



## **Las fuentes de fondos provinciales muestran menor crecimiento en 2012**

**Autores:**

Nadin Argañaraz

Ariel Barraud

Estefanía Nahas

**INFORME ECONÓMICO Nº 156**

**Córdoba, 22 de Abril de 2012**

## Claves

- En el comienzo de 2012 las provincias vienen observando que las entradas de recursos a sus fiscos están mostrando algunos signos de desaceleración.

### Recursos propios

- La recaudación de las provincias para las que se dispone de datos en el primer bimestre de 2012 se incrementó un 28,6% si se la compara contra los primeros dos meses de 2011. Cabe recordar que en el primer bimestre del año pasado el crecimiento había resultado del 39% (10 puntos porcentuales más de lo verificado este año), mientras que en todo el año 2011, la recaudación provincial mostró un crecimiento del 34%.
- La recaudación de provincias descansa fuertemente en impuestos que evolucionan con el nivel de actividad, también denominados procíclicos (ingresos brutos y sellos recaudan en promedio alrededor de 8 de cada 10 pesos de los impuestos provinciales).

### Fondos nacionales

- Los fondos nacionales automáticos enviados a provincias evidenciaron una menor velocidad de crecimiento ante la desaceleración de la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables. Así, la coparticipación y leyes asociadas, crecieron en el primer trimestre de 2012 un 27,7% en la comparación interanual (cuando en el primer trimestre de 2011 lo habían hecho en un 38%).
- La desaceleración de la coparticipación puede haber llevado a que el resto de las transferencias, discrecionales o no automáticas, haya mostrado una mejor evolución. No obstante, la magnitud de las transferencias discrecionales es tal que no llegan a modificar tanto el rumbo de las transferencias totales a provincias, que en el primer bimestre del año crecieron un 31%.

## Otras fuentes de ingresos

- Estableciendo un paralelismo con el nivel superior de gobierno, se aprecia que su situación fiscal cuenta con menos “grados de libertad” en tanto: no pueden emitir dinero para financiar a sus Tesoros; ni disponen, como lo hace la nación, de ingresos no ordinarios como los del FGS de ANSES o utilidades y adelantos transitorios del BCRA

## Endeudamiento

- El fondeo provincial a través de endeudamiento está muy acotado y/o resulta caro, pues se deben aceptar tasas de dos dígitos en dólares; hecho que ha llevado a que muy pocas provincias coloquen deuda a nivel internacional y en el caso de algunas provincias a que el financiamiento se esté buscando a través de instrumentos locales a corto plazo (letras).

- Actualmente, sin embargo, se está apreciando que las jurisdicciones están ganando interés en la colocación de distintos instrumentos de deuda. Generalmente ello se justifica con la necesidad de llevar a cabo gastos de impacto a mediano y largo plazo, como obras de infraestructura e inversión pública. Claramente, como el dinero es fungible, en general nada impide que la obtención de fondos por medio del endeudamiento no vaya directa o indirectamente a cubrir gastos corrientes, lo cual claramente debilitaría los indicadores de robustez fiscal provinciales.

## Política fiscal y perspectivas

- Para 2012, el déficit primario llegaría al 0,7% del producto (unos \$16.000 millones), y el rojo fiscal al 0,9% del PIB (unos \$20.500 millones). A esto debe sumársele que vencen en el corriente año amortizaciones por más de \$11 mil millones. Hay claramente un bache financiero en el nivel provincial de gobierno. Las posibilidades de cubrirlo están bastante acotadas.

- Aún cuando la presión tributaria propia se encuentra en un máximo luego de los aumentos verificados en los últimos años; algunas provincias continúan evaluando un aumento de carga tributaria propia con el argumento de hacer frente a la

