

**PROVINCIA DE SANTA FE
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

INFORME FINAL

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS

Elaborado por

Instituto Argentino de Análisis Fiscal

Enero de 2021

Exp. N° 19394 17 01

Índice del Estudio

INTRODUCCIÓN GENERAL	5
CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS INGRESOS PROVINCIALES EN SANTA FE	7
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. INTRODUCCIÓN	14
II. INGRESOS PÚBLICOS EN UN PAÍS FEDERAL	14
II.1 Instrumentos de financiación de los gobiernos	17
II.1.1 Sistema de ingresos públicos federal	18
II.2 El financiamiento público en los distintos niveles de gobierno en Argentina	22
<i>II.2.1 Potestades tributarias</i>	<i>22</i>
<i>II.2.2 Descentralización de las potestades de Ingresos</i>	<i>22</i>
<i>II.2.3 Desventajas de un sistema tributario centralizado</i>	<i>24</i>
<i>II.2.4 Ventajas de un sistema centralizado.</i>	<i>25</i>
<i>II.2.5 Discrepancias entre la asignación de ingresos y la de gastos</i>	<i>27</i>
II.3 El esquema tributario argentino y las potestades de ingresos	29
III. INGRESOS FISCALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS	32
III.1. Evolución de los Ingresos Públicos	33
III.2. Composición de los Ingresos	41
<i>III.2.1 Recursos corrientes</i>	<i>42</i>
<i>III.2.2 Ingresos tributarios de origen provincial</i>	<i>46</i>
<i>III.2.3 Ingresos tributarios de origen nacional</i>	<i>54</i>
IV. CONCLUSIONES	65
CAPÍTULO 2: ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PROVINCIAL EN SANTA FE	67

RESUMEN EJECUTIVO	67
I. INTRODUCCIÓN	74
II. GASTO PÚBLICO EN UN PAÍS FEDERAL	75
II.1. Gasto subnacional	78
II.2. Composición del Sector público. Clave para definir el alcance del gasto analizado 82	
II.3 Registración del gasto	83
III. GASTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS.....	87
III.1. Clasificación económica y por objeto	96
III.1.1 Gasto corriente	99
III.1.2 Gasto de capital	105
III.2. Clasificación por finalidad y función	109
IV. COPARTICIPACIÓN A MUNICIPIOS	114
IV.1. Normativa de la coparticipación a los Municipios y las Comunas	114
IV.2. Evolución de la Coparticipación a Municipios y Comunas en el período 1988 – 2019	115
IV.3. Reparto de la Coparticipación entre Municipios y Comunas	118
V. CONCLUSIONES	124
CAPÍTULO 3: RESULTADOS FISCALES, DEUDA E INDICADORES FISCALES DE SANTA FE	127
RESUMEN EJECUTIVO	127
I. INTRODUCCIÓN	133
II. RESULTADOS FISCALES Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	134
II.1. El resultado fiscal de un gobierno	134
II.2. Deuda Pública	135
II.2.1. Definiciones de deuda pública	135
II.2.2. Amortizaciones e intereses	137
II.3. Indicadores fiscales	138

III. RESULTADOS FISCALES Y ENDEUDAMIENTO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS.....	140
III.1. Resultado primario	140
III.2. Resultado Fiscal	145
III.3. Deuda pública	149
III.3.1 Servicios de la deuda	155
IV. INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS.....	157
IV.1. Indicadores de Recursos.....	158
IV.1.1. Indicador de recursos propios	158
IV.1.2. Indicador de las Transferencias Automáticas	159
IV.1.3. Indicador de las Transferencias no Automáticas	160
IV.2. Indicadores de Gasto Público.....	161
IV.2.1. Indicador de gasto en personal	161
IV.2.2. Cantidad de empleados cada mil habitantes	163
IV.2.3. Indicador de Seguridad Social.....	164
IV.2.4. Indicador de Inversión	165
IV.2.5. Indicador de Gasto de Capital.....	166
IV.3. Indicador de Solvencia	167
IV.4. Indicadores de Resultado.....	169
IV.4.1. Indicador de Resultado Fiscal	169
IV.4.2. Indicador de Resultado Primario	170
IV.5. Indicador de Deuda Pública	171
V. CONCLUSIONES.....	172
BIBLIOGRAFÍA DEL ESTUDIO	174

INTRODUCCIÓN GENERAL

En un contexto de crecientes desafíos económicos, políticos y sociales, surge con toda naturalidad la exigencia de contar con un Sector Público que contribuya a promover el desarrollo a partir de menores y mejores impuestos, de un gasto público más efectivo, de una mayor coordinación y sinergia con el sector privado, sin que ello implique comprometer el patrimonio y la prestación pública a futuro.

Se trata de lograr estándares de competitividad en el Estado provincial, pero entendido este concepto en un sentido amplio, que contemple la evolución del stock de activos y recursos públicos.

Está claro que en Argentina se requiere de un importante debate acerca del esquema de financiamiento actual del sector público en los distintos niveles de gobierno. No caben dudas que el esquema vigente, que penaliza en muchos casos la competitividad de la producción, resulta subóptimo para una economía emergente en un mundo tan competitivo. El segundo gran desafío que enfrentan las jurisdicciones subnacionales para los próximos años tiene que ver con mejorar la eficiencia y eficacia con que se utilizan los recursos. Un gobierno provincial debe tener una estrategia muy clara en este sentido, basada en el logro de resultados concretos y mensurables. La mira está puesta en obtener mejoras importantes en materia de eficiencia y control ciudadano de la cosa pública.

Ahora bien, por lo anterior surge claramente que se requieren reformas integrales, que contemplen concretamente un diagnóstico de cómo se ha llegado a la situación actual, es decir las circunstancias históricas que condicionan el presente y futuro de las políticas económicas y fiscales.

El objetivo del estudio es analizar la situación de las finanzas públicas de la Provincia de Santa Fe con una perspectiva de largo plazo. Se espera extraer evidencia del comportamiento de las cuentas públicas provinciales desde el último regreso de la democracia, que permitan obtener elementos para promover una mejor asignación de los recursos y una mayor eficiencia en el gasto público a nivel provincial.

Se propone evaluar la situación histórica de las finanzas públicas de la provincia de Santa Fe a través del adecuado seguimiento del comportamiento de sus ingresos y gastos, de la evolución de la deuda pública y del resultado que

esto impone sobre la sostenibilidad fiscal de la provincia, en un análisis que resulte de relevancia para identificar los desafíos actuales y a futuro.

Una evaluación de la gestión pública permite mejorar la calidad de los gobiernos. La ausencia de esta herramienta otorga a los tomadores de decisiones la libertad para gobernar ineficientemente. Así, la evaluación directa de la gestión por parte de la ciudadanía posibilita premiar a quienes llevaron a cabo buenas gestiones y castigar a quienes no lo hicieron. Un requisito fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer este control es el seguimiento de las cuentas del sector público, posibilitado por la disponibilidad y transparencia de la información. Ambas condiciones son indispensables para que los ciudadanos puedan contar con los insumos necesarios para llevar adelante una evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Se pretende avanzar hacia un análisis completo del comportamiento del sector público provincial, que incluya el estudio de la recaudación y el gasto público a este nivel a los fines de completar el análisis del ciclo del funcionamiento del sector público: recaudación efectiva- gasto público – resultados fiscales – necesidad de financiamiento.

Como se especifica en los objetivos planteados, el nivel que alcanzará el estudio adaptado a este caso es uno de diagnóstico. Los productos que se espera del mismo son informes de análisis de evolución de las principales variables fiscales provinciales para brindar un contexto histórico a la situación actual y a futuro.

CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS INGRESOS PROVINCIALES EN SANTA FE

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del estudio es analizar la situación de las finanzas públicas de la Provincia de Santa Fe con una perspectiva de largo plazo.

Se propone evaluar la situación histórica de las finanzas públicas de la provincia de Santa Fe a través del adecuado seguimiento del comportamiento de sus ingresos y gastos, de la evolución de la deuda pública y del resultado que esto impone sobre la sostenibilidad fiscal de la provincia, en un análisis que resulte de relevancia para identificar los desafíos actuales y a futuro.

En este primer capítulo se analizan detalladamente los componentes de la Cuenta de Inversión provincial que tienen que ver con los ingresos públicos provinciales por todo concepto.

Tomando como fuente de datos las estadísticas oficiales de los distintos niveles de gobierno, se presenta la evolución y composición de los ingresos provinciales en los últimos 35 años.

Durante el periodo temporal analizado en este estudio, es decir desde mediados de la década del 1980, tanto en Argentina como en la mayor parte de Latinoamérica, las diferentes asignaciones de responsabilidades de gasto fueron paulatinamente descentralizadas hacia los niveles inferiores de gobierno, dando lugar a desbalances verticales. También, debido a las diferentes capacidades recaudatorias de las distintas regiones de un país, se presentan desbalances horizontales, que los distintos países procuran resolver a través de diferentes combinaciones de transferencias intergubernamentales.

Los bienes y servicios que presta el Estado requieren ser costeados económicamente, para lo cual éste debe recurrir a diversas fuentes de financiamiento.

Ciertamente, es común que en circunstancias habituales el grueso de los ingresos públicos provenga de los impuestos o tributos.

En el caso argentino, pese a que en la Constitución Nacional se encuentran definidos en numerosos artículos la distribución de las fuentes de recursos que corresponden a la nación, a las provincias y a los municipios, lo cierto es que, con el correr de los años esta configuración se ha ido transformando en un intrincado sistema que responde a diferentes criterios, no

necesariamente derivados de los preceptos constitucionales, y el cual ha dado lugar a situaciones tales como las de doble imposición entre el orden nacional y el provincial, e incluso el solapamiento con los niveles municipales para algunos tributos.

Un elemento fiscal clave es cómo asegurar financiamiento genuino a cada nivel de gobierno en forma óptima. Al respecto, existen dos líneas dentro de la literatura: una defiende una mayor descentralización, mientras que la otra está a favor de una gran centralización.

El enfoque tradicional del problema de la asignación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno sugiere que los gobiernos subnacionales, deben aplicar impuestos consistentes con una estructura tributaria integrada que evite el surgimiento de guerras tributarias para atraer factores como el capital y/o la pérdida de eficiencia ocasionada por distorsiones en la asignación de recursos.

En el periodo de referencia del estudio, Argentina se caracterizó por una fuerte centralización de las potestades para recaudar tributos.

La distribución formal de potestades tributarias que surge del propio texto constitucional tiene un marcado sentido federal. Según la Constitución Nacional, el Estado Nacional tiene potestad para establecer derechos de importación y exportación, recaudar tasas postales, imponer en forma permanente y concurrente con las provincias contribuciones indirectas y, en situaciones de emergencia, aplicar por tiempo determinado impuestos directos.

Por su parte, las Provincias resguardaron constitucionalmente la potestad para aplicar contribuciones indirectas en forma permanente y en concurrencia con la Nación, e impuestos directos con carácter de permanencia y exclusividad.

La evolución de los ingresos públicos es muy importante para una provincia, ya que en principal medida son la señal concreta del nivel de gasto que podrá alcanzar la jurisdicción para proveer los bienes y servicios públicos a su cargo.

En la parte empírica del capítulo se analiza la evolución efectiva de los ingresos públicos de la provincia de Santa Fe con datos anuales desde 1984, primer periodo completo bajo gobiernos democráticos.

El nivel que alcanzará el estudio adaptado a este caso es uno del tipo de diagnóstico. Por lo tanto, se presenta un examen descriptivo de la evolución de las principales variables fiscales provinciales para brindar un contexto histórico a la situación actual y a futuro.

La evolución de los ingresos totales puede dividirse en dos subperíodos.

-Entre 1983 y 2002 el desempeño de la provincia en materia de ingresos totales mostró una tendencia levemente creciente. Si bien hubo una caída de recursos totales en términos reales desde 1986 hasta 1989, producto de la aceleración inflacionaria, se observa una posterior recuperación desde 1990 hasta 2002, explicado por la estabilización del nivel de precios y la reforma tributaria de estos años. La evolución de los ingresos a lo largo del período fue positiva, aumentando un 39% en términos reales al cabo de 19 años.

-A partir de 2003, los ingresos reales comenzaron a crecer en forma importante, lo cual puede ser explicado principalmente por la recuperación de la actividad económica a partir de ese año, que trajo aparejado un mejor desempeño en materia de ingresos nacionales y subnacionales.

En los años recientes, de 2017 a 2019 se apreció un quiebre de tendencia explicado mayormente por la caída de la actividad económica y por el pacto fiscal de Nación con Provincias.

En términos de su evolución, los ingresos totales tuvieron una tasa de crecimiento relevante para el período 1983-2002, habiendo aumentado casi 40% en términos reales. Sin embargo, a partir de 2003 el crecimiento de los ingresos tuvo un cambio rotundo, aumentando la velocidad de crecimiento que traía. En términos reales, los Ingresos Totales de 2017 fueron un 219% superiores a los de 2002, y los de 2019 un 162% superiores a los de 2002.

Los ingresos Totales partieron con un valor de 8,2% del PBG en 1983, y luego de verificar un piso de 4,9% en 1989, este ratio volvió a incrementarse, alcanzando en 2017 un valor igual a 14,1% (No se dispone de datos de PBG para los años 2018 y 2019).

Si se realiza el cociente entre ingresos totales y la población, se observa que el crecimiento para el período completo fue de 167%. Surge evidentemente que la tasa de crecimiento de los ingresos en el período considerado supera largamente a la de crecimiento vegetativo poblacional.

La composición de los ingresos entre ingresos corrientes y de capital relativamente estable hasta 1997, luego en 1998 ganan cierta importancia los recursos de capital, y vuelven a estabilizarse hacia 2004 en el valor que traían hasta 1997. A partir de allí y hasta 2010 se observa un avance de los recursos de capital en la participación de los ingresos totales; luego, de 2011 a 2019 es evidente una contracción de la participación de estos recursos, recobrando para el último año analizado un valor similar al que mostró en la década de los ochenta. Debe mencionarse que los recursos de capital nunca llegaron a representar el 5% siquiera de los recursos totales.

La evolución de los ingresos corrientes estuvo muy relacionada a la de los ingresos tributarios (su principal componente) en todo el periodo.

