se incrementó 38% y las cuentas pasaron a estar en rojo nuevamente. **El déficit primario totalizó \$ 8.300 M (0,5% del PBI).**

Con una economía en menor crecimiento, la sequía y la permanente centralización de recursos financieros en manos de la nación, la fragilidad fiscal provincial será un tema recurrente en las discusiones del año que recién comienza. **Lo curioso es que desde el punto de vista macroeconómico el problema es de índole menor.** Estimamos que **en conjunto el déficit primario provincial será de \$ 11.600 M en 2012, equivalente a sólo el 0,5% del PBI²,** es decir no muy alejada de los valores del año que recién termina.

Aun dejando de lado el número consolidado (en el cual el excedente de las pocas provincias superavitarias se netea del monto acumulado por las deficitarias) y concentrándose en la suma de los desequilibrios de las deficitarias, **el déficit primario acumulado ascendería \$ 14.500 M (0,6% del PBI), que en caso de incluir también el pago de intereses** (a privados y organismos multilaterales) se eleva-

² Asumimos un crecimiento más bajo de los ingresos provinciales debido a la desaceleración de la actividad económica y al estancamiento del comercio exterior, y un escenario de incremento moderado de los gastos (21%).

ría a \$ 19.500 M (0,9% del PBI). En ambos casos, **se trata de cifras significativas pero controlables para el erario nacional.**³

Estructura de ingresos y gastos provinciales

Consolidado 24 jurisdicciones

	Millones de pesos corrientes			Variación anual		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
I. INGRESOS	244.804	320.674	385.808	30%	31%	20%
. Ingresos propios	88.850	117.380	143.759	28%	32%	22%
- Tributarios	68.720	91.417	114.485	30%	33%	25%
- Resto	20.130	25.963	29.274	23%	29%	13%
. Ingresos de origen Nacional	131.664	169.308	200.381	33%	29%	18%
- Automático Nación (3)	108.893	141.379	169.475	39%	30%	19,9%
- Transferencias discrecionales (2)	22.771	27.929	30.906	13%	23%	11%
. Contribuciones a la Seguridad Social (1)	24.290	33.986	41.668	22%	40%	23%
II. GASTOS	243.472	328.975	397.374	25%	35%	21%
. Gasto rígido	190.629	259.914	317.064	24%	36%	22%
- Salarios	110.003	151.367	187.229	21%	38%	24%
- Jubilaciones (1)	27.190	37.870	46.228	24%	39%	22%
- Bienes y servicios	22.118	28.958	34.834	27%	31%	20%
- Transferencias a municipios (3)	31.317	41.718	48.773	35%	33%	17%
. Gasto discrecional	52.843	69.062	80.309	27%	31%	16%
III. RESULTADO PRIMARIO (I-II)	1.332	-8.301	-11.566			
<i>En % del PBI</i>	<i>0,1%</i>	<i>-0,5%</i>	<i>-0,5%</i>			
. Intereses	3.834	4.013	5.041	17%	5%	26%
IV. RESULTADO Financiero (III-Intereses)	-2.502	-12.315	-16.607			
<i>En % del PBI</i>	<i>-0,2%</i>	<i>-0,7%</i>	<i>-0,7%</i>			

Fuente: LCG

(1) Corresponde a la provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación

(2) No se consideran los \$9.650 M transferidos en concepto de ATN en 2010

(3) Coparticipación, Leyes especiales y Fondo Federal Solidario

³ Durante los '90 el déficit financiero promedio de las provincias fue del 0,8% del PBI, valor comparable al estimado para el 2012. Sin embargo, la situación era muy distinta por dos razones: la mayor parte de la deuda provincial era con el mercado, a la vez que el ahogo financiero del Tesoro Nacional complicaba seriamente el auxilio a las provincias.

Pese a no resultar un problema de magnitud macro, el tema de la posición fiscal de las provincias vuelve a estar en el tapete. Los motivos para ello son diversos. En primer lugar, el Gobierno Nacional ha iniciado una fase de ajuste. Tal como es su habitual *modus operandi*, es de prever que cada ahorro que en principio se obtenga termine nuevamente siendo gastado pero de manera discrecional. Se trata, entonces, de un Poder Ejecutivo menos dispendioso, en particular con los demás. Y con un escenario financiero muy complejo que dificultará el acceso para la mayoría de las provincias, sólo quedará ir al pie de la Casa Rosada.

Desde el punto de vista estructural, las cuentas fiscales provinciales tienen tres elementos para centrar la atención. El primero se relaciona con la **elevada incidencia del gasto en salarios y jubilaciones en su estructura de erogaciones:** en 2011 totalizaron \$190.000 M y representaron nada menos que el 58% del total del gasto primario. Esto explica la importancia central que tienen las negociaciones salariales: **cada punto porcentual de incremento en la pauta salarial tiene un costo equivalente de \$ 1.900 M para el conjunto de las provincias.**

El segundo es la alta exposición de los ingresos que perciben a la inflación. Los impuestos nacionales que más se coparticipan con las provincias (IVA y Ganancias) aumentan directamente con la inflación. Lo mismo sucede con Ingresos Brutos, que da cuenta de tres cuartas partes de la recaudación tributaria propia de las provincias. Entonces, considerando los impuestos⁴ cuya base imponible depende directamente del nivel de precios domésticos, se observa que **por cada punto de inflación los ingresos tributarios de las provincias aumentan \$ 1.900 M, equivalente a 1 pp de suba salarial.**

