

Informe CIEFCE N° 30: finanzas provinciales

¿No será mucho? Estancamiento, recesión y coronavirus: la crisis en los ingresos públicos provinciales

Dr. Cr. Leandro Rodríguez

Lic. Gabriel Weidmann

Introducción

En el régimen institucional argentino, las jurisdicciones provinciales están siempre en la palestra: cualquiera sea el momento del ciclo económico, deben garantizar la prestación de servicios intensivos en mano de obra (salud, educación, seguridad, justicia y administración) y responder a las demandas sociales. Ello les resta flexibilidad para ajustarse a los vaivenes económicos, en especial en la fase recesiva del ciclo, aun cuando hayan seguido políticas fiscales prudentes¹. Esto se produce por dos razones:

- Primero, porque los gastos provinciales suelen ser menos sensibles al ciclo económico que los ingresos, lo que dificulta el tránsito en las recesiones. En la crisis 1999/2002, cuando el PBI cayó casi un 20%, los ingresos tributarios de las provincias disminuyeron el doble de lo que se redujo la masa de remuneraciones reales. El estrangulamiento consecuente en las cuentas provinciales de aquellos años derivó en la conocida emisión de cuasi-monedas en 15 provincias.
- Segundo, porque justamente es en los períodos recesivos donde una mayor cantidad de gente –los más vulnerables– reclama asistencia pública de diverso tipo, mientras los estados provinciales carecen de fuentes adicionales de recursos a las que recurrir dada la caída en el nivel de actividad.

Pues bien, este año 2020 trae reminiscencias –parciales y con nuevos ingredientes–, de la debacle de los 90'. Argentina viene de una larga etapa de estancamiento (2012-2017), que se tornó en una lisa y llana recesión 2018/19 (el PBI cayó casi un 5%). A tal circunstancia, de por sí problemática, se agrega la crítica coyuntura de la pandemia en 2020, con la paralización de la mayor parte de la actividad económica: un combo verdaderamente explosivo. En ese escenario, se comprenden las declaraciones de Omar Perotti, gobernador de Santa Fe –provincia rica, si las hay–, quién no descartó la emisión de bonos provinciales (Dos Florines, 04/04/2020), y de Juan Schiaretti, gobernador de Córdoba, quien adelantó el lanzamiento de un bono transferible para cancelar deuda con proveedores del Estado. De hecho, en lo que va del 2020 el

¹ Por supuesto, las realidades son diferentes en función del nivel de ingresos de la jurisdicción, la historia fiscal, los compromisos asumidos (significativamente, si han conservado las cajas previsionales), etc.

Gobierno nacional debió habilitar sendos anticipos financieros a las provincias de Chubut (en una crisis aguda), Chaco, Río Negro, Santa Cruz y Tucumán.

En tal sentido, veremos en este informe la evolución de los ingresos provinciales 2018-2020 en términos reales, con el objeto de examinar la capacidad de las administraciones provinciales para enfrentar la situación.

Deterioro de los ingresos provinciales y ciclo económico

En la Tabla N° 1 a continuación, se aprecia la variación de los ingresos provinciales de recaudación nacional en el período 2018-2020 (primer trimestre de cada año) para tres espacios institucionales, a saber: el conjunto de las jurisdicciones, la provincia de Entre Ríos y las provincias del resto de la Región Centro (Córdoba y Santa Fe). Puede apreciarse en la tabla que los ingresos reales cayeron en el lapso 2019/18 y volvieron a caer en el período 2020/19. En conjunto, las jurisdicciones perdieron un 20% de su capacidad de compra, Córdoba y Santa Fe un 27% y Entre Ríos cerca de un 22%.

Tabla N° 1: Ingresos Reales Provinciales de recaudación nacional (miles de pesos de 2020). Primer trimestre de cada año y variación interanual

	Total Provincias	Santa Fe y Córdoba	Entre Ríos
1er Trimestre 2018	\$ 543.216.023	\$ 100.757.456	\$ 25.870.137
1er Trimestre 2019	\$ 490.167.193	\$ 85.611.482	\$ 22.607.369
1er Trimestre 2020	\$ 440.662.536	\$ 75.562.373	\$ 20.558.434
Variación Interanual (%)	-----		
1er/19-1er/18	-9,8	-15,0	-12,6
1er/20-1er/19	-10,1	-11,7	-9,1