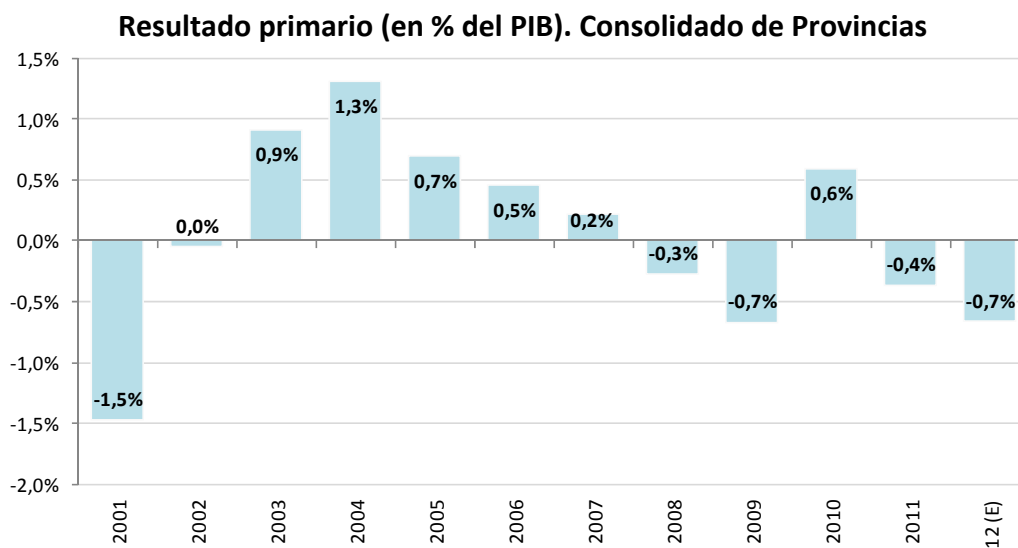
desaceleración de sus recursos, la que es una consecuencia lógica del riesgo de contar con una recaudación concentrada en impuestos procíclicos.

- En los períodos de menor crecimiento, como el actual, es absolutamente previsible la relativa falta de recursos para el cierre fiscal, si previamente en los periodos de auge no se generaron las condiciones como para enfrentar la conducta cíclica de la economía. Al no contarse con estas previsiones (fondo anticíclico) se hace vital adaptar el comportamiento del gasto. La opción de incrementar tributos provinciales es muy sensible, ya que como se sostuvo en informes anteriores, hay que tener en cuenta efectos claves como que los impuestos en general reducen el poder de compra de las familias, mientras que los impuestos indirectos (como Ingresos Brutos provinciales) terminan siendo trasladados al consumidor, por lo que subir impuestos en el contexto económico actual probablemente profundice aún más la desaceleración.

## Las fuentes de fondos provinciales muestran menor crecimiento en 2012

### Introducción

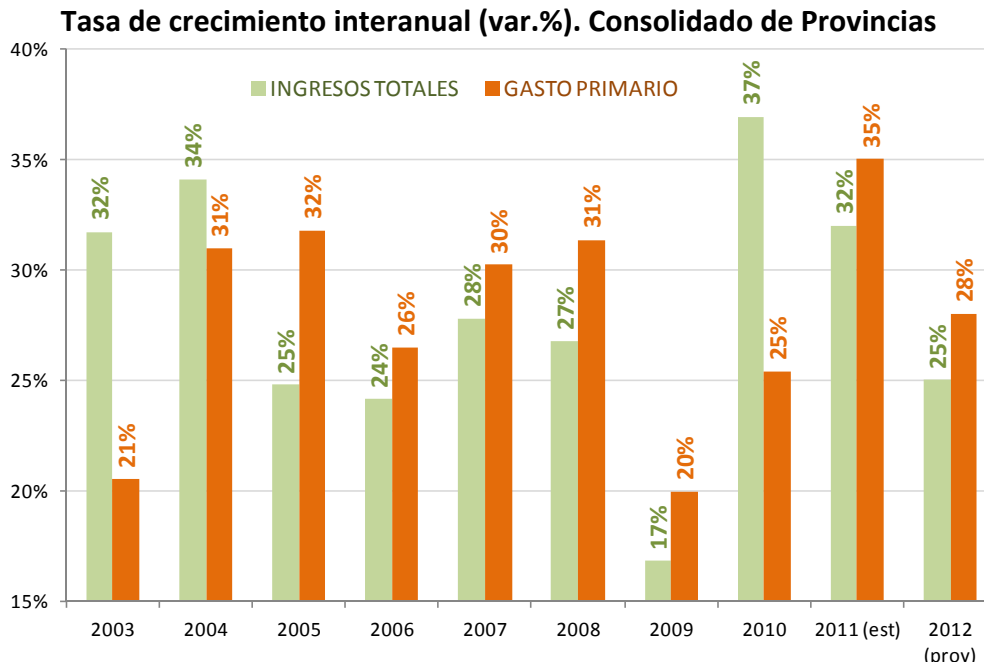
Para analizar cómo están paradas las provincias de cara a lo que les puede deparar lo que resta de 2012, conviene tener en cuenta cómo se fue erosionando el superávit fiscal provincial que, luego del pico en el resultado primario alcanzado en 2004, cayó continuamente hasta transformarse en déficit primario desde 2008 en adelante (excepto 2010 en que la distribución de \$9.644 millones de ATN “salvó” a las provincias de mostrar números en rojo).