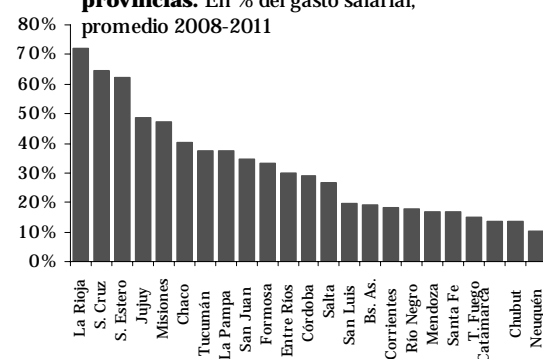
⁴ Para el cálculo se consideraron los siguientes impuestos: IVA DGI, Ganancias DGI, Créditos y Débitos, Combustibles, Impuestos Internos, Bienes Personales, Ingresos Brutos y Sellos.

En esta pulseada salarios-precios se dirimirá el resultado de las cuentas fiscales provinciales. De allí la gran preocupación de los gobernadores en los primeros meses del año. **El riesgo es que la pauta salarial se determine teniendo en cuenta la inflación pasada y que la inflación futura sea arrastrada a la baja por la desaceleración de la economía. Precisamente lo inverso de lo sucedido en 2010.**

El tercer elemento se asocia a la mayor dependencia que tienen las provincias de las transferencias discrecionales de la Nación. Durante la administración kirchnerista llegaron a cubrir 1/4 del gasto salarial provincial, cuando en los '90 sólo representaban, en promedio, el 7% del total salarial. De hecho, en provincias como La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero esta participación supera el 60%.

Estas vulnerabilidades se agravan por el cambio que el Gobierno Nacional ha encarado en la relación con los gobernadores. Con NK vivo, la relación entre la Nación y las provincias no estuvo exenta de vaivenes pero al final siempre existía una instancia política en la cual cada gobernador podía negociar directamente y obtener respuesta. La situación es muy distinta ahora: no sólo los gobernadores se han quedado sin interlocutores válidos, sino que las últimas señales que viene dando Gobierno Nacional muestran un distanciamiento evidente con sus antiguos socios de peso (tanto en el ámbito político –Scioli y Moyano- como en el sector empresario –evidentes cortocircuitos con empresas de muy buena relación previa-). **¿Qué queda entonces para los gobernadores, que recientemente vieron perder espacios de poder propios hacia el interior del PJ y con un Gobierno Nacional que parece aplicar un mecanismo errático de asignación de premios y castigos?**

Transferencias discrecionales a las provincias. En % del gasto salarial, promedio 2008-2011



Fuente: LCG

El problema estructural nunca resuelto

La concentración de los recursos en manos del Gobierno Nacional (en detrimento de las provincias) es un proceso de larga data en nuestro país que tiene dos hitos muy claros: **los desequilibrios del sistema previsional argentino y los impuestos “anómalos” que trajo aparejada la crisis del 2001-02.**

Históricamente, las provincias fueron cediendo recursos a la Nación a través de “precoparticipaciones” para financiar los desequilibrios estructurales del sistema previsional, que se profundizaron todavía más con el denominado “costo de la transición” asociado a la reforma del sistema que creó las AFJP en 1993. No por ya establecido y aceptado deja de llamar la atención el monto de **los recursos así cedidos por las provincias: desde 2003 la pérdida acumulada alcanza la friolera de US\$ 58.000 M** (10 puntos porcentuales de la recaudación nacional), cifra equivalente para las provincias a un año de ingresos tributarios.

Por otro lado, el colapso de la economía en 2001-02 tuvo su correlato en el sistema tributario con la introducción de impuestos de emergencia: el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones. Como suele suceder en estos casos, ambos se perpetuaron aún después de superada la crisis. De la mano del crecimiento de la economía, la inflación y la suba de los precios internacionales de los *commodities* y de las alícuotas, **estos dos impuestos consolidaron una participación en el total de la recaudación que en 2011 alcanzó el 17%.** Pero son impuestos que **se coparticipan sólo parcialmente con las provincias.** En rigor, sólo el 30% del impuesto al cheque entra dentro de la masa coparticipable, por lo que las provin-

PERDIDA DE RECURSOS DE LAS PROVINCIAS (2003-2011)

Miles de millones de US\$

ANSES	57,7
Masa coparticipable (15%)	22,7
IVA (10%)	9,0
Ganancias (20%)	12,3
Combustibles nafta (21%)	4,2
Combustibles otros (100%)	7,7
Monotributo (70%)	1,1
Adicional cigarrillos (100%)	0,7

cias terminan recibiendo efectivamente el 15% de lo recaudado. En el caso de las retenciones a las exportaciones, recién a partir de abril de 2009 las provincias pasaron a recibir el 30% de las correspondientes al complejo sojero, que representó el 14% de lo recaudado por derechos de exportación en 2011.

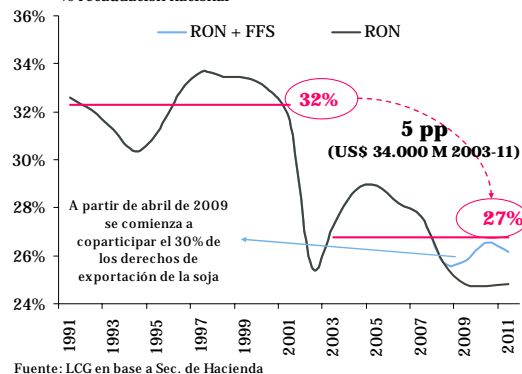
La consecuencia natural de este proceso fue una pronunciada caída de la participación de las transferencias automáticas a las provincias en el total de la recaudación: de un promedio del 32% en los '90 se pasó al 27% promedio entre 2003-11. Esta diferencia de 5 pp implicó para las provincias menores ingresos por US\$ 34.000 M en todo ese período. Sólo en 2011 esta brecha en tributos no compartidos equivalió al 10% de los gastos primarios de las provincias.