En 1983, de los \$73.346 millones de recursos corrientes de la provincia (en pesos constantes de 2019), \$37.827 millones los aportaron los ingresos tributarios (51%), \$30.685 millones las transferencias corrientes (42%) y \$4.833 millones otros recursos corrientes (7%). Para 1986, las participaciones fueron de 90% para ingresos tributarios, 3% para transferencias corrientes y 7% para otros recursos corrientes, valores que se mantuvieron aproximadamente constantes hasta 2001. En el período 2002-2004 hay una caída de la participación de ingresos tributarios compensada con un aumento de transferencias corrientes. Desde 2005 hasta 2019, la participación de los ingresos tributarios se estabilizó en el orden del 77%, y la de otros recursos corrientes en el orden del 18%; este comportamiento de otros recursos corrientes se debe a la inclusión a partir de 2005 de las contribuciones a la seguridad social.

En resumen, con el correr de los años, la participación de los ingresos tributarios dentro de los recursos corrientes fue decreciendo.

En el año 1983 la recaudación tributaria de Santa Fe fue de \$18.787 millones (en pesos constantes de 2019). La misma tuvo un incremento constante hasta 1986, luego una caída hasta 1989, y una posterior recuperación en la década de los noventa, finalizando con una caída en 2002 y \$33.138 millones recaudados. A partir de ese año, el crecimiento se acelera, alcanzando un pico de \$89.607 millones en 2017; finalmente, la recaudación disminuye en el último bienio, ubicándose en \$73.426 millones en 2019, monto similar a lo recaudado en 2011.

Al igual que con la recaudación total y los ingresos corrientes, la recaudación propia de la provincia mostró una tendencia creciente para todo el período (291%), con dos subperiodos bien definidos: el primero, desde 1983 hasta 2002 con un crecimiento de 76%, y el segundo, desde 2003 hasta 2019, con un crecimiento de 122%.

Cuando se observa la evolución de cada componente (de los cuales se tiene información desde 1984) dentro de la recaudación provincial, se aprecia que la recaudación total estuvo asociada cercanamente a Ingresos Brutos durante todo el período. Este tributo creció un 482% desde 1984 hasta 2019, mientras que Inmobiliario y Sellos mantuvieron una recaudación estable aproximadamente entre 1993 y 2019, sin grandes variaciones (positivas o negativas en términos reales)

Al observar la composición de la recaudación provincial en el tiempo, es notorio el peso que fue ganando Ingresos Brutos por ser el impuesto que más creció en términos reales, mientras que todos los demás impuestos, aun

creciendo en algunos periodos, disminuyeron su participación sobre los recursos totales.

Respecto a la recaudación tributaria proveniente de origen nacional, es decir lo que llega a la provincia a través del mecanismo acordado de coordinación financiera con el nivel federal, lo primero que se puede destacar del período analizado es la tendencia creciente de la coparticipación, que puede separarse en tres subperíodos:

- 1983 – 1984: antes de que caducara el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en 1984, en el que crecen los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), llevando a que los envíos por Coparticipación se vuelvan menos importantes.

- 1985 – 2002: durante el período 1985-1987 no hubo coparticipación propiamente dicha (hubo envíos que respetaban lo ocurrido en años anteriores), hasta que se firmó la ley 23.548. Dado que los coeficientes determinados en la mencionada ley (de 1988) buscaban mantener la distribución que se había observado en los años previos, se encuentra que la ley no implicó fuertes cambios en el coeficiente o en los envíos a la Provincia. Entre las puntas del periodo, 1985 y 2002, los envíos se mantuvieron constantes, aunque con altas y bajas dentro del período.

- 2003 – 2019: luego de la crisis del 2001/2002, comienza un período de recuperación económica para el país, y la mayor recaudación asociada lleva a que la Coparticipación crezca a una tasa promedio del 7%. Este crecimiento se dio de manera casi constante, solo interrumpido en años particularmente contractivos como lo fueron el 2009 (por la crisis internacional), el 2014 y el 2019. En 2009 se sumaron los envíos por el Fondo Federal Solidario (hasta 2018) y el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fin de 2015 a favor de la devolución de la pre-coparticipación del 15% a Santa Fe (junto a Córdoba y San Luis) también redundó en un crecimiento de la Coparticipación a la Provincia.

Para la mayoría de las provincias argentinas, la Coparticipación ha adquirido una mayor importancia en sus finanzas en las últimas décadas. Mientras que a principios del período analizado la Coparticipación representaba tan solo el 26% de los recursos corrientes de la Provincia (recordando el particular avance de los ATN de esos años), su importancia relativa se había más que duplicado hacia 1985, y su participación en los recursos corrientes se mantuvo alrededor del 55% entre dicho año y el 2000, con un pico de 60% en 1989 y un piso de 51% en 1993. A partir de la crisis del 2001/2002, la importancia de los envíos por Coparticipación se redujo y se estabilizó cerca del 50%, hasta el último año con información disponible, dado el crecimiento de otros tipos de

recursos, como la recaudación propia y otras transferencias del Gobierno Nacional.

La participación efectiva de la Provincia de Santa Fe en el reparto de los recursos coparticipados al consolidado provincial se ha mantenido relativamente estable durante el período 1985 - 2003, alrededor del 8,5%, y comenzó a subir posteriormente. En 1983 y 1984, el prorrateador se basaba en tres criterios: población, brecha de desarrollo, y densidad poblacional, cada uno con diferente ponderación, según la Ley 20.221 de 1973. En esos años, la provincia recibía poco menos del 8% de los recursos totales, al mismo tiempo que concentraba casi un 9% de la población nacional. A partir de 1985, en la época en la que no había un régimen formal de coparticipación, la provincia pasó a recibir el 9,1% de los recursos, creció hacia el 9,3% en 1986, y bajó hasta alcanzar el 8,1% en 1988. Con la Ley de Coparticipación, se establecían coeficientes fijos de reparto que buscaban mantener los envíos en niveles similares a los observados en los años previos, por lo que la participación efectiva de la Provincia (una vez considerados los diversos regímenes especiales que proliferaron luego de la sanción de la ley) se estabilizó alrededor del 8,2% del total. En el mismo período, la población de la Provincia disminuía en proporción al total nacional, lo que llevaba hacia una convergencia entre la participación de la Provincia en la Coparticipación y en la población. A partir del año 2003, y sobre todo luego del 2006 por las razones arriba mencionadas, la participación de los envíos a la Provincia de Santa Fe creció y se ubicó entre el 8,8% y 8,9% hasta el 2016.

En 2015, como se indicó anteriormente, la CSJN falló que a Santa Fe, San Luis y Córdoba, se les debía devolver el 15% que se les detraía en concepto de precoparticipación. Cuando el Gobierno Nacional decidió que la devolución del mismo concepto se haría también al resto de las provincias, aunque de manera gradual, generó que la Provincia de Santa Fe sostuviera una mayor participación en los envíos totales durante los 5 años que duró la devolución, que terminará en el presente 2020. Cada año, a las demás provincias se les devolvía un 3%, por lo que la mayor participación de Santa Fe fue bajando consistentemente hasta alcanzar en 2019 el 8,4%.

El análisis realizado en este capítulo sugiere la necesidad de evaluar la estructura tributaria de Santa Fe; que con el correr de los años fue volviéndose más procíclica al asignar mayor importancia a Ingresos Brutos. Tener una estructura tributaria de carácter procíclico presenta grandes peligros en una economía turbulenta como la de Argentina, intensificando los auges y las caídas en vez de suavizarlas.

En el otro gran componente de los ingresos provinciales, es decir la coparticipación, se aprecia que la provincia fue incrementando en el periodo bajo análisis los fondos provenientes de esta fuente.

Frente a escenarios futuros de reforma tributaria y de coordinación nación-provincias, debe remarcarse que Santa Fe es una jurisdicción que realiza aportes a la recaudación nacional por encima de la porción de recursos coparticipables que le llega vía coparticipación, situación que se mantuvo durante todo el periodo analizado.

I. INTRODUCCIÓN

En este primer capítulo se analizan detalladamente los componentes de la Cuenta de Inversión provincial que tienen que ver con los ingresos públicos provinciales por todo concepto.

Tomando como fuente de datos las estadísticas oficiales de los distintos niveles de gobierno, se presenta la evolución y composición de los ingresos provinciales en los últimos 35 años, estableciendo si se trató de recursos propios o provenientes de niveles superiores de gobierno.

La información se presenta y analiza por medio de diferentes indicadores como la tasa de crecimiento nominal y real de cada uno de los principales rubros, la participación de Santa Fe en los recursos provenientes del nivel nacional, y la presión fiscal efectiva, midiendo la misma como la recaudación de recursos propios por habitante y/o en porcentaje del producto.

Parte de la tarea implicada en la realización de este capítulo es la consolidación de una base de datos estadística histórica con los datos a ser utilizados en los análisis y en la construcción de indicadores mencionados anteriormente.

II. INGRESOS PÚBLICOS EN UN PAÍS FEDERAL

La distribución de los recursos económicos es una cuestión fundamental en toda sociedad. En países federales como Argentina, la dimensión geográfica y la organización económica hacen que el estudio de las distintas alternativas de funcionamiento del Estado tenga como elemento principal a la cuestión regional. Junto a la distribución de funciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales existe, correlativamente, una distribución de las potestades tributarias y de los recursos efectivamente obtenidos. Es importante diferenciar descentralización del poder de decisión fiscal, del simple reparto de cuestiones administrativas hacia los niveles inferiores decididas por los niveles superiores de gobierno.

Durante el periodo temporal analizado en este estudio, es decir desde mediados de la década del 1980, tanto en Argentina como en la mayor parte de Latinoamérica, las diferentes asignaciones de responsabilidades de gasto fueron paulatinamente descentralizadas hacia los niveles inferiores de gobierno, dando lugar a desbalances verticales (déficits fiscales en los niveles subnacionales, previos a las transferencias federales). También, debido a las diferentes

capacidades recaudatorias de las distintas regiones de un país, se presentan desbalances horizontales, que los distintos países procuran resolver a través de diferentes combinaciones de transferencias intergubernamentales o préstamos a las jurisdicciones deficitarias.

La distribución de las potestades de ingresos y gastos guarda estrecha relación con los **objetivos de política** que persigan las distintas esferas de gobierno. En la Teoría de las Finanzas Públicas, Richard Musgrave (1959) sugiere separar las funciones de un gobierno en: estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y distribución de recursos. A continuación, se analiza cada una de ellas desde la perspectiva de los ingresos públicos.

Estabilización Macroeconómica

La función de estabilización, entendida como el mantenimiento de altos niveles de empleo y estabilidad de precios, suele ser competencia del gobierno central.

Los gobiernos subnacionales suelen enfrentar ciertos inconvenientes que los alejan de la posibilidad de aplicar exitosamente una política estabilizadora. Un primer obstáculo se halla en que la mayor parte de los efectos de las políticas macroeconómicas emprendidas por gobiernos subnacionales no se dan dentro de sus fronteras, de ahí el escaso incentivo a aplicarlas.

Ocurre que los gobiernos subnacionales carecen de los instrumentos necesarios para realizar este tipo de políticas. El ejemplo más notorio es el de la política monetaria, ya que al no tener la potestad para emitir dinero de curso legal las provincias no cuentan con la posibilidad de controlar la oferta monetaria, la tasa de interés, o alguna otra variable del sistema monetario y financiero de un país¹.

Segundo, las variables que se pretende estabilizar como los precios, la tasa de interés, etc., se determinan en mercados con alcance nacional, a lo que se suma el hecho de que las decisiones en materia fiscal de los gobiernos subnacionales generalmente tienen relativamente menor influencia sobre el nivel de ingreso de la propia jurisdicción. Como consecuencia, acciones individuales de estabilización se diluyen en el ámbito de la economía nacional.

En este sentido, siguiendo a McLure (1997) los impuestos que pueden considerarse con mayores poderes estabilizadores son los impuestos a las ganancias de personas jurídicas y físicas. El primero porque los beneficios

¹ En algunos casos, como en el año 2001, la fuerte emisión de cuasimonedas por parte de varias provincias y municipios tuvo algunos efectos sobre variables monetarias.

fluctúan más que las condiciones económicas generales y el segundo mediante los efectos estabilizadores de las tasas graduadas. Esto sugeriría que ambos impuestos sean recaudados por el gobierno nacional, que es lo que ocurre en nuestro país con la delegación por parte de las provincias de la potestad para este tipo de gravámenes al nivel central de gobierno.

Ahora bien, si los gobiernos subnacionales tienen dificultades para realizar políticas estabilizadoras, resultaría recomendable que los ingresos que recauden sean lo más insensibles posible a las condiciones macroeconómicas. En este sentido, los impuestos sobre el consumo (como ventas generales), internos e impuestos a la propiedad se configuran como posibles para ser recaudados por este nivel de gobierno.

Redistribución del ingreso

Una de las funciones primordiales del Estado en la economía es la promoción de una distribución equitativa de los ingresos. Se trata de reducir a un mínimo las desigualdades en los niveles de ingresos de los ciudadanos y las jurisdicciones cuando existe una distribución desequilibrada en la dotación geográfica y personal de factores de producción.

Los intentos subnacionales de redistribución no han sido por lo general exitosos y a su vez llevan a distorsionar la distribución geográfica de los recursos económicos. La imposición progresiva (ver sección III) tendiente a gravar a los más ricos puede expulsar capital y a individuos con ingresos altos convirtiéndose en regresiva. Si la población es suficientemente móvil como para localizarse en aquellas jurisdicciones que realizan políticas redistributivas, los gobiernos locales estarán condicionados para llevar adelante estos programas. Las jurisdicciones más propensas a redistribuir se quedarían con una población pobre y una baja capacidad económica para implementar las políticas.

Del mismo modo, aunque la imposición subnacional lograra cierto grado de redistribución dentro de una determinada jurisdicción, nada garantiza que las inequidades entre jurisdicciones desaparezcan. Se plantea entonces un problema de equidad si las localidades difieren en cuanto a su capacidad de redistribuir ingresos. Las localidades más favorecidas tendrán mayor capacidad redistributiva que las localidades más pobres, situación que probablemente no se corresponde con el criterio de justicia distributiva que tengan los individuos pertenecientes a un mismo país. Estas disparidades sólo pueden ser reducidas mediante políticas nacionales.

Nuevamente, los instrumentos impositivos comúnmente utilizados en la reducción de las disparidades de ingresos son los impuestos a las ganancias de personas físicas y jurídicas. Si los gobiernos subnacionales tuvieran la potestad de recaudar ambos tributos, el intento de alcanzar objetivos redistributivos

distorsionaría la distribución geográfica de los recursos. De aquí la conveniencia de asignar la potestad de recaudación de estos impuestos al gobierno central. Sin embargo, esto no impide a los gobiernos subnacionales aplicar tasas proporcionales sobre el ingreso de los individuos.