Nota: 2012 estimado con crecimiento de ingresos del 25% y gasto primario del 28%.

Fuente: IARAF en base a DNCFP.

La explicación más clara y simple, pero no por ello menos cierta es la que se basa en que los gastos crecieron más rápido que los ingresos. Dentro de esta explicación se puede “anidar” otra: el principal gasto provincial es por lejos el gasto en personal (promedia la mitad del gasto primario en las provincias), partida que con el paso de los años post-devaluación fue siguiendo cada vez más de cerca el crecimiento del costo de vida, pero sobre la que a su vez fue descansando cada vez más la responsabilidad de la creación de empleo que se pudo apreciar en el país.



Nota: 2010 incluye ATN por \$9.644 millones en Ingresos. Var % sin ATN= 31%.  
Fuente: IARAF en base a DNCFP.

## Cómo vienen las fuentes de financiamiento provinciales en 2012

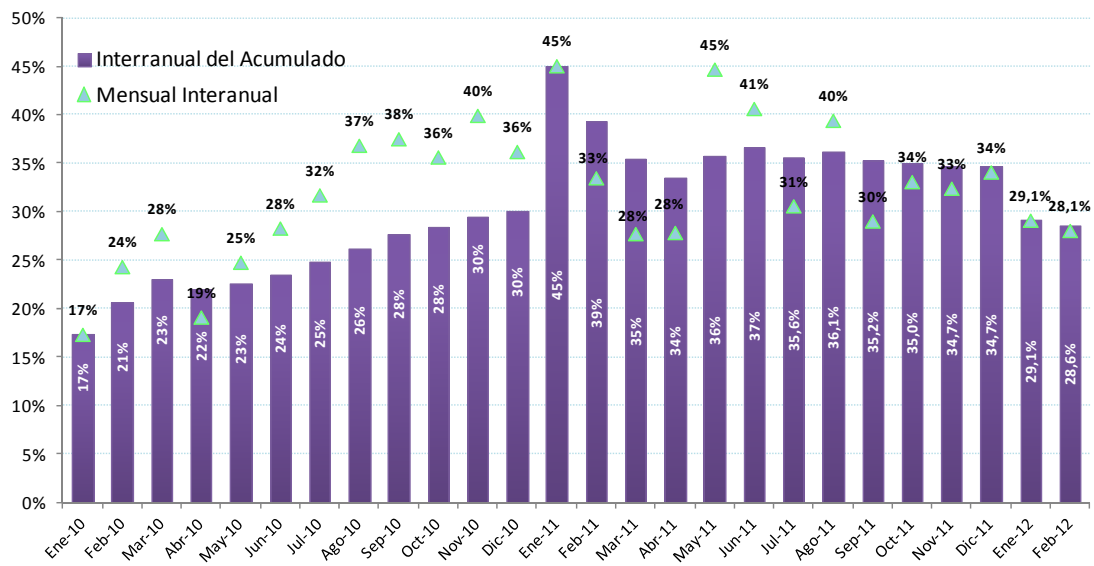
Se puede decir que las provincias observan que las entradas de recursos a sus fiscos están mostrando algunos signos de desaceleración. A continuación se hace un breve resumen de las fuentes de ingresos con las que cuentan las provincias y su evolución reciente.

### 1) Recursos propios

La recaudación de las provincias para las que se dispone de datos<sup>1</sup> en el **primer bimestre de 2012 se incrementó un 28,6%** si se la compara contra los primeros dos meses de 2011. Cabe recordar que **en el primer bimestre del año pasado el crecimiento había resultado del 39%** (10 puntos porcentuales más de lo verificado este año), mientras que en **todo el año 2011**, la recaudación provincial mostró un crecimiento del **34%**.

<sup>1</sup> Este grupo se compone de las siguientes 14 jurisdicciones: Buenos Aires, CABA, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Es representativo de alrededor del 90% de los ingresos provinciales consolidados.

**Recaudación tributaria Mensual. Año 2010, 2011 y primeros dos meses de 2012.**  
**Variación acumulada en cada año y variación mensual interanual.**



IARAF en base a Ministerios de Hacienda Provinciales

Al igual que lo sucedido el año pasado, en términos nominales, el impuesto que más aportó fue Ingresos Brutos, que en el primer bimestre de este año recaudó en las provincias bajo análisis casi un 30% por encima de lo que, en igual período de 2011, ingresó por este tributo a las 14 jurisdicciones agrupadas. Este tributo, junto con el Impuesto a los Sellos que presentó una tasa de crecimiento del 29%, se encuentra vinculado en forma directa con el nivel de actividad corriente, de allí que su evolución continúe en línea con la evidenciada en las variables relativas a precios y nivel de actividad.