Esta pérdida de recursos por parte de las provincias se vio agravada por las mayores responsabilidades en materia de gasto que debieron afrontar a principios de la década del '90: la Nación les transfirió el gasto en salud y en educación sin la correspondiente transferencia de recursos para afrontar las mayores erogaciones, equivalentes a 2 pp del PBI (unos \$ 36.000 M en 2011, cifra similar a los recursos cedidos). Y allí se encuentra hoy el principal componente de aumento salarial, y de potenciales conflictos.

Así, las provincias pasaron de representar el 33% del Gasto Público Consolidado en 1991 al 41% en 2011, mientras que su participación en los ingresos tributarios totales se redujo del 43% al 35%. El combo "menores recursos-mayores gastos" es la causa principal que explica, en grandes rasgos, la debilidad estructural de las finanzas públicas provinciales.

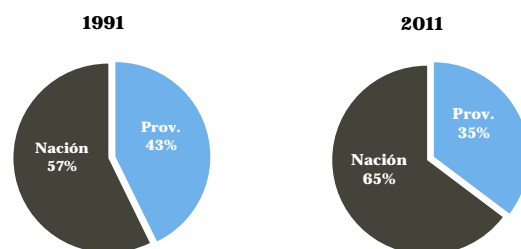
La estatización de las AFJP de octubre de 2008 hubiera sido una situación inmejorable para redis-

Transferencias automáticas a las provincias
% recaudación nacional

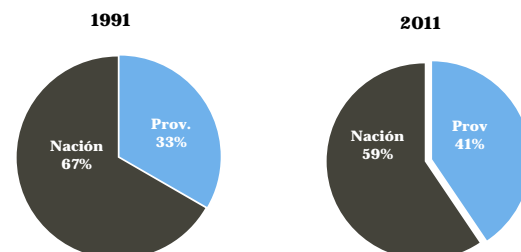


Fuente: LCG en base a Sec. de Hacienda

RECURSOS TRIBUTARIOS
(AFIP + Provinciales)



GASTO PRIMARIO CONSOLIDADO

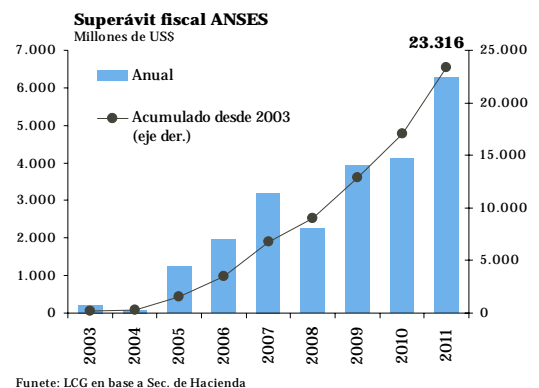


cutir este esquema profundamente inequitativo. Por lo pronto, el “costo de la transición” del sistema de reparto al de capitalización dejó de existir. Además, el Gobierno Nacional se hizo del flujo anual de los aportes de los trabajadores que antes iban a las AFJP (unos US\$ 5.000 M anuales) y del fondo de aportes acumulados en el pasado (US\$ 35.000 M, a los precios actuales). Sin embargo, todo el esquema se mantuvo inalterado. **Las provincias siguieron cediendo recursos para financiar a una ANSES millonaria a costa de mantener su propia vulnerabilidad fiscal.** De hecho, **durante la gestión kirchnerista el superávit acumulado por la ANSES fue de US\$ 23.000 M, aportados por las propias provincias.**

El correlato natural de la debilidad estructural de las cuentas públicas provinciales fue la **pérdida de su autonomía política** con respecto al Gobierno Nacional. Así, **no debe extrañar que en su enorme mayoría los gobernadores, cualquiera fuera su signo político, desde el 2003 hayan militado activamente en el “Partido del Gobierno”.**

Una compensación discrecional (y parcial)

La debilidad de las cuentas fiscales provinciales fue la piedra angular sobre la cual se estructuró el proyecto político del kirchnerismo. Como vimos, las penurias fiscales de las provincias vinieron heredadas del pasado, pero el kirchnerismo se encargó de profundizarlas, sobre todo fomentando una política salarial muy expansiva que terminó ahogando las cuentas públicas provinciales. Cada año, los gobernadores están obligados a negociar la asistencia financiera de la Nación a cambio de su disciplinamiento político.