*** Ingresos deflactados por un índice combinado IPC/IPIM con una ponderación de

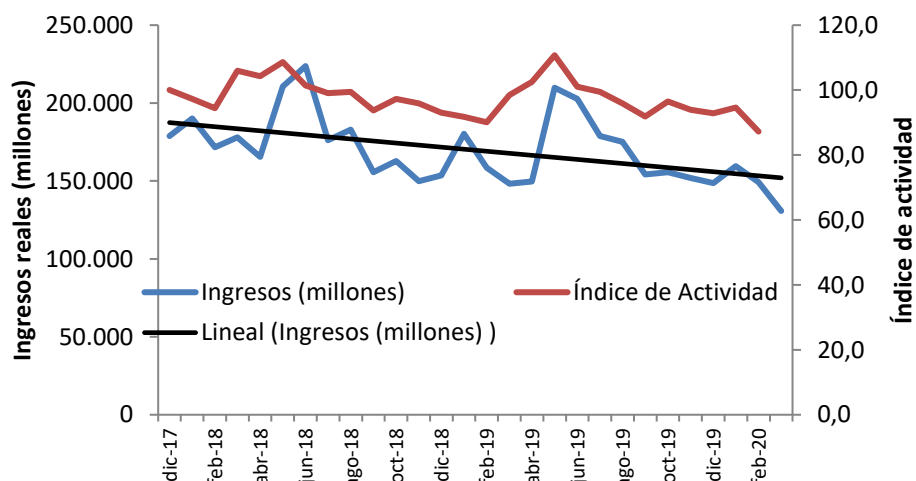
50% para el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de 50% para el Índice de Precios Internos Mayoristas (IPIM) (precios de marzo/2020)²

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación e INDEC

Por otra parte, en el Gráfico N° 1 a continuación puede apreciarse la evolución de los ingresos reales en toda la etapa, en relación al Índice Sintético de Actividad Económica (ISAE-INDEC), el cual refleja de forma elocuente la magnitud de la caída.

² El IPC marzo proyectado según REM; mientras que el IPIM febrero/marzo proyectado en función de una tendencia polinómica.

Gráfico N° 1: Ingresos Provinciales de recaudación nacional y nivel de actividad



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación e INDEC³

Considerando la situación de los recursos tributarios totales (de recaudación nacional y provincial), para el caso de la Región Centro, podemos apreciar asimismo una evolución muy similar. En la Tabla 2 a continuación comparamos las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en las cuales se advierte claramente la caída en los ingresos tributarios totales en términos reales.

Tabla N° 2: Ingresos Reales Tributarios Totales (millones de pesos de 2020). Primer trimestre de cada año y variación interanual

	Córdoba	Santa Fe	Entre Ríos
1er Trimestre 2018	\$ 92.370	\$ 77.692	\$ 36.471
1er Trimestre 2019	\$ 74.714	\$ 67.845	\$ 31.538
1er Trimestre 2020	\$ 67.287	-	\$ 28.536
Variación Interanual (%)	-----		
1er/19-1er/18	-19,1	-12,7	-13,5
1er/20-1er/19	-9,9	-	-9,5

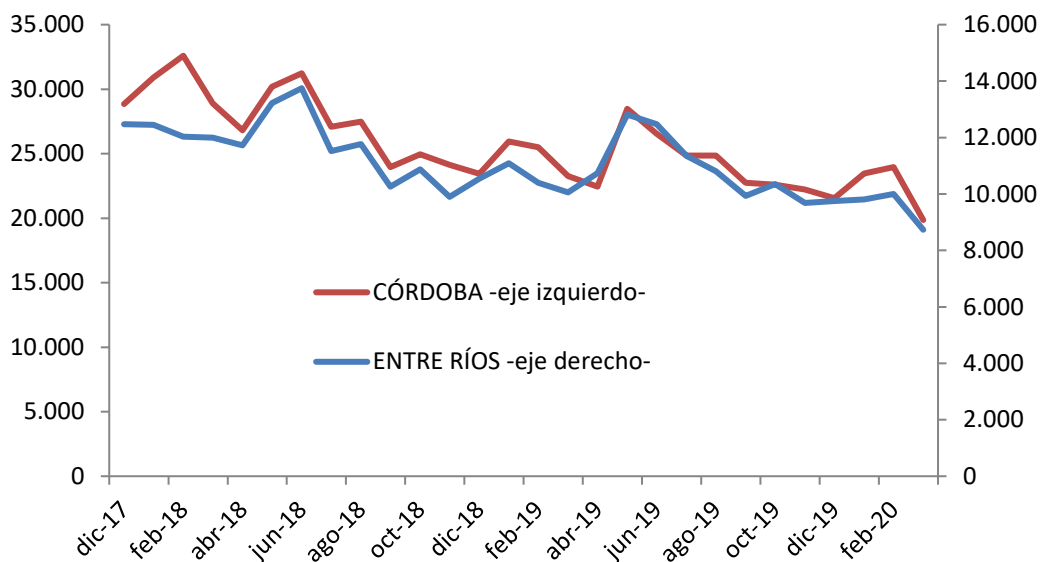
*** Idem metodología Tabla 1. Santa Fe no tiene publicada la recaudación propia del 1er trimestre

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, Ministerios de Economía Provinciales e INDEC

³ En el caso del índice de actividad de enero y febrero se tomó la variación estimada por Orlando Ferreres & Asociados.