**Recaudación del Conjunto de Provincias. 1º bimestre 2012 vs. 1º bimestre 2011**  
**(en millones de \$ y en %).**

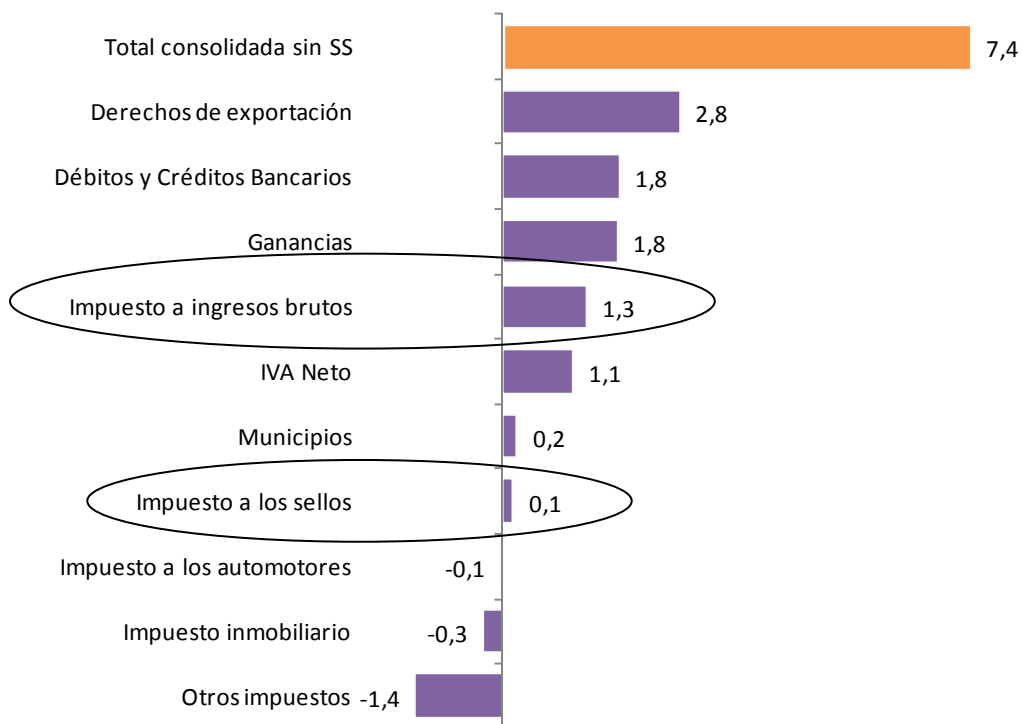
	2012	2011	Variación Interanual	
			\$	%
Ingresos Brutos	11.806	9.090	2.716	29,9%
Inmobiliario	1.888	1.485	402	27,1%
Automotores	1.377	1.128	249	22,1%
Sellos	1.345	1.043	302	29,0%
Otros	585	474	111	23,5%
<b>TOTAL</b>	<b>17.001</b>	<b>13.220</b>	<b>3.781</b>	<b>28,6%</b>

IARAF en base a Ministerios de Hacienda Provinciales

La recaudación de provincias descansa fuertemente en **impuestos que evolucionan con el nivel de actividad, también denominados *procíclicos*** (ingresos brutos y sellos recaudan en promedio alrededor de 8 de cada 10 pesos de los impuestos provinciales). Ante señales de **desaceleración**, evidentemente estos ingresos seguirán el mismo camino. Por ello, ya desde el año pasado se observa que **las provincias vienen incrementando la presión** en estos impuestos o estudiando hacerlo. Algunas incluso tratan de volver a darle protagonismo a los impuestos patrimoniales (automotores e inmobiliarios) recurriendo a los revalúos que fueron postergados en los últimos años a causa de la combinación ***alta visibilidad-poca importancia*** en recaudación de estos impuestos.

En este punto cabe resaltar que la presión tributaria propia se encuentra en un **máximo** luego de los aumentos verificados en los últimos años; además de que Ingresos Brutos ya creció el equivalente a 1,3% del PIB en la última década (ver [Informe Económico 149](#) de IARAF).

**Incremento en la presión tributaria por impuesto 2000-2011**  
Aumento en puntos porcentuales del PBI (sin seg.social)



Fuente: IARAF en base a estadísticas del Ministerio de Economía de la Nación.