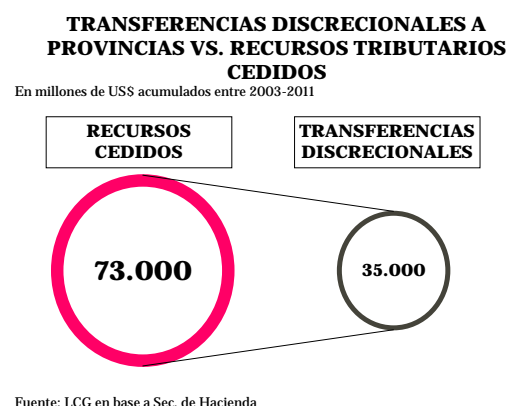
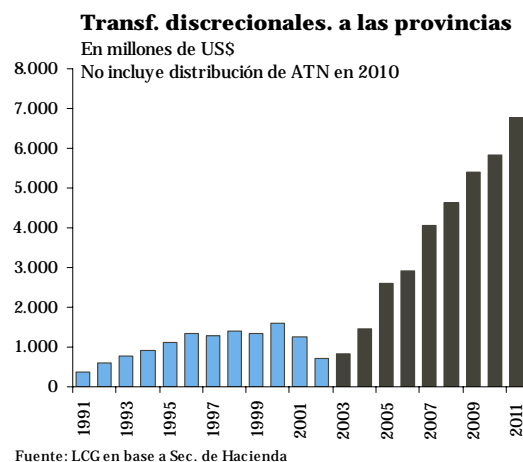
Sumada a la dependencia financiera, **el Gobierno Nacional implementó un mecanismo de transferencias discrecionales con el propósito de premiar a las provincias alineadas y castigar a aquellas que quisieran diferenciarse políticamente.** Como se observa en el gráfico, **las transferencias discrecionales⁵ tuvieron un crecimiento exponencial a partir del 2003: prácticamente se cuadruplicaron en términos reales⁶, y actualmente representan un 20% del total de las transferencias que las provincias reciben por parte de la Nación.**

Esta especie de “compensación” discrecional que las provincias recibieron durante la gestión K por los recursos que cedieron a la Nación mostró **dos falencias evidentes: 1) los montos transferidos fueron sistemáticamente inferiores a los resignados por las provincias y, 2) la enorme inequidad en la distribución entre provincias.**

Desde 2003 hasta 2011, las provincias cedieron recursos a la ANSES por US\$ 58.000 M y “perdieron” otros US\$ 15.000 M por la no coparticipación del 70% del Impuesto al Cheque. Pero sólo recibieron de manera discrecional US\$ 35.000 M. Es decir que **las transferencias discrecionales no lle-**

⁵ En nuestra definición de “transferencias discrecionales” incluimos tanto las de capital (obras públicas como el Plan Federal de Vivienda, infraestructura energética, construcción de escuelas y viviendas, urbanización de villas, obras hídricas de saneamiento, etc., que son financiadas por el Gobierno Nacional pero cuya ejecución es realizada por las provincias) como las transferencias corrientes (programas de desarrollo social y salud como asistencia alimentaria, atención a la madre y al niño y el programa Argentina Trabaja orientado a cooperativas, también el Fondo de Incentivo Docente, las transferencias a las cajas previsionales, etc). Distintamente, en el caso de la obra pública nacional (obras viales de la Dirección Nacional de Vialidad, mejoras en el sector transporte, etc.) optamos por excluirlas de nuestra definición ya que se trata de fondos que son ejecutados directamente por la Nación en los cuales las provincias no tienen ningún tipo de injerencia. En 2011 la obra pública nacional totalizó \$ 24.000 M.

⁶ Medidas en dólares, se multiplicaron por 9 con respecto a 2003.



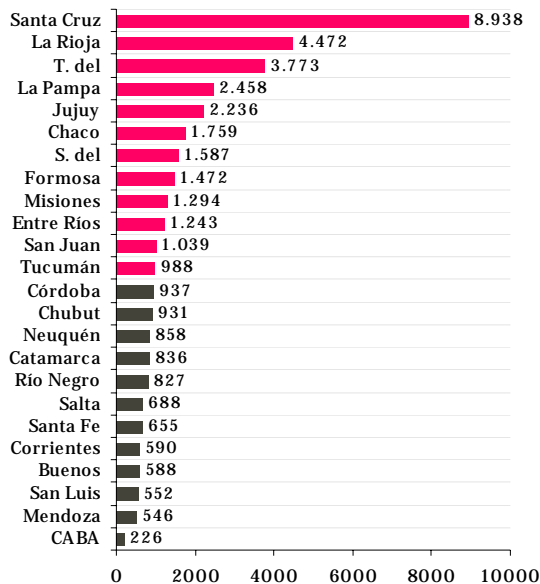
garon a compensar ni la mitad de la pérdida de recursos de las provincias.

Además de ser insuficientes, hacia el interior de las provincias la distribución de las transferencias discrecionales resultó muy desigual. Básicamente, dependió de la dirección del viento político de cada provincia. En términos absolutos, Buenos Aires fue la principal receptora con US\$ 9.000 M (26% del total). En segundo lugar se ubicó Córdoba con US\$ 3.000 M (9%) y en tercer lugar aparece Santa Cruz con US\$ 2.300 M (7%), 10 veces más de lo que recibió San Luis (US\$ 230 M) que fue la menos beneficiada y tiene el doble de habitantes que la provincia patagónica.

Al analizar la distribución de las transferencias discrecionales por habitante, para ponderar por el tamaño de cada provincia, se observa claramente que **Santa Cruz resultó por lejos la más beneficiada al recibir US\$ 9.000 per capita desde 2003. Esto representa el doble de lo recibido por La Rioja, que es la segunda más beneficiada, y 40 veces más que la Ciudad de Buenos Aires que resultó la ser la más afectada.** De hecho, **Santa Cruz es la única provincia que recibió más por transferencias discrecionales que lo perdido por impuestos cedidos a la Nación: obtuvo transferencias discrecionales por US\$ 2.300 M y dejó de recibir US\$ 1.100 M.** En cambio, a Buenos Aires le transfirieron discrecionalmente US\$ 9.000 M y dejó de recibir US\$ 15.000 M en estos últimos 9 años.

