

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

El programa fiscal del gobierno nacional, que elevó a la categoría de gran objetivo de política económica la obtención del déficit primario cero en 2019, supone, para el año próximo, un significativo esfuerzo fiscal de las provincias.

En tal sentido, se señala que la derogación del Fondo Federal Solidario (Dto.756/2018), la disminución de las transferencias del gobierno nacional a las provincias y el traspaso de competencias en materia de subsidios al transporte automotor y de la tarifa eléctrica diferencial, supone que los distritos subnacionales deberán afrontar un ajuste fiscal de alrededor de 0,7% del PBI.

Principales modificaciones:

Por medio de la ley 27.469 de Consenso Fiscal (II), aprobada en noviembre de 2018, el Congreso Nacional ratificó el “Acuerdo para un Nuevo Federalismo”, por medio del cual se transfiere a la provincias la competencia en materia de subsidios a la tarifa social eléctrica y al transporte público automotor de pasajeros, con un mayor gasto asociado de alrededor de 0,4 puntos del PBI.

A su vez, con el objeto de afrontar las mayores responsabilidades de gasto que asumen las provincias, se derogan exenciones del Impuesto a las Ganancias, se incrementa la alícuota sobre el Impuesto a los Bienes Personales y se suspende la rebaja del Impuesto a los Sellos, establecida en la Ley 27.429 de Consenso Fiscal (I), aprobada en diciembre de 2017. Al respecto, cabe mencionar que mediante dicha norma el Estado Nacional y las provincias se habían comprometido a implementar políticas de reducción de la carga tributaria para “promover el aumento de la tasa de inversión, el empleo privado y el desarrollo competitivo de las diversas actividades económicas”.

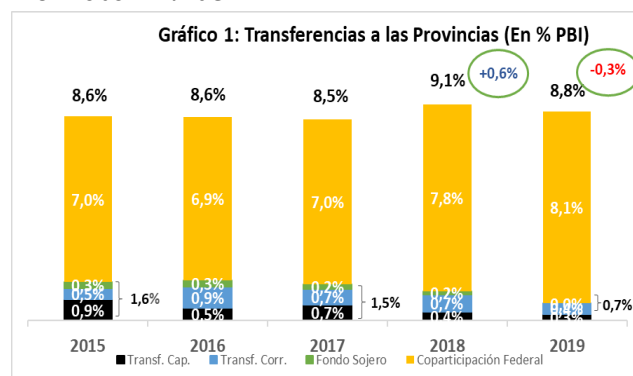
Esto significa que las medidas adoptadas para acelerar la convergencia fiscal en el ámbito nacional implican una mayor presión tributaria que se traslada al sector privado, que en definitiva afecta tanto la ecuación de rentabilidad de las empresas como el poder adquisitivo de los hogares. Esta política de suba de impuestos no favorece la creación de mejores condiciones para movilizar al capital productivo.

Asimismo, las compensaciones anunciadas no alcanzan a equiparar la reducción de las transferencias de origen nacional a las provincias. Al concentrar recursos y descentralizar gasto el proyecto de presupuesto retrocede en materia de federalismo.

El discurso central del oficialismo para trasladar el ajuste a las provincias, explicitado en el mensaje del Proyecto de Presupuesto 2019, es que “El fuerte crecimiento de las transferencias automáticas constituye el principal factor que explica la renovada fortaleza de las cuentas provinciales. En este marco, y dadas las nuevas circunstancias macro-fiscales, se hace necesario que se dé inicio al proceso de descentralización en la formulación y ejecución de políticas públicas, lo que implicará para las provincias y la CABA asumir responsabilidades de gasto que hoy están, parcial o totalmente, en manos del gobierno nacional”¹.

Ahora bien, dicho mensaje omite que las transferencias que reciben las provincias de la Nación provienen de varias fuentes: Coparticipación Federal de Impuestos, Fondo Federal Solidario, Transferencias Presupuestarias Corrientes y Transferencias Presupuestarias de Capital.

Gráfico 7. Transferencias del Gobierno Nacional a las Provincias. En % del PBI.



Fuente: GERES en base al Ministerio de Hacienda

Como puede observarse en el cuadro anterior, considerando todas las transferencias del gobierno nacional a las provincias se observa un incremento equivalente a 0,5 puntos del PBI entre 2015 (8,6% del PBI) y 2018 (9,1% del PBI), mientras que esta tendencia se interrumpe el año próximo.

A continuación, se presentan los principales factores que explican dicha dinámica:

Devolución del 15% de la masa coparticipable que se retenía a favor de la ANSES. Esta “decisión” se instrumentó luego de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fines de 2015. En forma inmediata se restituyó el 15% a las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba y, en el caso de las dos primeras, también el 1,9% descontado a favor de AFIP. El resto de las jurisdicciones acordaron una devolución escalonada del 15% de la masa de impuestos coparticipables, a razón de 3 puntos por año a partir de 2016 hasta completar la devolución en 2020.

¹<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presute/to/proy2019/mensaje/mensaje2019.pdf> (P.103)

Eliminación del Fondo del Conurbano Bonaerense. El monto establecido para Buenos Aires había quedado obsoleto y beneficiaba al resto de los distritos. Se eliminó dicho fondo conforme lo previsto en las cláusulas I.b y I.c del Consenso Fiscal, aprobado mediante la ley 27.429. La compensación otorgada a la Provincia de Buenos Aires se instrumentó en la cláusula II.d por medio de la modificación del artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias y el establecimiento de compensaciones de \$ 21.000 millones en 2018 y \$ 44.000 millones en 2019, en concepto de transferencias automáticas de aportes no reintegrables del Tesoro Nacional.