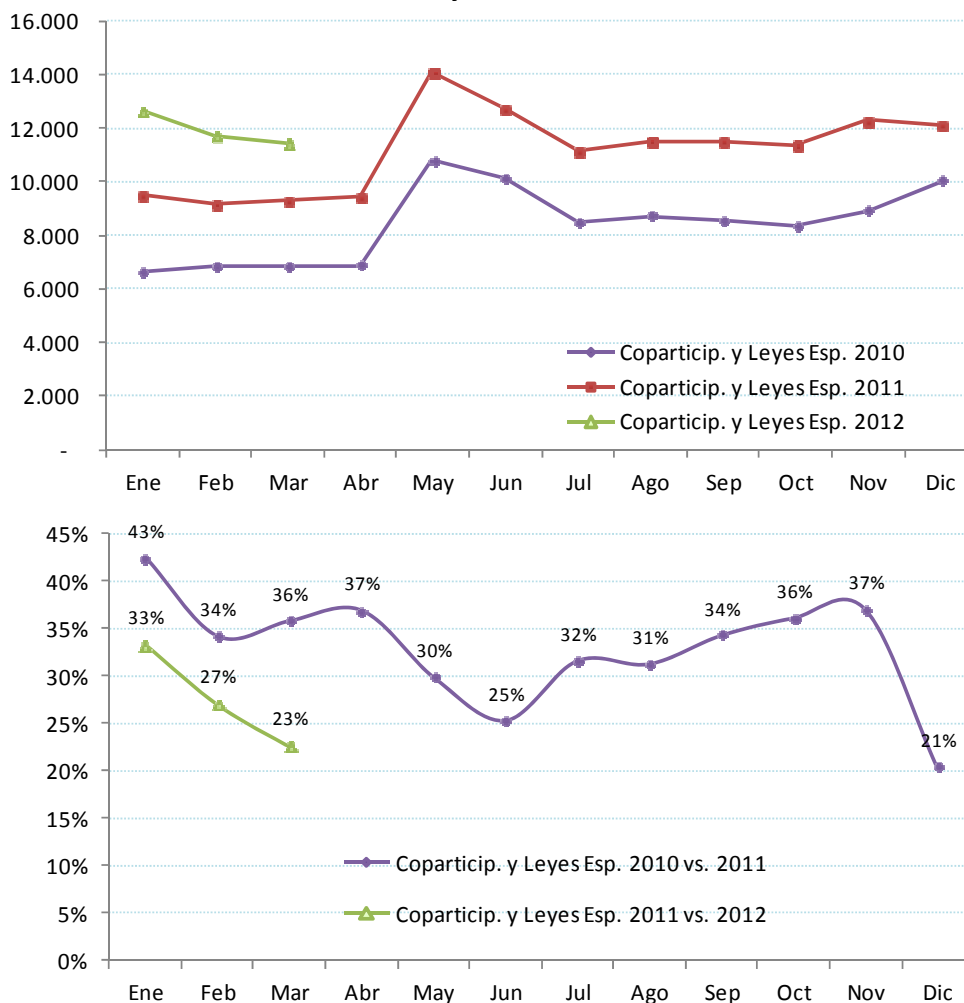


## 2) Fondos nacionales

Claramente, el otro componente de los ingresos provinciales corrientes son las **transferencias recibidas del nivel federal de gobierno: automáticas y no automáticas.**

Los fondos nacionales automáticos enviados a provincias evidenciaron una menor velocidad de crecimiento ante la desaceleración de la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables. Así, la coparticipación y leyes asociadas, **crecieron en el primer trimestre de 2012 un 27,7%** en la comparación interanual (cuando en el **primer trimestre de 2011 lo habían hecho en un 38%**). Asimismo, si se analiza la evolución por separado de cada uno de los meses de esta primera parte de 2012, se pueden verificar tasas de aumento cada vez más bajas a medida que transcurre el año.