Por lo tanto, se propone que el gobierno central sea quien defina y regule un mecanismo de transferencias desde regiones favorecidas a regiones pobres, para de esa manera garantizar la provisión de un nivel estándar de bienes y servicios públicos al nivel local.

Distribución de Recursos

La mayor información relativa que tienen los gobiernos locales sobre las necesidades de sus residentes respecto del gobierno nacional posibilita que tanto la descentralización en la imposición como la del gasto incrementen la eficiencia en la distribución de recursos, puesto que ambas permiten a los gobiernos subnacionales confeccionar esquemas que se ajusten a las demandas de sus electores.

II.1 Instrumentos de financiación de los gobiernos

Los bienes y servicios que presta el Estado requieren ser costeados económicamente, para lo cual éste debe recurrir a diversas fuentes de financiamiento. Los distintos niveles de gobierno obtienen ingresos básicamente en la forma de impuestos, tasas, o endeudamiento². Mientras los dos primeros se obtienen del sector privado sin una obligación individual hacia el contribuyente, el endeudamiento implica una devolución monetaria futura junto a una erogación periódica de intereses.

Ciertamente, es común que en circunstancias habituales el grueso de los ingresos públicos provenga de los impuestos o tributos. Si bien el objetivo primordial de estos es cubrir los gastos públicos, también se pueden utilizar para otros propósitos, tales como desalentar la producción de determinados bienes, estableciendo impuestos adicionales que elevan el precio del producto en cuestión y hacen que la cantidad demandada se retraiga; o para modificar la distribución de la renta, haciendo que, por ejemplo, los grupos con rentas más altas paguen proporcionalmente una cantidad mayor de impuestos.

² Incluyendo el endeudamiento con la autoridad monetaria relevante, que es el caso en que se dice que el gobierno (nacional) “se financia con emisión monetaria”.

II.1.1 Sistema de ingresos públicos federal

En el caso de una estructura federal de gobierno, coexisten tres órdenes diferenciados: el federal o nacional, el estadual o provincial, y el municipal o comunal. Esta división ha dado lugar al reparto de atribuciones para cada uno de estos órdenes de gobierno, dentro de las cuales se distinguen: el ejercicio de las potestades tributarias y las funciones de gasto.

En el caso argentino, pese a que en la Constitución Nacional se encuentran definidos en numerosos artículos la distribución de las fuentes de recursos que corresponden a la nación, a las provincias y a los municipios, lo cierto es que, con el correr de los años esta configuración se ha ido transformando en un intrincado sistema que responde a diferentes criterios, no necesariamente derivados de los preceptos constitucionales, y el cual ha dado lugar a situaciones tales como las de doble imposición entre el orden nacional y el provincial, e incluso el solapamiento con los niveles municipales para algunos tributos.

Existe acuerdo en la literatura en que existen una serie de requisitos que es fundamental tener en cuenta integralmente por la autoridad económica, a la hora de hacer modificaciones, diseñar nuevos instrumentos impositivos, o plantear reformas integrales.

Uno de estos requisitos es que los tributos deben permitir alcanzar la recaudación necesaria para hacer frente a los gastos que surjan de la política macroeconómica decidida por el Estado. Así, al confrontar un impuesto o estructura tributaria con otra alternativa, la comparación debiera realizarse a igual nivel de recaudación para ambos, dado que un gravamen que recauda menos, a priori, permite alcanzar más fácilmente el resto de los requisitos. Dentro del criterio de *suficiencia*, existen otros aspectos específicos de los sistemas impositivos provinciales y municipales también son deseables. Entre ellos:

Autonomía de los gobiernos provinciales: La independencia de cada provincia para establecer sus propias prioridades y necesidades fiscales debe ser garantizada por un esquema suficientemente flexible. Como mínimo, debe permitir que las provincias mantengan cierto margen para fijar el nivel de sus tasas³.

³ En el caso de las bases imponibles, existen circunstancias en que resulta conveniente la armonización entre jurisdicciones, esto es, cuando disminuye el costo de cumplimiento de contribuyentes con actividades en diversas jurisdicciones.

Correspondencia fiscal: Limitar la posibilidad de que se verifique un desequilibrio fiscal vertical, y buscar la mayor adaptación posible del sistema impositivo provincial a las preferencias de la población local. Para que se cumpla este requisito se necesita un espacio tributario fiscal lo suficientemente amplio como para alcanzar una alta proporción de autofinanciamiento de los gastos provinciales y no generar el problema de ilusión fiscal, es decir cuando existe una disociación entre la política del gasto y los esfuerzos por generar recursos tributarios.

Otro requisito que debieran cumplir los impuestos es el ya mencionado de contribuir a lograr una distribución más equitativa del ingreso o la riqueza. Este objetivo también puede alcanzarse a través de la política de gasto público combinada con tributos proporcionales, no obstante, lo cual en general se espera que los impuestos sean diseñados en forma progresiva. El requisito de **equidad** está vinculado al principio del cuasi – beneficio, según el cual la carga del impuesto no debe poder exportarse a otras jurisdicciones. La tasa del impuesto sobre el consumo final, así como la recaudación que el mismo implique, debe pertenecer a la provincia en la cual el consumo haya tenido lugar, ya que son sus residentes quienes han pagado el componente impositivo incluido en el precio de los bienes y quienes deberían verse beneficiados por los bienes públicos que tal aporta contribuya a financiar.

Asimismo, el sistema impositivo debiera interferir mínimamente con el funcionamiento del mercado. En general, todos los tributos introducen algún tipo de distorsión. De este modo alteran la asignación de recursos generando una ineficiencia que se traduce en un menor potencial de consumo o bienestar para la población, o incluso reducen la tasa de crecimiento de la economía. Los **incentivos** de los gobiernos locales deben ser los adecuados para no generar ineficiencias por el lado del gasto público. Para ello debe evitarse en lo posible el reparto de lo recaudado a través de sistemas comunes, especialmente cuando contienen elementos no devolutivos, pues puede conducir a problemas de ilusión fiscal y expansión innecesaria del gasto.

En cuanto a las condiciones necesarias a fin de conseguir **neutralidad**, se tiene los siguientes requisitos:

Neutralidad en la localización: Como ya fuera dicho, debe limitarse la posibilidad de competencia entre jurisdicciones para captar mayor recaudación si ésta genera cambios en la localización de las empresas. A este respecto, el

principio de destino⁴ facilita el logro de este objetivo al evitar la competencia por parte de las provincias en pos de los recursos. En cambio, el principio de origen da las condiciones a tales competencias dado que posibilita la exportación de la carga del impuesto hacia jurisdicciones diferentes de donde el consumo tiene lugar.

Neutralidad en la producción: El sistema impositivo subnacional debe ser neutral respecto a la localización de los recursos productivos a fin de no alterar el precio de los factores y las decisiones de los empresarios. Asimismo, esto implica evitar la acumulación de la carga y el efecto *piramidación* del tributo (aplicación de un impuesto a una base que ya incluye un componente impositivo al pasar de un eslabón a otro en una cadena de valor agregado) para que no se creen incentivos a la integración vertical.

Neutralidad en el comercio internacional: El criterio de ajuste en frontera debe basarse en el principio de destino de manera de no afectar la competitividad de los bienes transables. En este sentido, no deben exportarse impuestos y las importaciones deben recibir el mismo tratamiento fiscal que los bienes de producción nacional.

En adición a estos requisitos, una condición muy importante que deben cumplir los sistemas tributarios descentralizados es la de *simplicidad*, para facilitar la recaudación por parte del organismo de administración tributaria, y para minimizar los costos de cumplimiento para los contribuyentes. Esto implica lo siguiente:

Armonización: Las obligaciones de los contribuyentes deben ser las mismas independiente del lugar donde éstos vendan (esto no implica necesariamente la igualdad de tasas entre diferentes jurisdicciones) de modo de evitar un aumento de los costos de cumplimiento.

Comercio interprovincial: No debe requerirse ningún tipo de control de fronteras interprovinciales a fin de determinar el monto del impuesto correspondiente a cada transacción⁵.

Coordinación: Se debe garantizar un mínimo de coordinación interjurisdiccional, lo cual implica la necesidad de un sistema armonizado pero

⁴ El principio de destino supone que, por ejemplo, para los impuestos al consumo, las jurisdicciones donde se produce el hecho imponible (consumo) sean las receptoras de los tributos incluidos en el precio de los bienes, y que éstos no se desvíen hacia las jurisdicciones donde se realiza la venta de los bienes a consumir, simplemente por encontrarse radicados allí los contribuyentes.

⁵ En nuestro país, el control de frontera interprovincial para determinar el monto del impuesto correspondiente a cada transacción se encuentra expresamente prohibido por la Constitución Nacional de Argentina.

no uniformado, aunque cierto grado de convergencia en materia de alícuotas y bases imponibles es deseable.

Visibilidad: Los impuestos provinciales deben ser fácilmente identificables por el contribuyente con el fin de crear una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos que los recaudan. Es deseable que sean también fáciles de administrar, tanto por el contribuyente como por el fisco.

A esto puede complementárselo con que los tributos deben ser predecibles y estables. La recaudación debe ser predecible a fin de permitir que se cubran las necesidades locales y no resultar en un elemento procíclico que vaya en contra de los intentos estabilizadores del gobierno central.

Esquema 1.1. Requisitos de una buena estructura de ingresos públicos

Suficiencia	•la recaudación debe ser adecuada, debe proveer de fondos suficientes para que el Estado cumpla sus objetivos.
Neutralidad	•se deben elegir los impuestos de forma tal que se minimice la interferencia en las decisiones individuales.
Equidad	•la distribución de la carga tributaria debe ser equitativa. Cada uno debería estar obligado a pagar su <i>justa parte</i> .
Simplicidad	•el sistema tributario debe ser comprensible para el contribuyente.
Estabilidad macroeconómica y crecimiento	•la estructura tributaria debería facilitar el uso de la política fiscal para los objetivos de estabilización y crecimiento.

Fuente: elaboración propia

La consecución de estos objetivos simultáneamente resulta en general dificultosa. Tradicionalmente existe un compromiso (*trade-off*) entre eficiencia y equidad, donde por ejemplo un esquema progresivo de imposición a los ingresos que utilice una estructura de alícuotas creciente puede afectar negativamente los incentivos de las personas de niveles de ingresos altos para trabajar y ahorrar. También se reconoce que a medida que el gobierno aumenta sus necesidades de recursos se debe recurrir a alícuotas cada vez mayores o a impuestos más distorsivos lo que afecta negativamente la asignación de recursos y el

crecimiento económico. También es posible que impuestos simples y de bajo costo de recaudación impongan significativas ineficiencias o inequidades a la economía.

II.2 El financiamiento público en los distintos niveles de gobierno en Argentina

II.2.1 Potestades tributarias

Un elemento fiscal clave es cómo asegurar financiamiento genuino a cada nivel de gobierno en forma óptima. Al respecto, existen dos líneas dentro de la literatura: una defiende una mayor descentralización, mientras que la otra está a favor de una gran centralización.

Antes de realizar una descripción de la conveniencia de una u otra, resulta clave destacar que no existe consenso unánime respecto a cómo ponderar los distintos objetivos del esquema tributario. De este modo, el principio de suficiencia (como se desarrolla en la sección anterior) exige flexibilidad para que cada nivel de gobierno pueda ajustar sus impuestos de manera tal de financiar las demandas sociales. Sin embargo, dado que estas dependen del crecimiento económico, tanto el gasto como los recursos suelen presentar un comportamiento asimétrico. En este sentido, los servicios a cargo de las provincias (salud, educación, seguridad y justicia) tienen una elasticidad ingreso mayor, mientras que aquella correspondiente a sus recursos propios es mucho menor.⁶ Esta situación plantea a los gobiernos provinciales una creciente presión para intentar aumentar los recursos de financiamiento.

II.2.2 Descentralización de las potestades de Ingresos

La descentralización de potestades tributarias aparece como la manera más idónea para lograr que los gobiernos subnacionales tengan simetría entre ingresos y egresos fiscales.

Como el problema de la distribución de las potestades tributarias es una cuestión de reparto de un fondo común, compuesto por todo el espacio tributario, se plantea un juego de suma cero, y en un escenario de fuerte restricción financiera global, el dilema de la descentralización se torna complejo e, incluso, puede convertirse en un juego de suma negativa. Este juego de suma cero se obtiene debido no sólo a que diferentes niveles de gobierno explotan diversas fuentes en forma concurrente, sino también a que el sistema tributario global

⁶ Esta es una de las justificaciones más frecuentes al déficit estructural de las provincias argentinas en contraste con el superávit estructural de las finanzas federales.

grava la misma “base tributaria agregada”, que es la riqueza privada (siendo por lo general las transacciones la base imponible) por lo que no se resuelve sencillamente descentralizando el poder tributario. Es así que en un gobierno federal debe enfrentar el dilema central consistente en la identificación de los “espacios tributarios” de cada nivel de gobierno.

En segundo término, surge la necesidad de determinar cómo estructurar el espacio tributario asignable a cada nivel de gobierno, es decir, qué tipo de impuestos subnacionales son adecuados y qué diseño aplicar a los mismos. Es así que en todo sistema federal existen dos tipos de conflictos de intereses, generando cada uno una competencia fiscal diferente: la vertical, que enfrenta al nivel superior de gobierno con los inferiores; y la horizontal, la cual se produce entre estados de igual nivel. Esto requiere definir por consenso el reparto de la presión tributaria agregada, para asegurar luego un ejercicio genuinamente autónomo de dichos niveles. Asimismo, el sistema debiera garantizar *ex ante* mecanismos de ajuste o adaptación dada la realidad fiscal cambiante.

En este sentido deberían existir distintos tipos de impuestos teniendo en cuenta que las personas desearán adquirir la cantidad y calidad de servicios públicos que dicten sus preferencias. Los niveles inferiores de gobierno deberían aplicar impuestos locales que financien los servicios provistos por las jurisdicciones locales. Por otro lado, la inexistencia de coordinación fiscal y financiera vertical puede provocar la imposición sobre bases concurrentes y una elevada presión tributaria. Resulta necesaria una definición de espacios tributarios (*tax rooms*), tanto para las bases tributarias como para el hecho imponible y las alícuotas de los distintos niveles de gobierno.