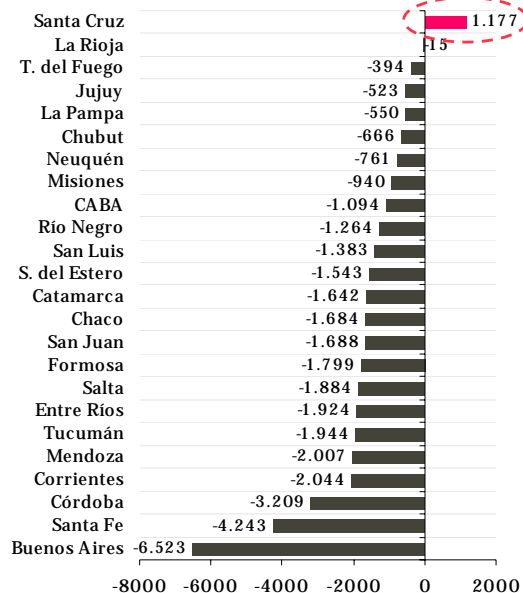
Transferencias discrecionales (2003-2011)

En US\$ por habitante



Transferencias discrecionales vs. Pérdida de impuestos (2003-2011)

En millones de US\$

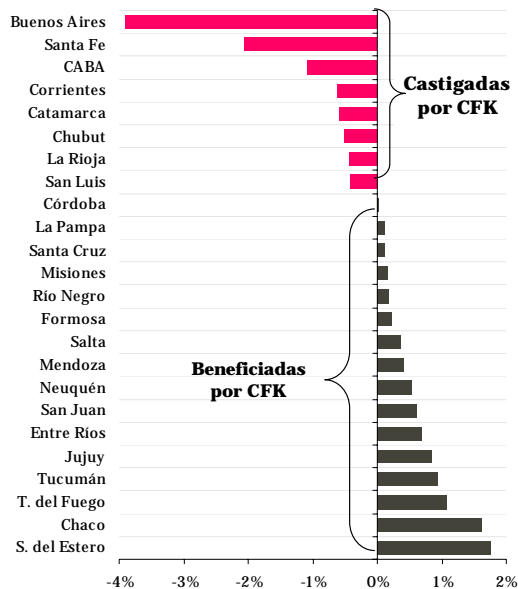


Al comparar la participación de cada provincia en las transferencias discrecionales entre el gobierno de NK y el de CFK se observa una profundización del rol de disciplinador de la Caja. **Entre los “castigados” sobresale la provincia de Buenos Aires que durante el gobierno de NK se quedaba con el 29% de las transferencias, pero con CFK, bajo la conducción de Scioli, pasó a recibir “sólo” el 25%.** La pérdida fue equivalente a US\$ 900 M. Entre los perdedores, le siguió la socialista Santa Fe que percibió 2 puntos menos que los cuatro años anteriores y la Ciudad de Buenos Aires que redujo su participación más de 1 punto. La lista la completan Corrientes, Catamarca, Chubut, La Rioja y San Luis.

En cambio, durante la gestión de CFK se vieron favorecidas las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Tierra del Fuego, Tucumán, Jujuy, Entre Ríos, San Juan, Neuquén, Mendoza, Salta y Formosa.

Transferencias discrecionales

Participación en el total de las transferencias CFK vs. NK



Debilidad política y concesiones

El desgaste político que le generó al gobierno el conflicto agropecuario y, posteriormente, la derrota en las elecciones legislativas de 2009 lo obligó a rever (en el margen) su política de centralización de los recursos. En su momento, habíamos señalado que parecía inevitable una discusión por el reparto de los ingresos entre la Nación y las provincias. Sin embargo, **distintos factores hicieron que al Gobierno le saliera “barato” desarticular este reclamo.** Por el lado de los gobernadores primó una combinación de responsabilidad institucional y temor a las represalias de un Gobierno que, si bien se encontraba políticamente débil, contaba todavía con el poder disciplinador de la Caja. Y a ello se le sumó una pobre proyección acerca de la dinámica que tendría lugar.

En marzo de 2009 CFK anunció que las provincias pasarían a recibir el 30% de lo recaudado por las retenciones al complejo sojero (paradójicamente, un impuesto que la Constitución Nacional establece que le corresponde al Tesoro Nacional). Si bien la creación del Fondo Federal Solidario se trató de una medida discrecional destinada a neutralizar los pedidos de los gobernadores por una rebaja en las retenciones en el contexto de la sequía del 2009 y a dar por tierra con uno de los principales reclamos de la Mesa de Enlace Agropecuaria, **lo cierto es que en última instancia significó mayores transferencias automáticas⁷ a todas las provincias (y municipios).**⁸

El segundo episodio tuvo lugar después de la derrota en las elecciones legislativas de 2009. Con la nueva conformación

⁷ El tratamiento como una “transferencia automática” debe realizarse con cuidado debido a su debilidad legal: a diferencia del resto de los impuestos, al haberse implementado por un DNU el esquema de coparticipación puede ser modificado (o derogado) sencillamente a través de otro DNU.