Por su parte, tomando la evolución de los ingresos tributarios provinciales totales para el período (2018-2020), encontramos un patrón muy similar al evidenciado en el Gráfico N° 1, que refiere a los ingresos de recaudación nacional del conjunto de las jurisdicciones. En efecto, el Gráfico N° 2 expuesto a continuación muestra el descenso de la capacidad adquisitiva de los ingresos provinciales, en este caso de Córdoba y Entre Ríos (provincias que publicaron la recaudación propia hasta marzo 2020). Esta situación de caída en los recursos reales se da en un escenario en el cual ni Córdoba ni Entre Ríos incrementaron sustantivamente sus plantas de personal (al menos según las leyes de presupuesto 2018-2020). De hecho, en Entre Ríos la planta de cargos se fijó en 65.740 en la ley de presupuesto 2018 (Ley 10.531) y en 65.828 en la ley 2020 (Ley 10.754), sin que hayan aumentado tampoco las horas cátedras o el personal transitorio.

Gráfico N° 2: Ingresos Provinciales Totales (millones)



Fuente: ídem Gráfico N° 1.

En este escenario, la perspectiva de la actividad económica del país (y del mundo) son sombrías, y se plantean escenarios de fuerte caída del nivel de actividad. El impacto en el país en primer lugar se identificó rápidamente en el comercio exterior, tanto por una caída de las exportaciones (menor nivel de actividad económica de socios comerciales como China) así como menores precios internacionales de los principales productos que Argentina vende al exterior. Pero rápidamente se traslada con su propia dinámica interna, a través de la restricción a la circulación por la cuarentena, generando contracciones tanto en los niveles de demanda como de oferta, complejizando el difícil panorama económico del país. Si bien las perspectivas mundiales son muy dispares,

tanto respecto a la magnitud del impacto como de su duración, todas prevén que el año 2020 presentará una fuerte recesión mundial.

En este sentido, Argentina se enfrenta a un proceso de contracción económica muy fuerte. La expansión de la Gripe A en el año 2009, en un contexto de crisis financiera internacional, provocó una caída en el tercer trimestre 2009 del orden del 6%, con una serie de medidas sanitarias muchos más laxas. La actual situación pareciera ser significativamente peor a aquella, tanto por la magnitud del fenómeno en sí mismo, como la coyuntura económica en la que se encuentra el país. Así, las finanzas provinciales se encuentran en el desafío de enfrentar esta situación, dando respuesta a las consecuencias sociales de la crisis económica, pero con recursos financieros que se desvalorizan con el proceso inflacionario, y se desploman con la caída de la actividad económica.

Conclusiones

Los momentos recesivos del ciclo económico –muy frecuentes en la Argentina– enfrentan a las provincias con una situación de estrés financiero y conflictividad social creciente. En un escenario de pérdida de recursos en términos reales, las jurisdicciones sub-nacionales deben mantener la prestación de servicios públicos intensivos en mano de obra (salud, educación, seguridad, justicia, etc.), al tiempo que se ven en la necesidad de responder a mayores demandas sociales producto justamente de la crisis. Sin embargo, carecen de fuentes de ingresos adicionales a las cuales recurrir en el marco de la caída del nivel de actividad. Ello provoca tensiones financieras, económicas y sociales, resueltas en formas diversas en cada jurisdicción. La cuestión de fondo que subyace aquí, como plantea el Dr. Ignacio Trucco, es la necesidad de investigar la federalización de las instituciones económicas soberanas, entre ellas las políticas del BCRA, de modo que el marco institucional facilite una mayor flexibilidad en el manejo del ciclo para las provincias y se eviten las dificultades de gobernabilidad. Ello, naturalmente, en momentos de crisis y sin perjuicio de la necesaria responsabilidad fiscal de las jurisdicciones provinciales en las situaciones de normalidad.

Fuentes

Secretaría de Hacienda del Gobierno Nacional

INDEC

Ministerios de Economía de Gobiernos provinciales