Aumento del coeficiente CABA en la distribución de los recursos para financiamiento servicios de seguridad. Producto de estas medidas, entre 2015 y 2018 aumentaron las transferencias automáticas a las provincias, pero parte de dicho incremento fue compensado con la reducción de las transferencias no automáticas.

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

Cabe puntualizar que en el análisis del conjunto de se pierde de vista el crecimiento diferencial de recursos transferidos a la Provincia de Buenos Aires y CABA respecto al resto de las 22 jurisdicciones.

Cuadro 10. Transferencias Nacionales a los Gobiernos Provinciales. En millones de pesos y variación interanual.

Concepto	Ene / Oct		Variación %	
	2017	2018	Nominal	Real
BUENOS AIRES	137.101	212.221	54,8%	18,0%
CABA	39.199	56.721	44,7%	10,3%
CATAMARCA	18.598	24.272	30,5%	-0,5%
CHACO	36.518	46.451	27,2%	-3,1%
CHUBUT	11.692	14.570	24,6%	-5,0%
CÓRDOBA	64.211	84.316	31,3%	0,1%
CORRIENTES	26.494	34.183	29,0%	-1,7%
ENTER RÍOS	33.430	44.671	33,6%	1,8%
FORMOSA	25.915	32.602	25,8%	-4,1%
JUJUY	20.522	26.059	27,0%	-3,2%
LA PAMPA	12.829	16.466	28,3%	-2,2%
LA RIOJA	16.010	19.707	23,1%	-6,2%
MENDOZA	29.057	37.658	29,6%	-1,2%
MISIONES	25.295	32.087	26,9%	-3,3%
NEUQUÉN	13.968	17.871	27,9%	-2,5%
RÍO NEGRO	17.442	22.498	29,0%	-1,7%
SALTA	28.021	36.569	30,5%	-0,5%
SAN JUAN	23.722	30.519	28,6%	-2,0%
SAN LUIS	15.862	19.777	24,7%	-5,0%
SANTA CRUZ	11.780	14.650	24,4%	-5,2%
SANTA FE	65.565	84.245	28,5%	-2,1%
SANTIAGO DEL ESTERO	29.497	37.400	26,8%	-3,4%
TIERRA DEL FUEGO	8.957	11.369	26,9%	-3,3%
TUCUMÁN	32.380	42.500	31,3%	0,0%
TOTAL	744.068	999.384	34,3%	2,4%

Fuente: GERES en base al Ministerio de Hacienda

En efecto, el análisis de la distribución geográfica permite constatar que mientras que las transferencias del gobierno nacional a la Provincia de Buenos Aires y CABA, aumentan un 18,0% y 10,3% respectivamente, en términos reales, para el resto de las provincias se presentan variaciones negativas, con una caída promedio del 2%.

El gobierno nacional afirma que se les dieron más recursos a las provincias y que ahora deben pedirles más responsabilidades en materia de gasto. Sin embargo en el Presupuesto 2019 disminuyen los recursos para las provincias y además se les transfieren gastos. Entre 2018 (9,1% del PBI) y 2019 (8,8% del PBI) los recursos transferidos disminuyen en 0,3 puntos del PBI.

La variación entre 2018 y 2019 se explica fundamentalmente por los siguientes factores:

Aumentan los recursos transferidos en concepto de la Coparticipación Federal de Impuestos y otras transferencias automáticas, debido a la devolución de otros 3 puntos de la masa coparticipable que retiene el ANSES. Por este concepto se espera un aumento de las transferencias automáticas a las provincias por el equivalente a 0,3 puntos del PBI.

Se reducen otros envíos automáticos, en 0,2 puntos del producto, debido fundamentalmente a la eliminación del Fondo Federal Solidario.

Se reducen transferencias corrientes y de capital en 0,3% y 0,1% del PBI respectivamente. Los programas presupuestarios más afectados corresponden al Fondo Nacional de Incentivo Docente, Acciones de Vivienda y Urbanismo y el programa de Infraestructura Urbana (Ex Hábitat Nación).

A su vez, el proyecto de presupuesto 2019 supone que las provincias asumen mayores responsabilidades de gasto por una suma equivalente a 0,4 puntos del PBI (\$ 76.532 millones): 0,3 puntos (\$ 57.166 millones) corresponden a Transporte Automotor y 0,1 puntos (\$ 19.366 millones) a la Tarifa Social Eléctrica.

Si se analiza el impacto de la caída de recursos provenientes del gobierno nacional y las mayores responsabilidades en materia de gastos, se obtiene que por todo concepto la Nación transfiere a las provincias un ajuste de 0,70% del PBI durante el año próximo.

A su vez, según el oficialismo, las medidas compensatorias en concepto de Impuesto a las Ganancias, Reducción Reintegros a Exportadores, Impuesto a los Sellos y Fondo Compensador del Transporte Automotor alcanzarían a 0,47% del PBI.

De esta manera el impacto neto arrojaría un ajuste equivalente a 0,23% del PBI sobre las provincias.