El **enfoque tradicional** del problema de la asignación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno sugiere que los gobiernos subnacionales, deben aplicar impuestos consistentes con una estructura tributaria integrada que evite el surgimiento de *guerras* tributarias para atraer factores como el capital y/o la pérdida de eficiencia ocasionada por distorsiones en la asignación de recursos.

El principio de no rivalidad lleva a que los gobiernos de menor nivel ejerzan su poder de imposición preferentemente sobre bases relativamente inmóviles, distribuidas uniformemente y con capacidad de generar ingresos estables en el tiempo. Esto ha conducido a recomendar para los gobiernos subnacionales la imposición sobre la riqueza, en especial la propiedad inmueble y, en cierta medida, los vehículos.

Por su parte, la producción pública de bienes y servicios privados, como la provisión de agua potable, debería ser financiada a través de su cobro (*user charges*), siendo aquí aplicable el principio del beneficio (ver sección anterior) es

decir, la posibilidad de identificar al beneficiario de un bien o servicio provisto de manera pública y exigirle un pago por su uso. La imposición sobre el beneficio, posee la ventaja (al requerir un equilibrio entre cargas impositivas y ganancias de beneficio) de neutralizar el impacto de las operaciones fiscales sobre la elección de la localización.

En cuanto a los bienes mixtos, como la educación, éstos producen un beneficio no sólo sobre el demandante del bien que se trate (componente privado) sino sobre el resto de la sociedad (componente público), por lo que deberían ser financiados a través de una combinación de las dos fuentes de ingresos mencionadas.

Existen impuestos tales como los que gravan los ingresos, el consumo, la rentabilidad del capital o la explotación de los recursos naturales (tributos de bases amplias) que son reservados al gobierno central por las razones de eficiencia mencionadas anteriormente.

Sin embargo, hay tres razones por las que puede justificarse que niveles intermedios de gobierno tengan acceso a bases imponibles más amplias, como los ingresos personales o el consumo. La primera de ellas se relaciona con el principio del beneficio. Cuando el tamaño de la jurisdicción es suficientemente grande y la movilidad de factores moderada, pueden utilizarse los denominados impuestos de *cuasi beneficios* o de *beneficios generalizados*, los cuales se justifican en el hecho de que los residentes de cada una de estas jurisdicciones medianas son quienes disfrutan de los beneficios derivados del consumo de los respectivos bienes públicos.

La segunda razón se halla asociada a la creciente descentralización del gasto público social, lo cual ha hecho evidente la necesidad de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales con el objeto de evitar una excesiva dependencia de las transferencias provenientes del gobierno federal y asegurar una mayor correspondencia entre ingresos y gastos públicos.

La tercera está ligada a la internalización de los costos por congestión que suelen caracterizar a las migraciones entre jurisdicciones, lo cual puede ser en parte logrado por la aplicación de impuestos en función de la residencia, como puede resultar de un gravamen sobre los ingresos personales.

II.2.3 Desventajas de un sistema tributario centralizado

Mediante la descentralización se permite en mayor medida ligar el gasto público a su financiamiento, dado que promueve una mayor responsabilidad por parte de los encargados de las decisiones de gastos, quienes bajo esta

concepción serían los mismos responsables de generar los recursos para solventar esas decisiones.

Un sistema impositivo centralizado tiene dos implicancias. Por un lado, se hace imprescindible diseñar un sistema de transferencias desde el gobierno federal hacia las provincias que logren igualar la prestación de servicios, lo cual presenta dificultades tanto políticas (para lograr acuerdo sobre los parámetros de distribución) como administrativas (por la complejidad que puede alcanzar la estructura de transferencias).

Por el otro, se viola el principio de correspondencia fiscal según el cual los responsables de las erogaciones deberían responsabilizarse también por el financiamiento de las mismas. En consecuencia, el hecho de efectuar erogaciones que no son financiadas directamente por los ciudadanos de esa jurisdicción puede degenerar en una fuerte irresponsabilidad en el manejo del gasto, dado que las erogaciones no se asocian a incrementos de impuestos de esa jurisdicción. Además, el desequilibrio fiscal vertical reduce la responsabilidad de los gobiernos menores ante sus electores, debilitando los incentivos para responder eficientemente a sus demandas.

II.2.4 Ventajas de un sistema centralizado.

La existencia de *externalidades* entre provincias, no obstante, constituye un argumento a favor de la centralización de potestades tributarias, la cual asegura que se *internalicen* los efectos externos entre jurisdicciones y se atienda a la conveniencia global de una determinada política tributaria. La centralización también evita otros inconvenientes que pueden producirse cuando cada jurisdicción adopta su propia política impositiva tales como la exportación de impuestos y los incentivos para las empresas a manipular declaraciones juradas de sus bases imponibles.

Como ya se mencionara, la centralización del poder tributario permite al gobierno nacional contar con un importante instrumento para cumplir con el objetivo de estabilidad macroeconómica. Asimismo, es consistente con el objetivo de promover una más equitativa distribución del ingreso en todo el territorio nacional.

Finalmente, permite el aprovechamiento de economías de escala en cuanto a la administración de los distintos tributos tanto para el Estado, quien ahorra costos de recaudación y control, como para el contribuyente, que ve reducido el costo de cumplimiento al tratar con un solo fisco.

A manera de síntesis puede concluirse que en la asignación de impuestos entre distintos niveles de gobierno deberían considerarse las siguientes pautas:

Los impuestos con **bases móviles** deberían ser administrados por el **gobierno central** (con excepción de los cargos por uso y los que responden al principio del beneficio), dado que la movilidad limita la capacidad de los niveles inferiores de controlar las alícuotas impositivas sin perder parte de la base imponible.

Los impuestos que al ser recaudados por los niveles inferiores de gobierno puedan recaer sobre contribuyentes de otras jurisdicciones deberían ser centralizados, dado que puede resultar en un excesivo gasto local.

Los impuestos recaudados sobre **bases imponibles desigualmente distribuidas** (como los recursos naturales) deberían ser **centralizados**.

Los impuestos sujetos a importantes **economías de escala** en su administración, o los que requieran información a nivel nacional, deberían ser **centralizados**.

Los impuestos sujetos a grandes **fluctuaciones cíclicas** deberían ser **centralizados**. Esto es particularmente importante cuando, además, el ambiente es volátil.

Tanto como sea posible, los **niveles inferiores** de gobierno deberían centrarse en la recaudación de impuestos que respondan al **principio del beneficio** (incluso sobre factores móviles) y en cargos por uso (tasas y contribuciones por mejoras), en los cuales los pagos están asociados con los beneficios recibidos. Estos tributos no conducen a ineficiencias de asignación y además envían las correctas señales de precios para la determinación del nivel de servicios públicos a ser provisto.

Los impuestos que no se basen en el principio del beneficio deberían ser recaudados por los niveles subnacionales sólo cuando se basen en factores inmóviles, o cuando respondan al principio del "cuasi beneficio" (como los impuestos sobre la propiedad). Este último caso también puede justificar algún impuesto sobre los ingresos del trabajo y las transacciones, siempre que sus problemas de exportación de impuestos y efectos sobre la movilidad de factores sean mínimos (puede ser el caso de un impuesto sobre las ventas minoristas o, quizá, de un IVA provincial)

Puede deducirse de la síntesis que el número de impuestos que pueden ser eficientemente explotados localmente suele ser generalmente menor que las responsabilidades de gastos que son asignadas a los niveles inferiores de gobierno.

II.2.5 Discrepancias entre la asignación de ingresos y la de gastos

La centralización en materia de ingresos no está acompañada por una concentración de igual magnitud en materia de erogaciones. En efecto, en las últimas décadas, han tenido lugar dos importantes instancias en el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto de la Nación a las Provincias. La primera de ellas ocurrió en la década del '80, durante la dictadura militar, y la segunda en 1991, con la Ley N°24.049. En ambos casos se transfirieron responsabilidades en servicios educativos, de salud y programas sociales al conjunto de provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la actualidad, las Provincias responden por la mayor parte del gasto público social, representando éste, entre educación, salud, asistencia social y seguridad social, casi la mitad de sus erogaciones.

Por último, los Municipios emplean una parte muy importante de sus recursos en transporte y otros servicios urbanos, si bien en el consolidado tienen también importancia partidas destinadas a gasto público social, como salud, educación y asistencia social. Dadas las economías de escala y las diferencias en las potestades legales para la prestación de algunos de estos bienes, es probable que estos porcentajes no se verifiquen de manera generalizada, sino que sean elevados sólo en los municipios de mayor tamaño. Finalmente, es de destacar la elevada participación de los gastos en administración general en el consolidado municipal, lo cual pone en evidencia la presencia de economías de escala también en la administración pública, las cuales no pueden ser suficientemente aprovechadas por este nivel de gobierno.

Desequilibrio fiscal vertical

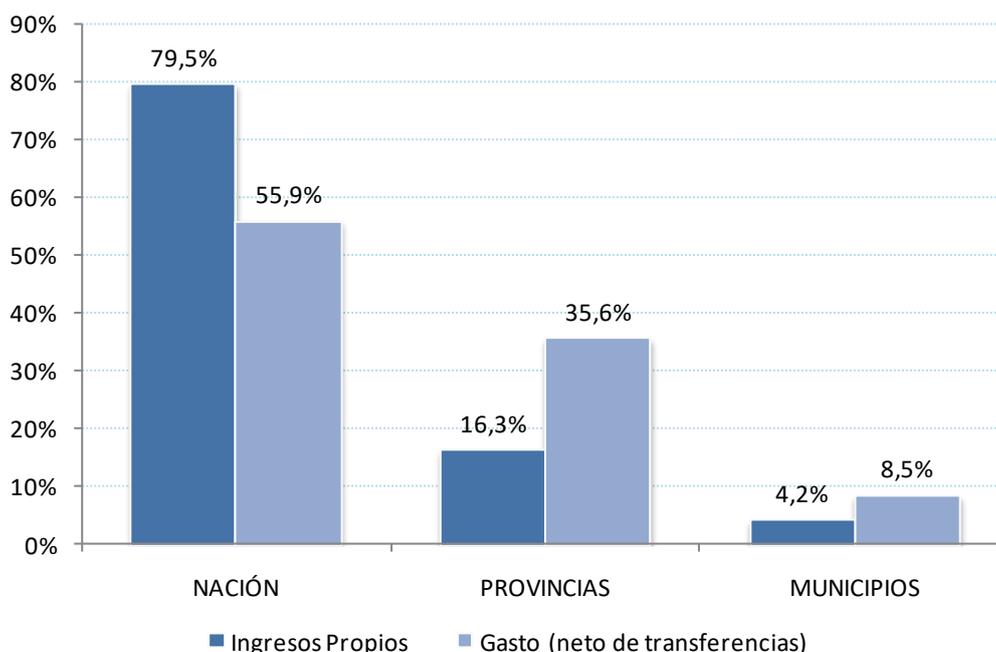
Un problema típico del federalismo en Argentina que se ha ido profundizando es el *desequilibrio vertical*, originado por un diferente grado de descentralización en materia de ingresos y gastos públicos.

Existe desequilibrio fiscal vertical cuando un nivel de gobierno (en el caso argentino, el Gobierno Federal), recibe ingresos por encima de sus responsabilidades de gasto, mientras que en los otros niveles (Provincias y Municipios) sucede lo contrario, con competencias de gasto superiores a las fuentes de financiamiento propias disponibles.

En el gráfico siguiente se observa claramente que tanto a nivel provincial como municipal se presentan brechas negativas entre sus erogaciones (netas de transferencias) e ingresos propios, correspondiendo al nivel provincial una diferencia mayor. Esto es, mientras que los gobiernos municipales recaudan un

4% del total de recursos y son responsables por el 9% de los gastos, los gobiernos provinciales lo hacen en 17% y 35% respectivamente. El gobierno federal, por su parte, presenta una brecha positiva, recaudando el 79% del total de recursos y realizando el 56% del gasto.

Gráfico 1.1. Desequilibrio fiscal vertical en Argentina. Promedio década 2000.



IARAF en base a datos del Ministerio de Economía.

Los mecanismos de compensación financiera entre los distintos niveles de gobierno de nuestro país, provocan en general que la expansión del gasto público de una jurisdicción no sea soportada enteramente por sus habitantes, de manera tal que lo no pagado como contribuyentes provinciales luego será pagado como contribuyentes nacionales, pero también será sufragado en forma indirecta por los habitantes del resto del país (resto de las provincias). De esta forma, no hay una percepción por parte de los contribuyentes del sacrificio real que significa la expansión del gasto público “local”. Es decir que el grado de correspondencia fiscal es en general bajo.

Desequilibrio fiscal horizontal

Una debilidad que debe superar todo país federal en materia fiscal es la presencia de desequilibrios fiscales horizontales. Este problema se presenta cuando difiere la capacidad de los Estados para financiarse con sus propios

recursos. Los Estados de mayor desarrollo económico y de mejor dotación de recursos de la producción en términos relativos se encuentran favorecidos para la prestación de bienes y servicios públicos. Así, pueden brindar el mismo nivel de prestación a un menor costo relativo, es decir imponiendo una menor presión tributaria nominal sobre sus respectivos territorios.

La capacidad potencial para recaudar depende de los impuestos que se apliquen en un nivel de gobierno dado y de la distribución de bases imponibles entre las jurisdicciones que lo componen. En estos términos, en Argentina existen fuertes asimetrías entre las jurisdicciones intermedias.

II.3 El esquema tributario argentino y las potestades de ingresos

En el periodo de referencia del estudio, Argentina se caracterizó por una fuerte centralización de las potestades para recaudar tributos. Es de destacar que esta centralización no nace de una tradición unitaria de origen, sino que se ha ido generando a lo largo de la historia, con la recurrente cesión de potestades tributarias de las provincias en favor de la Nación, en períodos de crisis y en respuesta a desajustes en las finanzas nacionales.

Por el contrario, la distribución formal de potestades tributarias que surge del propio texto constitucional tiene un marcado sentido federal. Según la Constitución Nacional, el Estado Nacional tiene potestad para establecer derechos de importación y exportación, recaudar tasas postales, imponer en forma permanente y concurrente con las provincias contribuciones indirectas y, en situaciones de emergencia, aplicar por tiempo determinado impuestos directos.

Por su parte, las Provincias resguardaron constitucionalmente la potestad para aplicar contribuciones indirectas en forma permanente y en concurrencia con la Nación, e impuestos directos con carácter de permanencia y exclusividad.