⁸ Los municipios reciben el 30% del total recaudado por el Fondo Federal Solidario.

del Congreso que trajo aparejado el acto eleccionario, se hicieron cada vez más audibles los reclamos de diputados y senadores (incluso dentro de las filas del propio oficialismo) tendientes a rediscutir la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias. Como era de esperar, **el foco del reclamo se centró en la coparticipación íntegra del impuesto al cheque.**

No hay ninguna razón que justifique una coparticipación parcial y no total (el 70% va directamente al Tesoro). Para tener esa precoparticipación debería contar con una asignación específica, pero en el caso del Impuesto al Cheque la asignación “específica” está destinada al Tesoro Nacional como un todo, lo cual resulta inconstitucional.

Este reclamo les permitía a las provincias sacar provecho de una situación de debilidad coyuntural del Gobierno Nacional de forma de obtener una mejora permanente en sus ingresos. **Para desarticularlo, el Gobierno optó por un atajo mucho más “barato”, de corto plazo y que encima benefició relativamente más a las provincias más alineadas con el Gobierno Nacional.** Con la creación del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias en mayo de 2010 se reestructuró la deuda que tenían con la Nación, se incluyó un período de gracia en el pago de las amortizaciones y los intereses vigentes hasta diciembre de 2011, se eliminó el ajuste del CER y se reestructuró hasta 2030 con una tasa de interés fija en pesos del 6%. En ese año y medio, el beneficio financiero para las provincias fue de \$ 15.000 M. Esto quitó algo de presión sobre las cuentas públicas provinciales y dispensó a los gobernadores de la clásica negociación anual de la asistencia financiera de la Nación.

En el mismo decreto, **se dispuso también la distribución del stock de ATN (Aportes del Tesoro Nacional) acumulado hasta diciembre de 2009** que la Nación le

venía reteniendo sistemáticamente a las provincias⁹, por un total acumulado de casi \$ 10.000 M. En realidad, **no se trataron de recursos frescos** sino que el monto “percibido” cada provincia se imputó directamente a la cancelación de la deuda vigente con la Nación.

Así, el Gobierno pudo desarticular el reclamo por la coparticipación íntegra del impuesto al cheque no con mayores ingresos sino con el financiamiento automático de sus vencimientos de deuda. Obviamente, con la reestructuración se beneficiaron únicamente aquellas provincias que estaban endeudadas con la Nación. La particularidad es que **la distribución de los ATN no se hizo en función de los coeficientes de la ley de coparticipación de cada provincia sino según su participación en el total de la deuda provincial con la Nación. Así, y por partida doble, se benefició relativamente más a aquellas provincias que mayores desequilibrios fiscales acumularon en el pasado.** Buenos Aires fue por lejos la provincia más beneficiada (se llevó el 40% cuando su coeficiente de distribución secundaria es del 21,7%), a la vez que hubo otras (como Santa Fe, Santiago del Estero, San Luis, Santa Cruz, La Pampa y Chubut) que, al no tener deuda con el Estado Nacional, no vieron un peso.

Ahora bien, **aun considerando las concesiones que el Gobierno debió realizar en tiempos de debilidad política, queda claro que los fondos cedidos por las provincias excedieron por lejos a lo recibido por parte del Gobierno Nacional.** Por ejemplo, si se hubiese distribuido el fondo de los ATN en base a los coeficientes de la Coparticipación Federal y se hubiera coparticipado el Impuesto al Cheque, la Nación tendría que haber desembolsado \$ 10.000 M adicionales. **Queda demostrado que lo que**

⁹ Los ATN son fondos que recauda el Estado Nacional (se integran con el 2% del impuesto a las ganancias, el 1% de los Bienes Personales y el 1% de la masa coparticipable neta) pero que pertenecen a las provincias. No cuentan con un mecanismo explícito de distribución.

PROGRAMA FEDERAL DE DESENDEUDAMIENTO

Millones de \$

	ATN	Beneficio financiero	
		2010	2011
Buenos Aires	4.093	1.998	5.069
Córdoba	870	350	888
Chaco	547	260	658
Jujuy	455	223	565
Tucumán	463	220	558
Río Negro	442	209	530
Entre Ríos	393	187	474
Misiones	400	185	470
Mendoza	396	178	452
Corrientes	314	123	311
Neuquén	258	122	309
Formosa	403	99	240
San Juan	172	78	197
Catamarca	166	75	190
Salta	168	70	178
Tierra del Fuego	54	26	67
La Rioja	51	23	59
Chubut	0	0	0
La Pampa	0	0	0
San Luis	0	0	0
Santa Cruz	0	0	0
Santa Fe	0	0	0
Sgo. del Estero	0	0	0
TOTAL	9.644	4.425	11.216

Formosa reestructuró su deuda previamente al PFD

Fuente: LCG en base a Sec. de Hacienda y Sec. de Finanzas

al principio pareció ser un importante triunfo para las provincias, en realidad se trató de un muy buen negocio para la Nación.