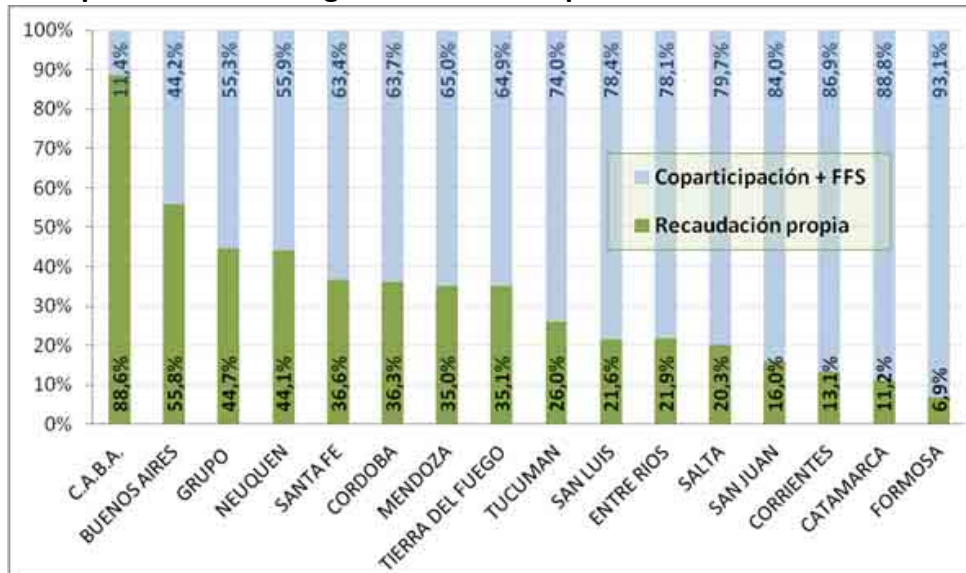
**Coparticipación y leyes especiales. Año 2010, 2011 y Primeros tres meses de 2012.**  
En millones de \$ y variación interanual.



Fuente: IARAF en base a MECON

En el gráfico que sigue (tiene solamente las provincias que presentaron información de recaudación para el año 2011) se aprecia a qué provincias les puede afectar más una desaceleración diferencial de la coparticipación.

**Componentes de los ingresos tributarios provinciales totales. Año 2011**



Fuente: IARAF en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. MECON y Direcciones de Rentas Provincias que presentan información de recaudación completa para todo el año 2011.

La **desaceleración de la coparticipación frente a lo verificado el año pasado** puede haber llevado a que el resto de las transferencias, discrecionales o no automáticas, haya mostrado una mejor evolución. Concretamente las transferencias corrientes aumentaron un 20% en el primer bimestre (el año pasado en idéntico periodo habían mostrado una caída) mientras que las transferencias de capital crecieron un 41% en el primer bimestre (frente al 7% que mostraba el enero-febrero de 2011). Al igual que en otros periodos (2009 fue el ejemplo más notorio con la creación incluso del FFS), esto puede ser un indicio de que se tratará de paliar desde los envíos nacionales distintos a la coparticipación la desaceleración que la misma tendrá en el año. No obstante, la magnitud de las transferencias discrecionales es tal que no llegan a modificar tanto el rumbo de las transferencias totales a provincias, que en el primer bimestre del año crecieron un 31%.

### Transferencias a provincias. Primeros bimestres 2004-2012

	Feb-04	Feb-05	Feb-06	Feb-07	Feb-08	Feb-09	Feb-10	Feb-11	Feb-12
Transferencias autom. (copart.)	3.446	4.481	5.664	7.774	10.466	11.210	13.498	18.675	24.327
Transf. ctes. a provincias (no copart.)	601	886	945	862	718	1.663	2.049	1.646	1.968
Transf. de capital a pcias y CABA con FFS	193	517	932	1.299	1.417	1.955	2.402	2.560	3.599
Transf. de capital a pcias y CABA sin FFS	193	517	932	1.299	1.417	1.955	2.402	1.844	2.696
FFS								716	902
<b>Transferencias totales</b>	<b>4.240</b>	<b>5.884</b>	<b>7.542</b>	<b>9.935</b>	<b>12.601</b>	<b>14.828</b>	<b>17.948</b>	<b>22.882</b>	<b>29.893</b>
<b>Variación absoluta</b>									
Transferencias autom. (copart.)		1.035	1.183	2.110	2.691	744	2.288	5.178	5.651
Transf. ctes. a provincias (no copart.)		285	60	-83	-144	945	386	-403	321
Transf. de capital a pcias y CABA con FFS		324	415	366	118	539	447	158	1.039
<b>Transferencias totales</b>		<b>1.644</b>	<b>1.658</b>	<b>2.393</b>	<b>2.666</b>	<b>2.228</b>	<b>3.120</b>	<b>4.934</b>	<b>7.011</b>
<b>Variación interanual</b>									
Transferencias autom. (copart.)		30%	26%	37%	35%	7%	20%	38%	30%
Transf. ctes. a provincias (no copart.)		47%	7%	-9%	-17%	132%	23%	-20%	20%
Transf. de capital a pcias y CABA con FFS		168%	80%	39%	9%	38%	23%	7%	41%
<b>Transferencias totales</b>		<b>39%</b>	<b>28%</b>	<b>32%</b>	<b>27%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>	<b>27%</b>	<b>31%</b>