Finalmente, el texto constitucional establece que las provincias deben dictar para sí una Constitución que asegure su régimen municipal, quedando a su cargo el establecimiento de las potestades tributarias que poseen sus municipios, último eslabón de la cadena institucional que caracteriza a una organización política dentro de un régimen federal. Con la última reforma, se otorgó autonomía a los Municipios, habilitándolos para aplicar impuestos. No obstante, este poder tributario suele verse restringido por las disposiciones de

leyes de coparticipación de impuestos (nacionales y provinciales), que imponen ciertos criterios de armonización tributaria como condición para acceder al sistema de reparto.

Las provincias y algunos Municipios se encuentran comprometidos a no gravar los mismos hechos imponible que los impuestos nacionales que se coparticipan.

Las provincias, de existencia previa al gobierno federal, se reservaron en la Constitución Nacional poderes tributarios sustanciales, en una distribución de potestades que combinaba la separación con la concurrencia de fuentes. A pesar de esto, la mayor parte del poder tributario se concentra en el Gobierno Federal, el cual ha acaparado para sí las bases imponible más lucrativas. Esto se debe a que el diseño tributario constitucional condujo a principios de siglo pasado a una anarquía tributaria, con una alta superposición entre el gobierno federal y las provincias, lo cual, sumado a los efectos de la Gran Crisis del '30, derivó en el primer intento de armonización tributaria. Ello se logró a través de la primera Ley de Coparticipación de Impuestos (Ley N.º 12.139), surgida con el objeto de armonizar la imposición entre Nación y Provincias en los Impuestos Internos. A partir de allí, se hizo común la aprobación de normativas por las cuales el Gobierno Nacional se encargaba de recaudar los impuestos sobre los que constitucionalmente existía concurrencia de fuentes, distribuyendo el producido de la recaudación entre ambos niveles de gobierno.

A nivel local, si bien la mayoría de las constituciones provinciales no prohíben a los municipios la aplicación de impuestos, en la práctica, la principal fuente de financiamiento de éstos corresponde a tasas retributivas de servicios.

Las principales fuentes de financiamiento del Gobierno Federal son impuestos sobre bienes y servicios, e impuestos a los ingresos. Además, la Nación recauda las contribuciones a la seguridad social, los impuestos al comercio exterior, y también impuestos a la riqueza^{7 8}.

Por su parte, los recursos tributarios propios de los Estados provinciales provienen, fundamentalmente, de gravámenes sobre bienes y servicios y de impuestos a la propiedad.

⁷ A pesar de que la Constitución Nacional admite el cobro de impuestos directos por parte del Estado Nacional sólo en casos de emergencia y por tiempo determinado, en la práctica varios impuestos directos, como es el caso del Impuesto a las Ganancias, se hallan plenamente incorporados a la estructura tributaria nacional.

⁸ De acuerdo a la clasificación del Fondo Monetario Internacional, el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios se halla incluido dentro de la categoría "impuestos a la propiedad" y ha pasado a ser el más importante en dicha categoría.

Finalmente, los Gobiernos Municipales cobran tasas retributivas de servicios, aunque algunas jurisdicciones provinciales les han delegado la potestad sobre algunos gravámenes originariamente provinciales. Cabe aclarar que, muchas de estas *tasas*, a pesar de su denominación, suelen funcionar en los hechos como verdaderos impuestos, en numerosos casos aplicados de manera distorsiva, y frecuentemente sobre bases imponibles gravadas por niveles superiores de gobierno.

Esquema 1.2. Impuestos por nivel de gobierno*

Gobierno Federal	<ul style="list-style-type: none"> Impuestos sobre Ingresos Personales Impuestos sobre Ingresos de Sociedades Impuestos sobre Bienes y Servicios Impuestos sobre los Consumos Específicos Impuestos para la Seguridad Social Impuestos sobre el Comercio Exterior Impuestos a la Propiedad
Gob. Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> Impuestos sobre bienes y servicios Impuestos a la Propiedad Impuestos sobre bienes o consumos específicos** Impuestos sobre ingresos personales**
Gob. Municipales	<ul style="list-style-type: none"> Tasas retributivas de servicios Impuestos delegados por las provincias

* Clasificación Internacional. ** Estos impuestos subsisten en pocas provincias ya que a raíz del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, se tendió a su eliminación. En el caso del impuesto que recae sobre los ingresos personales, se trata de un gravamen aplicado sobre las nóminas salariales.

III. INGRESOS FISCALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS

La evolución de los ingresos públicos es muy importante para una provincia, ya que en principal medida son la señal concreta del nivel de gasto que podrá alcanzar la jurisdicción para proveer los bienes y servicios públicos a su cargo. Por esta razón, en la presente sección se realiza un análisis detallado de los montos y composición de los ingresos efectivos de la provincia de Santa Fe, y de su evolución a partir del retorno a los gobiernos democráticos de diciembre de 1983.

En esta sección del trabajo se analiza la evolución efectiva de los ingresos públicos de la provincia de Santa Fe con datos anuales desde 1984, primer periodo completo bajo gobiernos democráticos.

Como se especifica en los objetivos, el nivel que alcanzará el estudio adaptado a este caso es uno del tipo de *diagnóstico*. Por lo tanto, se presenta un examen descriptivo de la evolución de las principales variables fiscales provinciales para brindar un contexto histórico a la situación actual y a futuro. Se analizan detalladamente los componentes de la Cuenta de Inversión, en este caso y para el correspondiente capítulo, de los **ingresos públicos** conforme a la clasificación de dicha Cuenta. La Cuenta de Inversión es el paso final del proceso presupuestario. Esta se confecciona en función de la información resultante de la ejecución presupuestaria una vez concluido el año fiscal y brinda la más amplia información respecto a la dinámica del sector público durante el año fiscal considerado.

Cabe recordar que el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (A-I-F) resume las transacciones que mantiene el sector público con el resto de los sectores económicos –familias, empresas, sistema financiero y resto del mundo-. Esencialmente refleja el resultado de las cuentas del sector público para un período determinado. El esquema se divide en dos grandes grupos que convencionalmente se denominan arriba y abajo de la línea. La información presentada “arriba de la línea” contempla el flujo de ingresos y egresos del sector público y el consecuente resultado financiero o resultado fiscal. Asimismo, “debajo de la línea” se presenta el esquema de aplicaciones y fuentes financieras, es decir la necesidad de financiamiento del sector público para el período en consideración (Resultado Fiscal más Amortizaciones de la Deuda), y la forma en que se lleva a cabo.

Por el lado de los **ingresos**, este esquema utiliza la **clasificación por carácter económico**, en líneas generales ingresos o recursos corrientes y de capital. Los ingresos corrientes incluyen las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva como los impuestos y las transferencias recibidas; los recursos clasificados conforme a la naturaleza del flujo, es decir, por venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad. Los recursos de capital se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otros agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos.

Los recursos corrientes están integrados por: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, contribuciones a la seguridad social, ventas de bienes y servicios, rentas de la propiedad y transferencias corrientes. Dentro de los recursos de capital se distinguen: recursos propios, transferencias de capital y disminución de la inversión financiera.

Para asegurar la objetividad de los resultados y conclusiones que se puedan obtener, en todos los casos se utiliza información secundaria: estadísticas disponibles oficialmente y de manera pública en organismos nacionales y provinciales, como lo son la Dirección Nacional de Análisis Provincial - Ministerio de Economía de Argentina, y el Ministerio de Economía de Santa Fe.

III.1. Evolución de los Ingresos Públicos

En primer lugar, vale la pena mencionar que los ingresos de un estado pueden variar por tres razones:

- Cambios en las normas. Por ejemplo, variación en la base imponible y/o las alícuotas legales de los impuestos cobrados por la jurisdicción.
- Variación en el grado de cumplimiento de la población a la hora de efectivizar el pago de un tributo.
- Evolución del nivel de actividad económica, dado que los ingresos públicos en Argentina y sus provincias, por su estructura y composición, guardan una estrecha relación con la misma.

A continuación, se resumen la evolución y composición de los ingresos de la provincia de Santa Fe.

Los ingresos totales de una jurisdicción se componen de dos grandes rubros: los ingresos corrientes y los ingresos de capital. En esta sección se analiza la composición y el comportamiento de los ingresos totales en forma agregada.

Cuadro 1.1: Ingresos públicos totales en pesos corrientes

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Millones \$								
1. Recursos totales	0,0007	0,0043	0,03	0,07	0,16	0,65	18,8	402,5	1.275
1.1. Recursos corrientes	0,0007	0,0043	0,03	0,07	0,16	0,65	18,7	398,7	1.264
1.1.1. Ingresos tributarios	0,0004	0,0027	0,03	0,06	0,14	0,61	17,0	339,3	1.142
1.1.1.1. Origen provincial	0,0002	0,0015	0,01	0,03	0,05	0,25	5,8	130,9	444
Ingresos brutos	0,0000	0,0008	0,01	0,01	0,03	0,11	3,3	71,2	223
Inmobiliario	0,0000	0,0004	0,00	0,01	0,01	0,06	1,0	36,6	116
Sellos	0,0000	0,0002	0,00	0,00	0,01	0,04	0,7	16,7	92
Automores	0,0000	0,0002	0,00	0,00	0,01	0,03	0,6	4,8	7
Otros	0,0000	0,0000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,1	1,6	6
1.1.1.2. Origen nacional	0,0002	0,0012	0,02	0,04	0,09	0,36	11,2	208,4	698
1.1.2. Transferencias corrientes	0,0003	0,0014	0,00	0,00	0,01	0,01	0,3	9,8	14
1.1.3. Otros recursos corrientes	0,0000	0,0002	0,00	0,01	0,01	0,04	1,4	49,6	108
1.1.3.1. Recursos no tributarios	0,0000	0,0002	0,00	0,01	0,01	0,04	1,4	49,6	108
1.1.2.2. Venta de bs. y ss. de la AP	0,0000	0,0000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0
1.1.2.3. Rentas de la propiedad	0,0000	0,0000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0
1.1.2.4. Resto	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Recursos de capital	0,0000	0,0000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	3,8	11

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Millones \$								
1. Recursos totales	1.818	2.055	2.198	2.057	2.133	2.440	2.566	2.464	2.492
1.1. Recursos corrientes	1.804	2.030	2.176	2.033	2.107	2.406	2.493	2.419	2.454
1.1.1. Ingresos tributarios	1.635	1.816	1.955	1.829	1.928	2.237	2.347	2.259	2.258
1.1.1.1. Origen provincial	648	750	853	727	729	876	929	885	895
Ingresos brutos	347	407	491	418	419	491	493	431	451
Inmobiliario	152	149	181	155	155	188	186	183	215
Sellos	138	180	171	146	146	133	148	147	135
Automores	7	6	7	6	6	7	7	4	8
Otros	4	8	3	2	2	56	95	120	86
1.1.1.2. Origen nacional	988	1.066	1.102	1.102	1.199	1.361	1.418	1.373	1.364
1.1.2. Transferencias corrientes	19	41	39	42	28	47	21	41	78
1.1.3. Otros recursos corrientes	149	173	182	162	152	122	125	120	118
1.1.3.1. Recursos no tributarios	149	173	182	162	106	88	86	89	81
1.1.3.2. Venta de bs. y ss. de la AP	0	0	0	0	46	21	29	27	27
1.1.3.3. Rentas de la propiedad	0	0	0	0	0	14	10	4	9
1.1.3.4. Resto	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Recursos de capital	15	25	22	24	26	34	73	45	38

Cuadro 1.1 (cont.): Ingresos públicos totales en pesos corrientes

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Millones \$	Millones \$	Millones \$	Millones \$						
1. Recursos totales	18.799	25.010	31.313	41.122	56.478	76.121	110.113	143.903	193.244	267.887
1.1. Recursos corrientes	18.009	24.209	30.510	40.118	54.897	74.195	107.451	140.595	190.051	266.363
1.1.1. Ingresos tributarios	13.955	18.511	23.309	31.256	42.853	58.251	83.921	109.589	149.619	210.937
1.1.1.1. Origen provincial	4.987	6.606	8.209	11.546	15.755	20.793	30.057	39.452	52.679	73.426
Ingresos brutos	3.759	5.094	6.443	9.102	12.561	16.346	23.758	31.111	41.466	59.552
Inmobiliario	557	567	683	1.083	1.449	1.940	2.709	3.595	4.845	6.890
Sellos	611	873	995	1.256	1.605	2.307	3.311	4.375	5.954	6.415
Automores	42	54	65	75	102	149	207	265	294	410
Otros	17	19	23	30	39	50	72	106	120	159
1.1.1.2. Origen nacional	8.968	11.905	15.100	19.711	27.097	37.458	53.865	70.136	96.940	137.511
1.1.2. Transferencias corrientes	1.044	1.410	1.776	1.891	2.582	3.056	5.835	7.492	12.227	10.257
1.1.3. Otros recursos corrientes	3.010	4.288	5.425	6.970	9.462	12.888	17.695	23.514	28.205	45.170
1.1.2.1. Recursos no tributarios	104	159	158	257	343	478	823	1.332	2.142	3.200
1.1.2.2. Venta de bs. y ss. de la AP	124	161	224	301	458	589	727	990	1.017	1.435
1.1.2.3. Rentas de la propiedad	53	53	23	24	40	40	268	651	1.425	2.417
1.1.2.4. Resto	2.730	3.915	5.020	6.389	8.620	11.781	15.878	20.541	23.620	38.119
1.2. Recursos de capital	791	801	803	1.005	1.581	1.926	2.662	3.308	3.192	1.524

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Millones \$	Millones \$							
1. Recursos totales	2.247	2.588	3.427	4.538	6.016	7.395	9.383	11.842	13.744
1.1. Recursos corrientes	2.221	2.562	3.394	4.495	5.868	7.085	9.047	11.647	13.282
1.1.1. Ingresos tributarios	1.989	2.149	2.778	3.838	4.610	5.589	7.216	9.125	10.050
1.1.1.1. Origen provincial	750	838	1.098	1.393	1.600	1.886	2.359	3.010	3.387
Ingresos brutos	392	460	701	880	1.050	1.270	1.667	2.264	2.646
Inmobiliario	178	203	201	250	231	245	244	267	260
Sellos	121	116	138	182	224	275	364	434	439
Automores	7	11	7	11	12	16	19	25	29
Otros	51	49	51	70	83	81	65	21	15
1.1.1.2. Origen nacional	1.239	1.311	1.680	2.445	3.010	3.703	4.856	6.115	6.662
1.1.2. Transferencias corrientes	102	292	445	476	429	338	423	446	783
1.1.3. Otros recursos corrientes	129	121	171	181	829	1.157	1.409	2.076	2.449
1.1.2.1. Recursos no tributarios	74	65	78	140	139	216	86	111	109
1.1.2.2. Venta de bs. y ss. de la AP	28	23	28	26	63	52	60	78	83
1.1.2.3. Rentas de la propiedad	28	34	30	14	72	111	141	182	114
1.1.2.4. Resto	0	0	34	0	555	778	1.122	1.705	2.144
1.2. Recursos de capital	27	26	33	43	148	310	337	195	462

Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

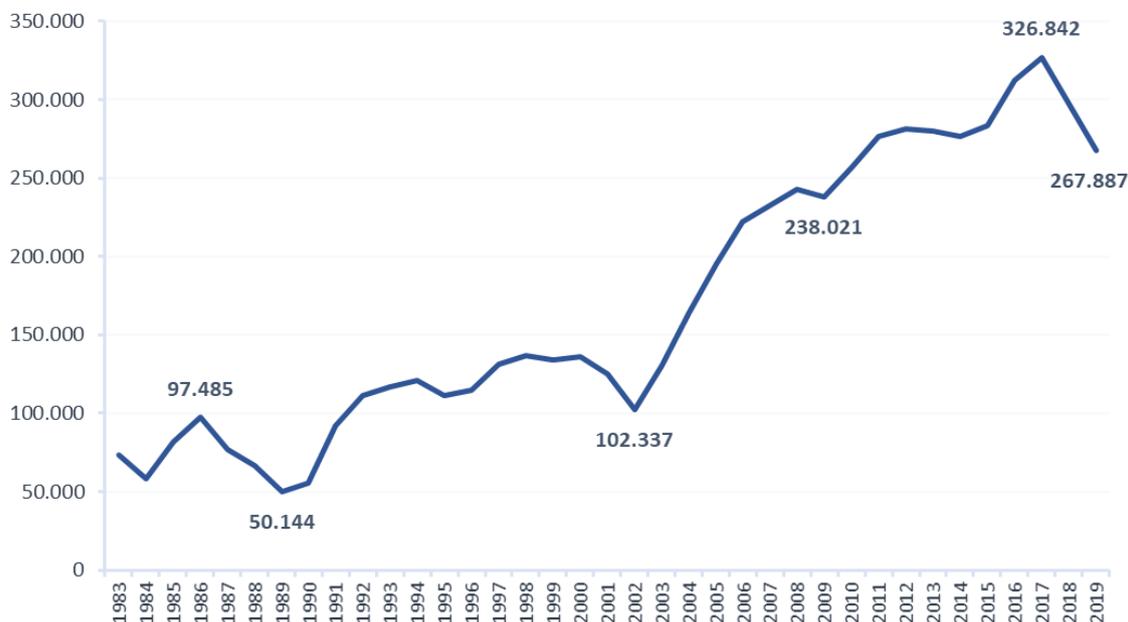
Debido a la imposibilidad de analizar la recaudación en términos nominales por las grandes variaciones observadas año a año, y por los cambios en los signos monetarios en el periodo bajo análisis, todas las comparaciones en **montos de dinero se realizarán en términos constantes a precios de diciembre de 2019**. Hecha esta aclaración, la evolución de los ingresos totales puede dividirse en dos subperíodos.

Entre 1983 y 2002 el desempeño de la provincia en materia de ingresos totales mostró una tendencia levemente creciente. Si bien hubo una caída de recursos totales en términos reales desde 1986 hasta 1989, producto de la aceleración inflacionaria y el consecuente efecto Olivera-Tanzi⁹, se observa una posterior recuperación desde 1990 hasta 2002, explicado por la estabilización del nivel de precios y la reforma tributaria de estos años. La evolución de los ingresos a lo largo del período fue positiva, aumentando un 39% en términos reales al cabo de 19 años.

A partir de 2003, los ingresos reales comenzaron a crecer en forma importante, lo cual puede ser explicado principalmente por la recuperación de la actividad económica a partir de ese año, que trajo aparejado un mejor desempeño en materia de ingresos nacionales y subnacionales. De esta manera, en 2002, el nivel de ingresos fue de \$102.337 millones (expresado en pesos de 2019), mientras que para 2017 (pico máximo), la recaudación total fue de \$326.842 millones (en pesos constantes de 2019). Es decir, el total de los ingresos provinciales más que se triplicó. En los años recientes, de 2017 a 2019 se apreció un quiebre de tendencia explicado mayormente por la caída de la actividad económica y por el pacto fiscal de Nación con Provincias.

⁹ Efecto que se produce cuando la inflación provoca una disminución en términos reales de la recaudación fiscal, pues el devengamiento de la base imponible tiene cierto retardo y el nivel de precios aumenta muy aceleradamente.

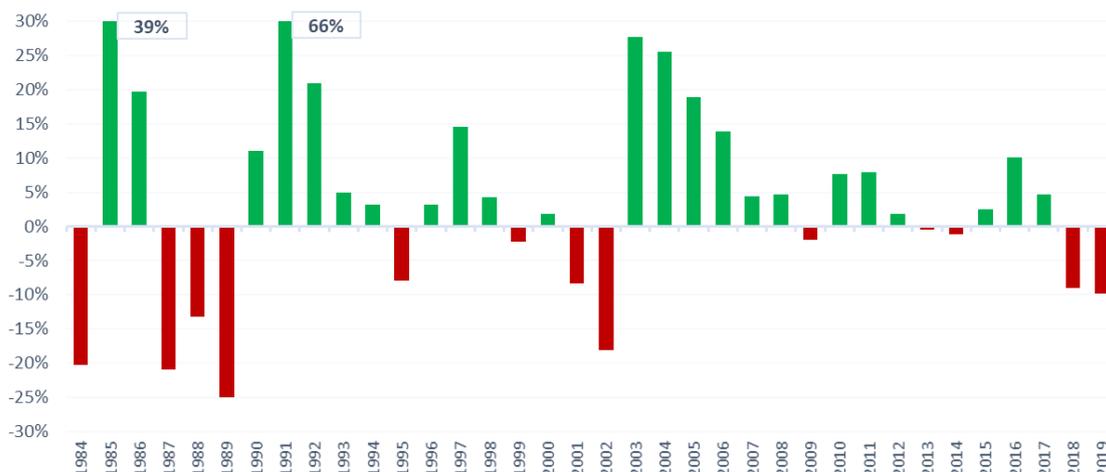
Gráfico 1.2: Ingresos Públicos Totales de Santa Fe (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

En términos de su evolución, los ingresos totales tuvieron una tasa de crecimiento relevante para el período 1983-2002, habiendo aumentado casi 40% en términos reales, con variaciones interanuales en pesos constantes del 39% y 66% en 1985 y 1991 respectivamente, aunque con variaciones de -21% y -25% en algunos años, como 1987 y 1989, respectivamente. Sin embargo, a partir de 2003 el crecimiento de los ingresos tuvo un cambio rotundo, aumentando la velocidad de crecimiento que traía. En términos reales, los Ingresos Totales de 2017 fueron un 219% superiores a los de 2002, y los de 2019 un 162% superiores a los de 2002. Las tasas de crecimiento interanual en términos reales mostraron sus mayores valores en los primeros cuatro años del período (2003-2006), exhibiendo valores descendentes desde el 28% al 14%; luego, la velocidad de crecimiento fue reduciéndose, siendo negativa en algunos años, con 2018 y 2019 como los más profundos.

Gráfico 1.3: Tasa de crecimiento anual real de los ingresos totales

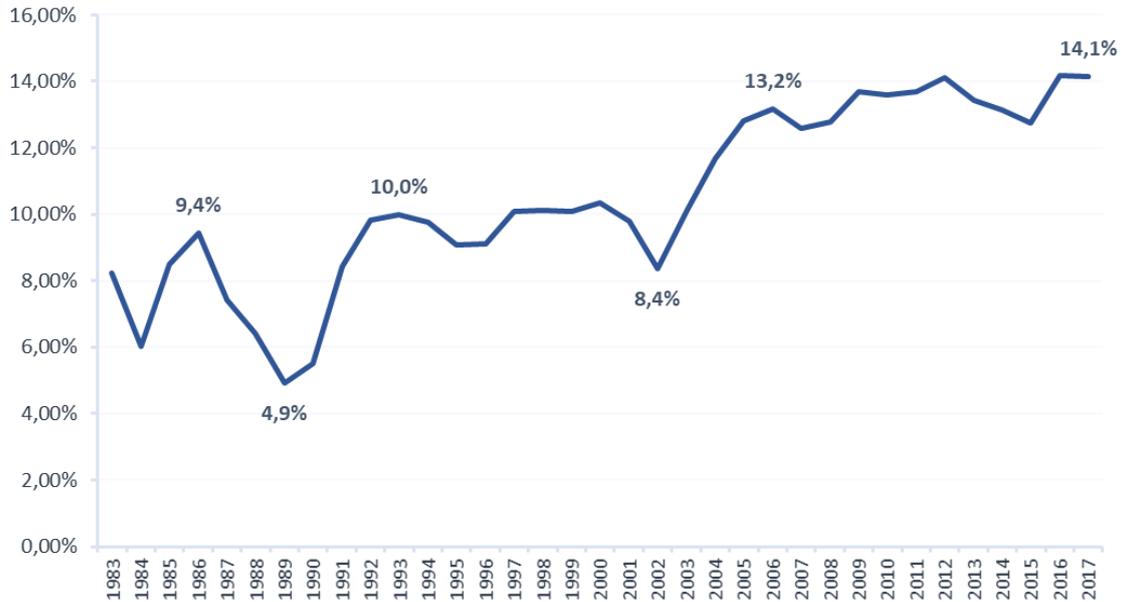


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Para poner en perspectiva la evolución de los ingresos públicos, generalmente se evalúa el cociente entre los recursos totales y el Producto Bruto Geográfico provincial (PBG), con el que se puede obtener un buen indicador de la evolución relativa del rubro ingresos. Los ingresos Totales partieron con un valor de 8,2% del PBG en 1983, y luego de verificar un piso de 4,9% en 1989, este ratio volvió a incrementarse, alcanzando en 2017 un valor igual a 14,1% (No se dispone de datos de PBG para los años 2018 y 2019).

Puede apreciarse que la recaudación en términos del PBG puede subdividirse, al igual que la recaudación en términos reales, en dos subperiodos. Sin embargo, para el primero (1983-2002), el crecimiento del ratio fue casi nulo (8,2% vs. 8,4%). Debe mencionarse, de todos modos, que el valor de 2002 es un valor atípico por la fuerte caída de la actividad económica nacional. El segundo subperiodo (2003-2017) mostró un crecimiento pronunciado, es decir, la recaudación total de la provincia aumentó a un mayor ritmo que el crecimiento de su actividad económica. Sin embargo, en términos relativos, el crecimiento de la actividad económica hizo que el ratio recaudación/PBG crezca más lento que la recaudación real.

Gráfico 1.4: Ratio Ingresos totales-PBG



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Otro indicador de magnitud relativa es el ingreso por habitante provincial. Si se realiza el cociente entre ingresos totales y la población, el ratio muestra, como era de esperarse, un comportamiento muy similar observado en el primer gráfico. Si se divide el período en dos subperiodos, se observa un crecimiento más lento en el primero, y más acelerado en el segundo: mientras los Ingresos Totales por habitante en términos reales crecieron un 19% entre 1983 y 2002, el crecimiento de 2002 a 2019 fue de 125% (179% hasta 2017). Al igual que en los gráficos de recaudación real y recaudación/PBG, el primer subperiodo puede dividirse también en otros dos (1983-1989 y 1990-2002), donde el primero muestra una tendencia a la baja, y el segundo una recuperación que se ve mermada en 2002. El crecimiento para el período completo fue de 167%. Surge evidentemente que la tasa de crecimiento de los ingresos en el periodo considerado supera largamente a la de crecimiento vegetativo poblacional.

Gráfico 1.5: Ingresos totales por habitante (\$ de 2019)

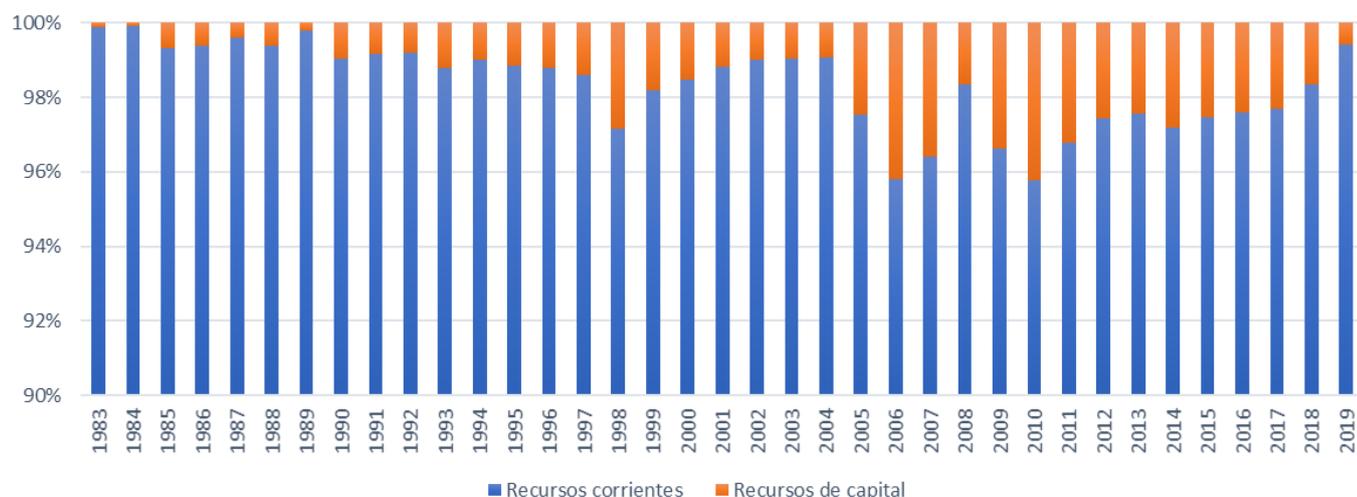


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

III.2. Composición de los Ingresos

El siguiente objetivo es analizar los determinantes de la evolución de los ingresos totales. El gráfico 1.6 muestra la descomposición de los ingresos en los del tipo corrientes y los ingresos de capital. Como se puede apreciar, la composición es relativamente estable hasta 1997, luego en 1998 ganan importancia los recursos de capital, y vuelven a estabilizarse hacia 2004 en el valor que traían hasta 1997. A partir de allí y hasta 2010 se observa un avance de los recursos de capital en la participación de los ingresos totales; luego, de 2011 a 2019 es evidente una contracción de la participación de estos recursos, recobrando para el último año analizado un valor similar al que mostró en la década de los ochenta. Debe mencionarse que **los recursos de capital nunca llegaron a representar el 5%** siquiera de los recursos totales.