PROGRAMA FEDERAL DE DESENDEUDAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ATN

En millones de \$

	ATN	PFD (2010-2011- 2012)	Situación actual	ATN distribuidos por Copa	Copa del 70% del Imp. al Cheque	Situación alternativa	Sit. Actual menos Sit. Alternativa
Buenos Aires	4.093	10.262	14.355	2.096	7.237	9.333	5.023
Río Negro	442	1.073	1.514	241	832	1.072	442
Jujuy	455	1.143	1.598	271	936	1.207	391
Neuquén	258	626	884	166	572	738	146
Misiones	400	951	1.351	315	1.089	1.404	-53
Chaco	547	1.333	1.880	476	1.644	2.120	-240
Tierra del Fuego	54	135	189	118	406	524	-335
Tucumán	463	1.131	1.594	454	1.568	2.022	-428
Mendoza	396	915	1.311	398	1.374	1.772	-461
Formosa	403	583	985	347	1.200	1.547	-562
Chubut	0	89	89	151	521	672	-583
Catamarca	166	385	552	263	908	1.171	-619
Corrientes	314	630	943	355	1.225	1.580	-636
Santa Cruz	0	0	0	151	521	672	-672
La Rioja	51	119	170	198	682	880	-710
Entre Ríos	393	960	1.353	466	1.609	2.075	-722
La Pampa	0	0	0	179	619	798	-798
San Juan	172	398	570	323	1.114	1.437	-867
San Luis	0	0	0	218	752	970	-970
Salta	168	360	527	366	1.263	1.629	-1.102
Córdoba	870	1.799	2.668	847	2.926	3.774	-1.105
Sgo. del Estero	0	0	0	394	1.362	1.756	-1.756
Santa Fe	0	0	0	853	2.945	3.798	-3.798
Total	9.644	22.892	32.536	9.644	33.306	42.950	-10.415

(*) Formosa reestructuró su deuda con la Nación previamente al Programa Federal de Desendeudamiento
Fuente: LCG en base a Sec. de Hacienda

Ahorro Nación

La particularidad de Buenos Aires

Como vimos, desde la perspectiva del Gobierno Nacional el desequilibrio fiscal de las provincias en 2012 resulta absolutamente manejable. La centralización de los recursos le da el poder de fuego para administrar (discrecionalmente) mayores fondos,

que aún en momentos de debilidad política supo mantener.

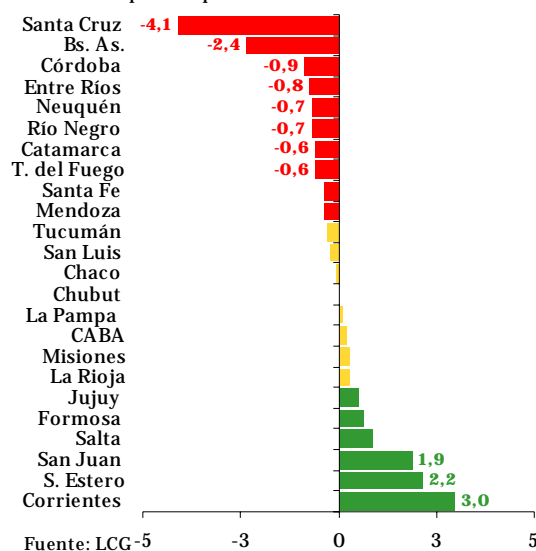
En cambio, desde la visión de las provincias los desequilibrios presupuestarios sí representan un riesgo cierto que pueden afectar la administración. Tomando el resultado primario estimado para el 2012 en relación al gasto salarial se puede elaborar un semáforo de exposición fiscal por provincia. **No casualmente, Santa Cruz es la provincia con mayor nivel de vulnerabilidad:** el déficit primario estimado equivale nada menos que al pago de 4 meses de los salarios de los empleados públicos provinciales. **En segundo lugar se ubica Buenos Aires (2,4 meses de sueldos)**, seguida de lejos por Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Catamarca, Tierra del Fuego y Santa Fe.

Las causas que explican el deterioro de la posición fiscal son variadas. **En la mayoría de las provincias se debe al aumento del gasto salarial:** se destaca nuevamente Santa Cruz, cuya participación del gasto salarial en el total se incrementó nada menos que 12 pp entre 2008 y 2011. En Neuquén y Catamarca subió 7 y 6 pp, respectivamente, y Tierra del Fuego se consolidó como la provincia con mayor gasto en personal (68%). En Córdoba y Santa Fe la causa debe hallarse en el desequilibrio creciente de las cajas jubilatorias provinciales. El aumento de la participación de la obra pública sobresalió en Entre Ríos con un aumento de 5 pp en su participación en el gasto primario.

Ninguna de estas causas aplica para la provincia de Buenos Aires, que merece una explicación aparte. Su déficit primario estimado para el 2012 asciende a \$ 10.000 M, y da cuenta de más de 2/3 del total de la suma de las provincias deficitarias. Las razones de este deterioro no deben encontrarse en una mala administración sino en **la marginación histórica que viene sufriendo la pro-**

Exposición fiscal provincial 2012

Superávit primario en meses de salarios



Provincias con mayor exposición fiscal Gasto en personal e Inversión pública

En % del gasto primario

	Gasto en personal	Var. 2008-11 (en pp)	Inversión pública	Var. 2008-11 (en pp)
Santa Cruz	60%	12%	23%	-14%
Bs. As.	63%	-3%	7%	2%
Córdoba	64%	0%	8%	-1%
Entre Ríos	63%	-5%	14%	5%
Neuquén	64%	7%	8%	-5%
Río Negro	57%	3%	16%	3%
Catamarca	50%	6%	19%	-8%
T. del Fuego	68%	0%	6%	2%
Santa Fe	63%	1%	10%	-1%
Mendoza	54%	4%	10%	-5%