Fuente: IARAF en base a Ministerio de Economía

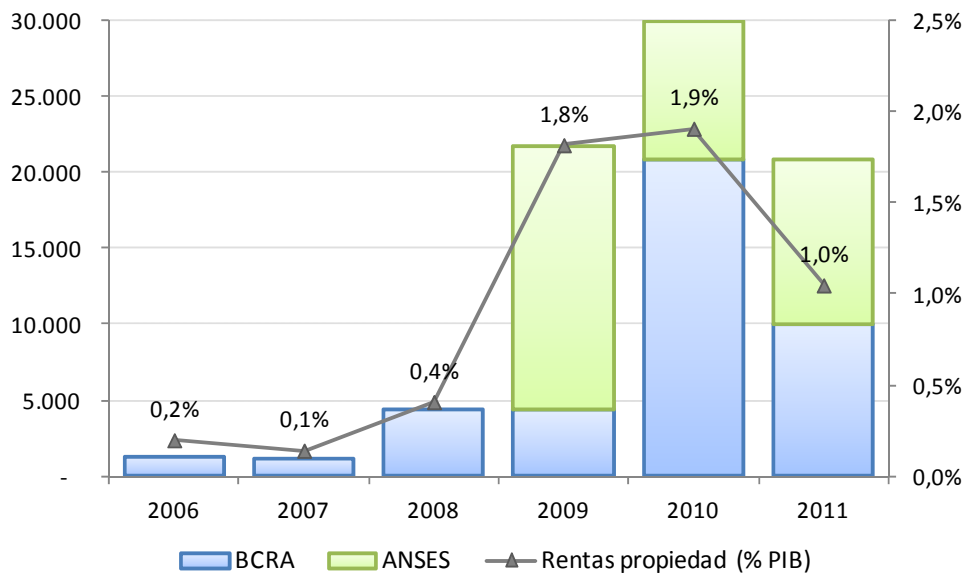
### 3) Otras fuentes de ingresos

Aparte de las fuentes de recursos anteriores, las provincias no disponen en general de otras fuentes relevantes de recursos (a excepción claro está de las regalías en algunas de las provincias).

Asimismo, estableciendo un paralelismo con el nivel superior de gobierno, se aprecia que su situación fiscal cuenta con menos “grados de libertad” en tanto:

- no pueden **emitir dinero para financiar a sus Tesoros**, como si lo puede hacer (y lo hace) el nivel federal; claro está a excepción de las eventuales emisiones de bonos de circulación provincial, ya dentro de escenarios de fuerte desorden económico-monetario.
- no disponen, como lo hace la nación, de **ingresos no ordinarios** como los del FGS de **ANSES** (aún cuando las mismas provincias financian al organismo con resignaciones de coparticipación); o utilidades y adelantos transitorios del **BCRA** (en la **reforma** actual incluso se **aumentó la posibilidad de financiamiento al sector público, pero sólo al nivel nacional**);

**Gobierno Nacional. Evolución de las rentas de la propiedad período 2006-2011.**



Fuente: IARAF en base a Ministerio de Economía

**4) Endeudamiento**

El fondeo provincial a través de **endeudamiento está muy acotado y/o resulta caro**, pues se deben aceptar tasas de dos dígitos en dólares; hecho que ha llevado a que muy pocas provincias coloquen deuda a nivel internacional y en el caso de algunas provincias a que el financiamiento se esté buscando a través de instrumentos locales a corto plazo (letras).

**Emisiones recientes de deuda a nivel subnacional**

	Fecha	Monto (millones)	Tasa
<i>Internacionales</i>			
<b>CABA</b>	Febrero de 2012	US\$ 415	9,95%
<b>Salta</b>	Marzo de 2012	US\$ 185	9,50%
<i>Letras</i>			
<b>Córdoba</b>	Marzo de 2012	\$ 71,8	13,15% y Badlar más el 2,5% o 2,95% según el plazo
<b>Buenos Aires</b>	Febrero de 2012	\$ 850,4	13,8%, 14,9%, Badlar más el 2,60% o 3,80% según el plazo
	Marzo de 2012	\$ 572	12,88%, 13,81% y Badlar más el 1,90% según el plazo
<b>Chaco</b>	Marzo de 2012	\$ 61,5	Badlar más el 2,90%
	Marzo de 2012	\$ 89,3	13,90%

Actualmente, sin embargo, se está apreciando que las jurisdicciones están ganando interés en la colocación de distintos instrumentos de deuda. Generalmente ello se justifica con la necesidad de llevar a cabo gastos de impacto a mediano y largo plazo, como obras de infraestructura e inversión pública. Claramente, como el dinero es fungible, en general nada impide que la obtención de fondos por medio del endeudamiento no vaya directa o indirectamente a cubrir gastos corrientes, lo cual claramente debilitaría los indicadores de robustez fiscal provinciales.