Gráfico 1.6: Composición de los ingresos totales



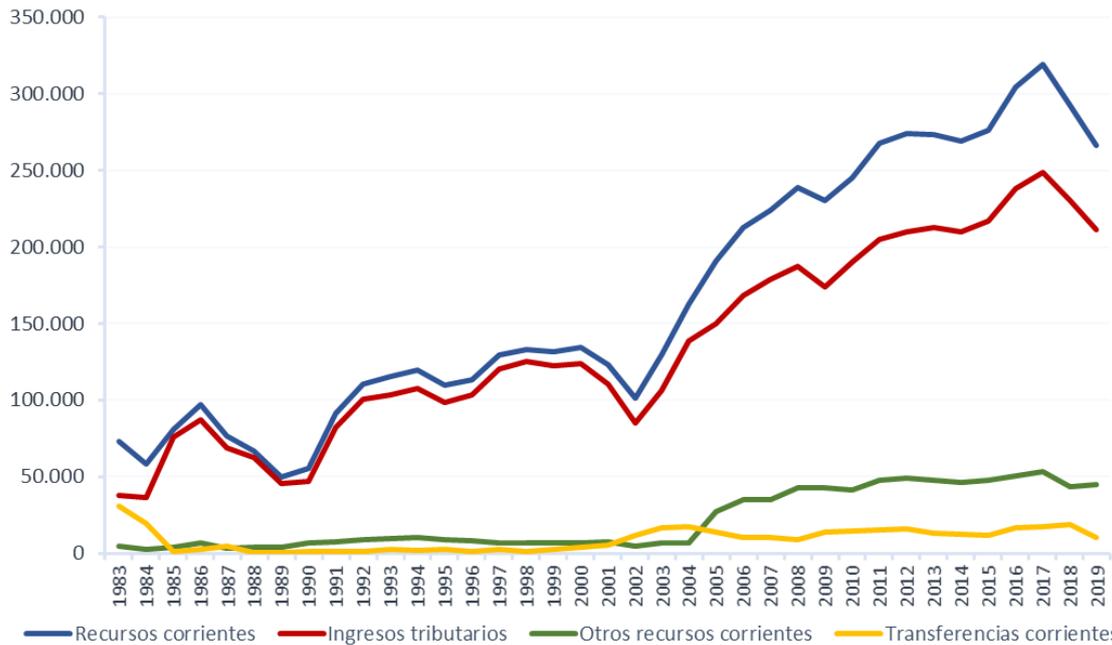
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Dada la característica señalada de la importancia preponderante de los ingresos corrientes, en los siguientes puntos, el análisis se centra en la composición y evolución de los distintos componentes de dicho rubro. Para esto se emplea una descomposición usual de los ingresos corrientes: tributarios, transferencias corrientes y otros recursos tributarios. A su vez, se realiza una subdivisión entre los mismos, la que distingue recursos tributarios propios de los recursos tributarios de origen nacional por un lado; y por el lado de otros recursos tributarios las categorías son más numerosas.

III.2.1 Recursos corrientes

La evolución de los ingresos corrientes estuvo muy relacionada a la de los ingresos tributarios (su principal componente) en todo el periodo. En el trienio 2002-2004 se destacó un crecimiento en términos reales de las transferencias corrientes, debido a la depresión económica de 2002 y las necesidades financieras de los años subsiguientes; por otro lado, partir de 2005 comienzan a crecer *otros recursos* corrientes, estabilizando su nivel para 2008-2019. El aumento de recursos de estas categorías generó un salto de nivel en los ingresos corrientes, aunque dejando inalterado su patrón de evolución, que siguió de cerca al de los ingresos tributarios.

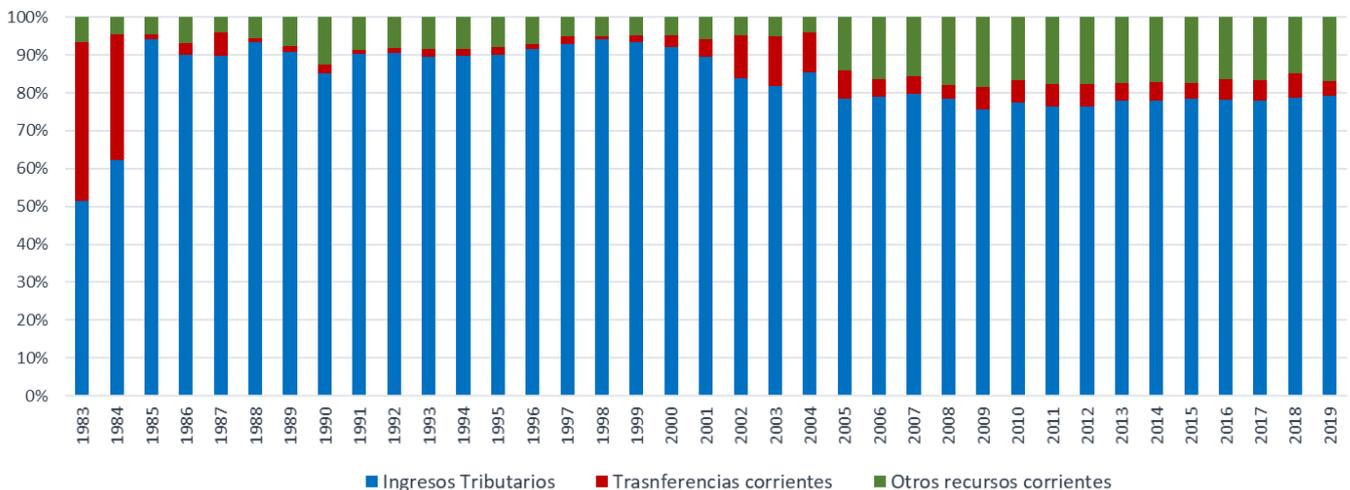
Gráfico 1.7: Evolución de los ingresos corrientes (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Como se dijo más arriba, la composición de los ingresos corrientes tiene una alta participación de los recursos tributarios. Este comportamiento se mantuvo desde el inicio hasta el final del período; sin embargo, a partir de 2002 comienza a reducirse la participación de ingresos tributarios y a aumentar la de *otros recursos corrientes*.

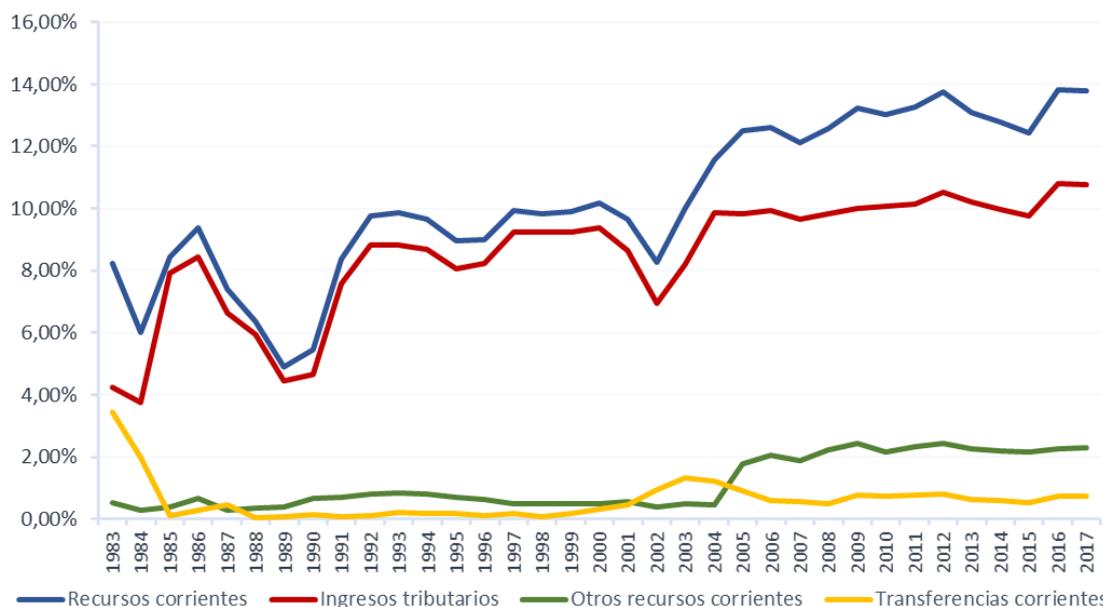
Gráfico 1.8: Composición de los ingresos corrientes



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

En 1983, de los \$73.346 millones de recursos corrientes de la provincia (en pesos constantes de 2019), \$37.827 millones los aportaron los ingresos tributarios (51%), \$30.685 millones las transferencias corrientes (42%) y \$4.833 millones otros recursos corrientes (7%). Para 1986, las participaciones fueron de 90% para ingresos tributarios, 3% para transferencias corrientes y 7% para otros recursos corrientes, valores que se mantuvieron aproximadamente constantes hasta 2001. En el período 2002-2004 hay una caída de la participación de ingresos tributarios compensada con un aumento de transferencias corrientes. Desde 2005 hasta 2019, la participación de los ingresos tributarios se estabilizó en el orden del 77%, y la de otros recursos corrientes en el orden del 18%; este comportamiento de otros recursos corrientes se debe a la inclusión a partir de 2005 de las contribuciones a la seguridad social. En resumen, con el correr de los años, la participación de los ingresos tributarios dentro de los recursos corrientes fue decreciendo.

Gráfico 1.9: Ratio ingresos corrientes-PBG

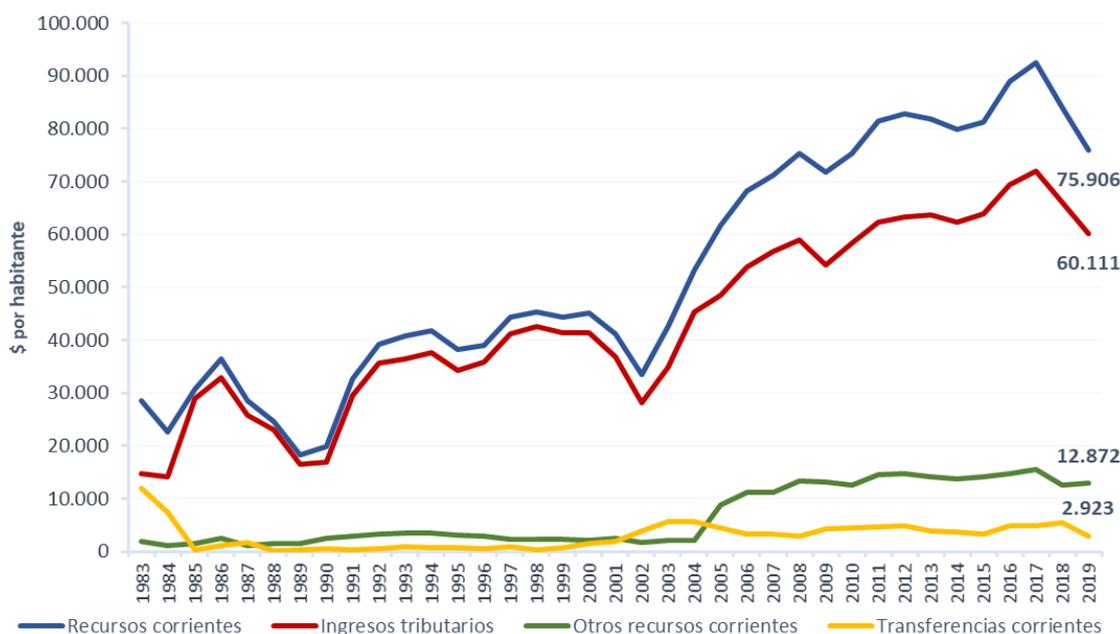


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

En el gráfico 1.9 se observa cómo aumentó el ratio Ingresos corrientes/PBG, con una evolución muy similar a la de los recursos totales, es decir, un crecimiento casi nulo desde 1983 hasta 2002 (con caída hasta 1989 y recuperación hasta 2002), y un aumento acelerado desde 2003 hasta 2017. Con respecto a la evolución de sus componentes, se observa el mismo comportamiento que el de los recursos en términos reales (gráfico 1.7): la evolución del ratio Ingresos corrientes/PBG fue muy similar a la de Ingresos

tributarios/PBG, con un salto de nivel a partir de 2005 por el aumento de otros recursos corrientes. En 1983, los recursos corrientes representaron el 8,2% del PBG, los ingresos tributarios el 4,2%, transferencias corrientes el 3,4% y otros recursos corrientes el 0,5%. Para 1986 las participaciones dentro del PBG de recursos corrientes, ingresos tributarios, transferencias y otros recursos fueron de 9,4%, 8,4%, 0,3% y 0,7% respectivamente, manteniéndose relativamente estables hasta 2004. El año 2017 cerró con las siguientes participaciones respecto al PBG: ingresos corrientes representó el 13,8%, de los cuales ingresos tributarios fue el 11,8%, transferencias corrientes el 0,7% y otros recursos corrientes el 1,3%.