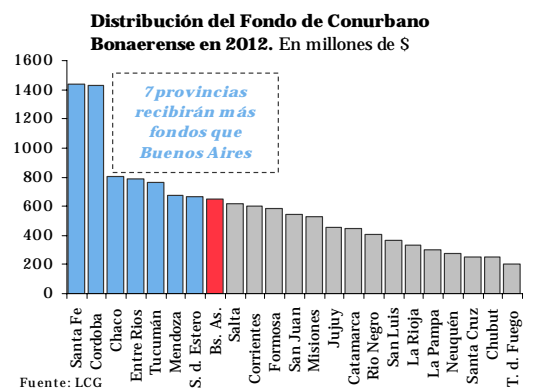
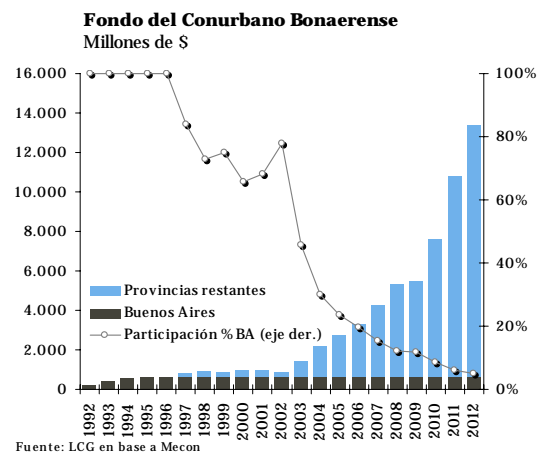
Fuente: LCG

vincia de Buenos Aires en la distribución secundaria de los recursos.

Esta postergación histórica se profundizó con la sanción de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal, dado que su coeficiente en la distribución secundaria se redujo nada menos 6 pp¹⁰ (pasando del 28% al 22%¹¹).

Para reparar la caída en la participación, **en 1992 se creó el Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB)**: la provincia de Buenos Aires pasaba a recibir el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Por razones políticas, **en 1995 se estableció un tope de \$ 650 M para lo que recibiría Buenos Aires por el FCB**. La particularidad fue que se estableció que la diferencia entre el 10% de Ganancias y el tope de \$ 650 M se repartiría entre las distintas provincias según los coeficientes respectivos pero **excluyendo a la provincia de Buenos Aires**.

La restricción recién comenzó a ser operativa en 1997. Pero a partir de 2003, con el crecimiento de la economía y la inflación **la diferencia entre el 10% de Ganancias y los \$ 650 M tuvo un crecimiento exponencial**: en 2011 **la provincia de Buenos Aires terminó recibiendo apenas el 6% de los \$ 10.800 M recaudados por el FCB**. Así, en 2012 se llegará al absurdo de que provincias como Chaco, Santiago del Estero y Tucumán, además de Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos, recibirán, en términos absolutos, más ingresos por el Fondo del Conurbano “Bonaerense” que la propia Buenos Aires. Las cifras no son casuales: **los \$ 13.000 M que percibirán las restantes provincias por el excedente del FCB en 2012 es 1,3 veces**



¹⁰ De hecho, junto con Chubut fueron las únicas provincias que redujeron su participación en la distribución secundaria.

¹¹ El coeficiente actual es de 21,7%, ya que cuando se le dio *status* de provincia a Tierra del Fuego se incorporó a la distribución secundaria con una participación del 1,2% (que redujo los coeficientes de las otras provincias).

superior al déficit primario estimado para la provincia de Buenos Aires.

En líneas generales, **desde la perspectiva del Gobierno Nacional el financiamiento del déficit provincial es mucho más un problema de “voluntad” que de “magnitud”**. Por lo pronto, el Gobierno Nacional cerró el 2011 dándole un dulce a las provincias: prorrogó el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias, estirando el plazo de gracia en el pago de capital e intereses que vencía en diciembre de 2011 hasta finales de 2013. Esta extensión del plazo, que en buena medida era descontada por las provincias, permitió aliviar en el margen la situación fiscal. Pero está muy lejos de solucionarla.

La magnitud del problema es muy distinta para los gobernadores de las provincias en rojo: el retraso en la asistencia financiera del Gobierno Nacional puede implicar la demora en el pago de los sueldos de los empleados públicos y de los jubilados en aquellas provincias que aún poseen caja previsional. Por sus ramificaciones políticas, **esta situación es particularmente relevante en el caso de la provincia de Buenos Aires.**

A la vulnerabilidad fiscal estructural de la provincia, se le suma el cerrojo político que el Gobierno Nacional le impuso a Scioli a través del vice Mariotto y el control político de la legislatura bonaerense a través de la presencia creciente de La Cámpora. **La gran incógnita es cómo se resolverá este inevitable foco de conflicto de cara al futuro**¹².

¿Se preservará el delicado empate previo, caracterizado por el disciplinamiento absoluto del gobernador, sin peso propio parlamentario pero con una altísima imagen pública, a cam-

¹² Por lo pronto, la Provincia ha actuado relajando los márgenes de financiamiento que le puede proveer el Banco de la Provincia.

bio de la asistencia financiera del Gobierno Nacional que permita mantener la provincia en orden? ¿O, distintamente, volverá a emerger el clásico conflicto entre la Nación y la provincia de Buenos Aires una vez que la discusión por la sucesión presidencial comience a emerger en el horizonte? A primera vista, la relación de fuerzas parece favorecer al Gobierno Nacional, que cuenta con todas las herramientas (políticas y económicas) para entorpecer la gestión provincial. **Sin embargo, no debe perderse de vista una cuestión central: las esquivas de un conflicto provincial también impactarían en la Casa Rosada, máxime con una figura como la de Scioli que cuenta con una altísima ponderación pública, que siempre ha sabido sacar provecho en situaciones de aparente debilidad, y que inició el año dando unas pequeñas pero visibles señales de descontento.**

Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.