### **Política fiscal provincial y perspectivas fiscales 2012**

Aparecen entonces los **indicios de política fiscal provincial** (no se dispone casi de información actualizada acerca del gasto en este nivel de gobierno), que revelan que en algunas provincias hay señales evidentes de la necesidad de **contener la magnitud del déficit fiscal para el año**, dado que el cierre negativo ya es casi un hecho. Frente a la estrechez del margen para incrementar los ingresos, se aprecian las primeras señales de **reducción de gastos en relación directa con la flexibilidad de cada partida**. Es decir, el gasto en **personal** es claramente una partida **rígida a la baja**, y es más bien una erogación para la que muchas provincias incluso deben pensar en un incremento frente a las paritarias en pleno desarrollo, y atento a los compromisos de aumento salarial que se arrastran desde el pasado año. Debido a esto, la forma que encuentran algunas jurisdicciones para **ajustar este rubro** es la de recurrir a **finalizaciones o no renovaciones de los contratos** del personal en los casos en que los empleados públicos se hayan convertido en tales a través de esta modalidad, que no son pocos.

Otro de los gastos **flexibles a la baja** es el **gasto de capital**. Probablemente este rubro vuelva a ser durante 2012 una variable de ajuste. Esto puede materializarse con una de las respuestas típicas ante los periodos de astringencia de fondos: el **aumento de la deuda flotante** (“estiramiento” en el tiempo de pagos a los proveedores y contratistas).

Los intentos de control del gasto pueden ser efectivos para que no haya un desborde del mismo. No obstante, la previsión indica que **los gastos en las provincias seguirán de todos modos creciendo a una velocidad superior a la de los ingresos.**

Esto resulta preocupante a la luz de las dificultades que enfrentan las provincias para financiar un desequilibrio creciente, mencionadas anteriormente.

Cabe recordar que luego de un 2010 en el cual la distribución de ATN acumulados les permitió a las provincias mostrar un resultado fiscal casi equilibrado, el **2011 habría marcado la vuelta al déficit** del grupo de provincias: el resultado primario se habría ubicado en un -0,4% del PIB (esto es un déficit primario del orden de los \$7.000 millones) mientras que el déficit fiscal o después de intereses habría llegado al -0,6%, cercano a los \$11.000 millones.

**Para 2012, el déficit primario llegaría al 0,7% del producto** (unos \$16.000 millones), y el **rojo fiscal al 0,9% del PIB** (unos \$20.500 millones), luego de agregar los intereses en cuyo cómputo ya se descuenta el monto que las provincias no pagarán por la postergación de los servicios de la deuda con la nación decidida a finales de 2011.

A esto debe sumársele que vencen en el corriente año amortizaciones por más de \$11 mil millones. Hay claramente un verdadero **bache financiero** en el nivel provincial de gobierno. Las posibilidades de cubrirlo están, como se vio, bastante acotadas.

Aún cuando, como se señaló, la presión tributaria propia se encuentra en un máximo luego de los aumentos verificados en los últimos años; algunas provincias continúan actualmente evaluando un aumento de carga tributaria propia con el argumento de hacer frente a la desaceleración de sus recursos. Pero claramente esta desaceleración es una consecuencia lógica del riesgo de contar con una recaudación concentrada en impuestos procíclicos.

En los períodos de menor crecimiento como el actual, es absolutamente previsible la relativa falta de recursos para el cierre fiscal en los períodos de desaceleración, sobre todo si previamente, en los periodos de auge, no se generaron las condiciones como para enfrentar la conducta cíclica de la economía. Al no contarse con estas previsiones

(fondo anticíclico) se hace vital adaptar el comportamiento del gasto. La opción de incrementar tributos provinciales es muy sensible, ya que como se sostuvo en informes anteriores, hay que tener en cuenta efectos claves como que los impuestos en general reducen el poder de compra de las familias, mientras que los impuestos indirectos (como Ingresos Brutos) terminan siendo trasladados al consumidor, por lo que subir impuestos en el contexto económico actual probablemente profundice aún más la desaceleración.