Gráfico 1.10: Evolución de los ingresos corrientes por habitante (\$ constantes de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Si se realiza el análisis en términos per cápita, se puede observar que los ingresos corrientes siguieron el mismo comportamiento que los ingresos totales per cápita (gráfico 1.5), es decir, un leve crecimiento de 1983 hasta 2002 (17%), y uno más pronunciado desde allí hasta 2019 (126%). Al igual que en términos reales y en términos del PBG, los ingresos tributarios per cápita definieron la evolución de los recursos corrientes, con un salto de nivel a partir de 2005 debido al aumento de otros recursos corrientes. El gráfico muestra el aumento del aporte al tesoro provincial medido por habitante a lo largo de todo el período: en 1983, cada habitante santafesino aportó \$28.583 a las arcas provinciales (en pesos constantes de 2019), en 2002 el monto fue de \$33.876, en 2008 de \$75.244, en

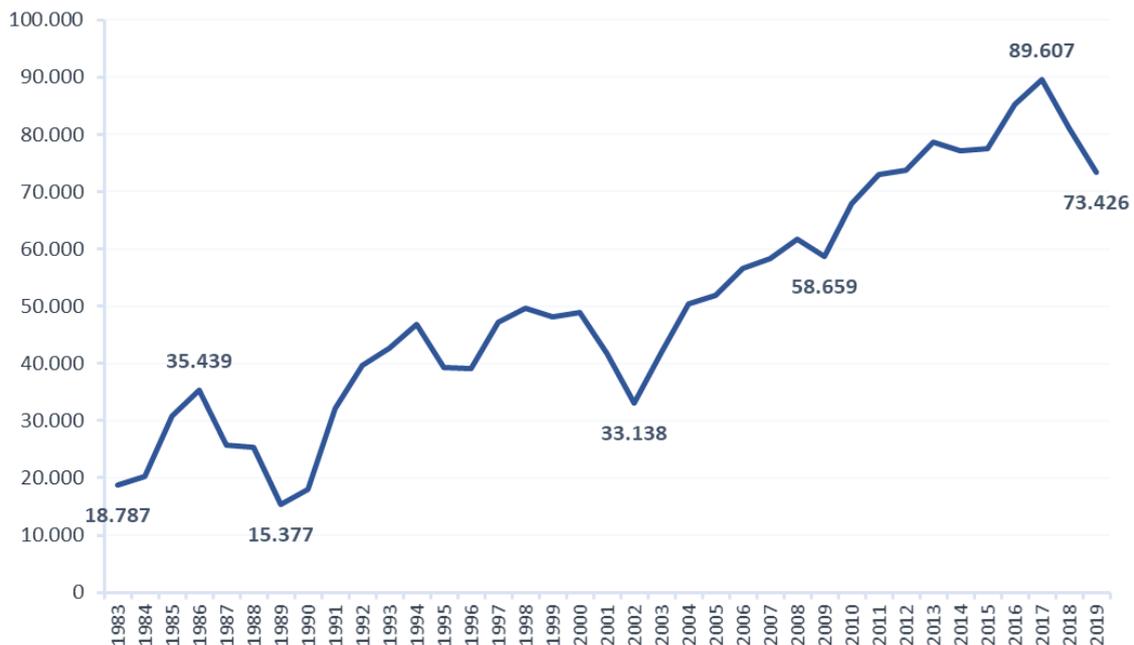
2017 de \$92.461 y en 2019 \$75.906. De todos modos, este indicador no es tan preciso para medir la presión tributaria provincial por estar basado en los recursos corrientes, que incluyen tanto tributarios (provinciales y nacionales) como transferencias y otros recursos. A continuación, se realizará un análisis de los recursos tributarios (provinciales y nacionales).

Para profundizar el análisis de los ingresos tributarios, en primer lugar, se observa la evolución de la recaudación de tributos provinciales y luego se hace lo propio con la proveniente del gobierno federal.

III.2.2 Ingresos tributarios de origen provincial

En el año 1983 la recaudación tributaria de Santa Fe fue de \$18.787 millones (en pesos constantes de 2019). La misma tuvo un incremento constante hasta 1986, luego una caída hasta 1989, y una posterior recuperación en la década de los noventa, finalizando con una caída en 2002 y \$33.138 millones recaudados. A partir de ese año, el crecimiento se acelera, alcanzando un pico de \$89.607 millones en 2017; finalmente, la recaudación disminuye en el último bienio, ubicándose en \$73.426 millones en 2019, monto similar a lo recaudado en 2011.

Gráfico 1.11: Evolución de la recaudación de Santa Fe (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al igual que con la recaudación total y los ingresos corrientes, la recaudación propia de la provincia mostró una tendencia creciente para todo el período (291%), con dos subperíodos bien definidos: el primero, desde 1983 hasta 2002 con un crecimiento de 76%, y el segundo, desde 2003 hasta 2019, con un crecimiento de 122%. Al observarse el gráfico de las variaciones interanuales en términos reales se aprecia que los períodos de mayor crecimiento sostenido de la economía a nivel nacional coinciden con los períodos de mayor crecimiento de la recaudación provincial en términos reales: subperíodos 1990-1994 y 2003-2008.

Gráfico 1.12: Variación real interanual de recaudación tributaria de origen provincial

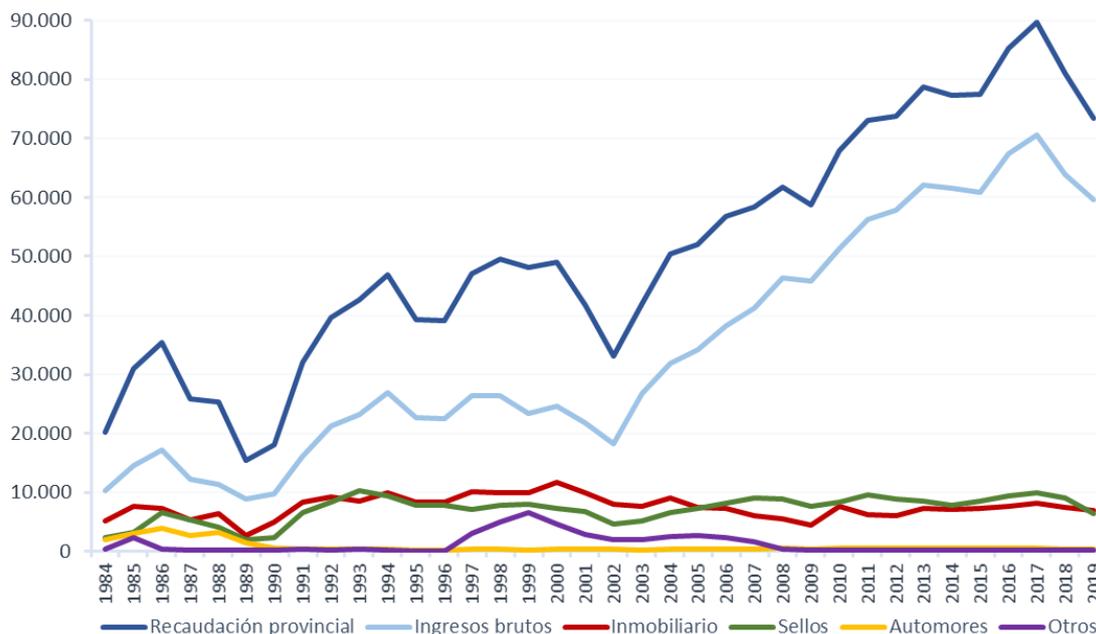


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Cuando se observa la evolución de cada componente (de los cuales se tiene información desde 1984) dentro de la recaudación provincial, se aprecia que la recaudación total estuvo asociada cercanamente a Ingresos Brutos durante todo el período. Este tributo creció un 482% desde 1984 hasta 2019, mientras que Inmobiliario y Sellos mantuvieron una recaudación estable aproximadamente entre 1993 y 2019, sin grandes variaciones (positivas o negativas en términos reales), Automotores mostró una caída pronunciada hacia 1990, llevando su valor a montos relativamente muy bajos¹⁰. Otros tributos mostraron un crecimiento significativo a partir de 1997 que para 2008 ya había desaparecido.

¹⁰ Ello debido a las modificaciones introducidas en 1990 en el artículo 340 del Título Sexto del Código Fiscal de la provincia, que establece la distribución del gravamen: 10% a Rentas Generales y 90% a municipios y comunas.

Gráfico 1.13: Evolución de la recaudación de Santa Fe por componentes (millones de \$ de 2019)



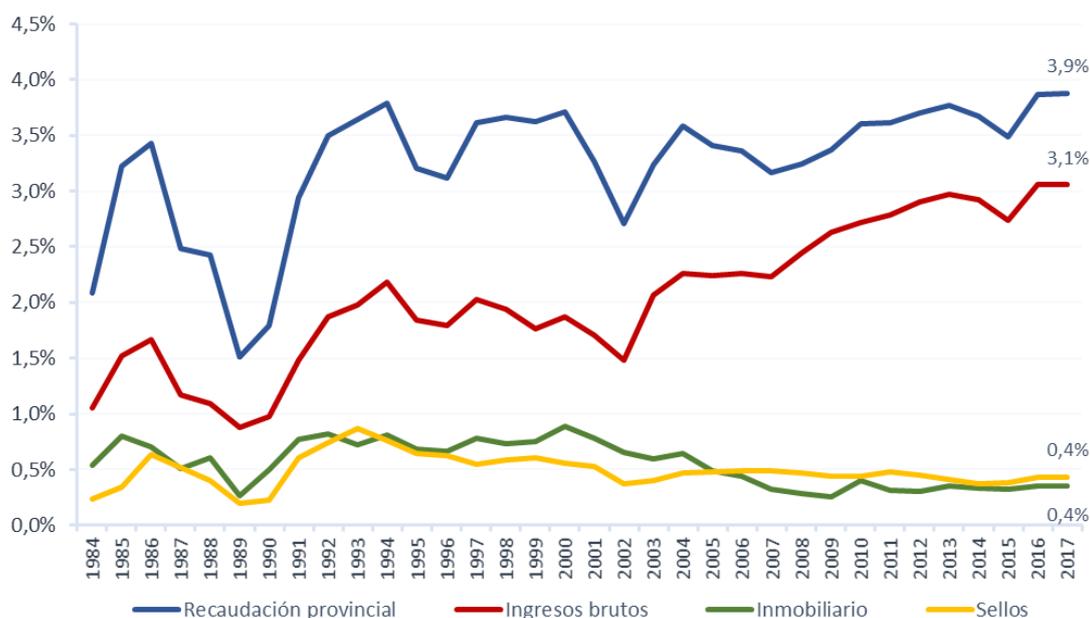
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Si se realiza un análisis de la recaudación en términos del producto provincial, es decir un análisis de presión impositiva efectiva, se puede observar un crecimiento en la participación de los tributos provinciales en el PBG para el período estudiado, pasando de un 2,1% en 1984 a un 3,9% en 2017. El periodo completo puede dividirse en dos subperiodos: 1984-2002 y 2003-2017. El primer subperiodo muestra un crecimiento lento de punta a punta, con una caída hasta 1989 y una posterior recuperación durante la década del noventa que ubicaron a la recaudación provincial en el 2,7% del PBG en 2002. El crecimiento se acelera (aunque no mucho más) desde 2002 hasta 2017, llegando la recaudación provincial a representar en este último año el 3,9% del PBG.

Al analizar los tributos que conforman la recaudación provincial, el crecimiento de Ingresos brutos sobre el PBG es evidente, aunque el crecimiento es menor que el apreciado en el gráfico de crecimiento en términos reales, debido a que ahora se normaliza la medida por el crecimiento del producto provincial. Esto es congruente con la disminución en términos del PBG de lo recaudado por Impuesto Inmobiliario y Sellos desde 1993 hasta 2017, ya que su recaudación en términos reales se mantuvo aproximadamente constante mientras que el producto provincial fue creciendo. Automotres (en realidad, el porcentaje que se distribuye a Rentas Generales que es el contenido en la base de datos utilizada) y otros impuestos no son tenidos en cuenta ya que representan una proporción del PBG casi nula.

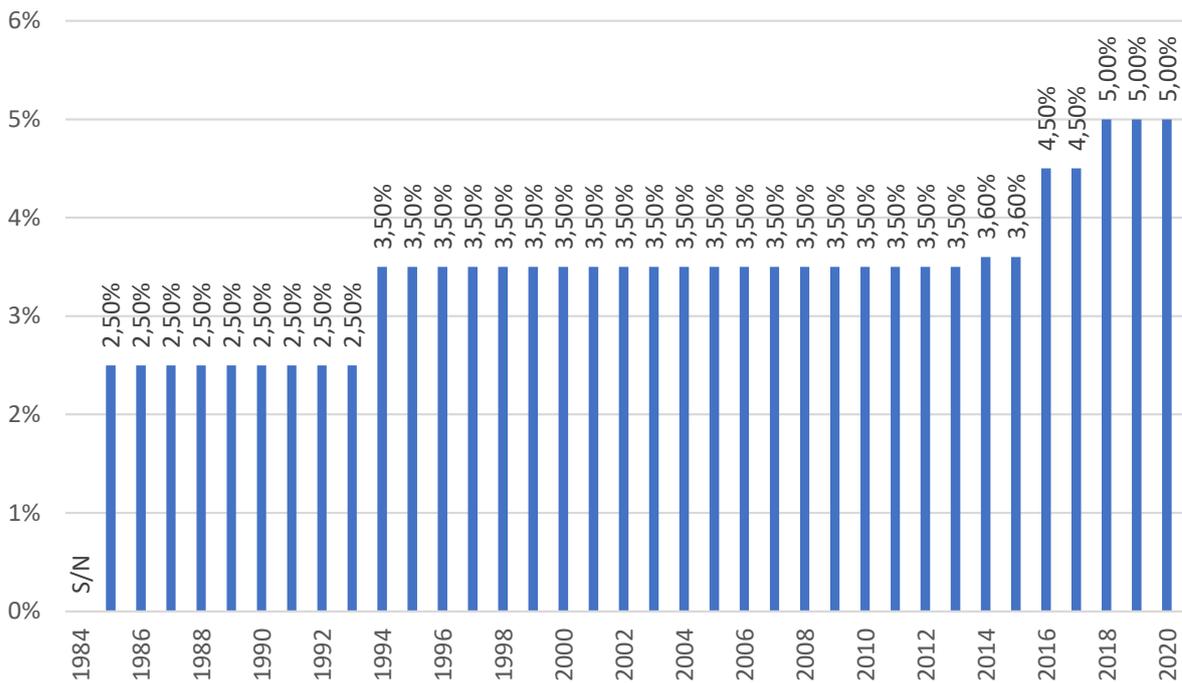
En este punto cabe remarcar que un aumento en la presión efectiva como el señalado puede estar conformado por un aumento de la presión legal, una modificación en la responsabilidad impositiva de la población, una mejora en los sistemas de recaudación o una combinación de todos estos factores. Si se considera que la evolución del PBG es una aproximación aceptable del comportamiento de la base impositiva de los impuestos recaudados, el crecimiento del ratio recaudación/PBG muestra un aumento de los recursos fiscales por encima del crecimiento de la base imponible, que implicaría una mejora en el nivel de cumplimiento y/o en la gestión recaudadora de este tributo. Aunque además, tal aumento de la presión impositiva es explicado en gran magnitud por el cambio de alícuotas que fue sufriendo Ingresos Brutos (ya que este tributo representa la mayor parte de la recaudación provincial), con alícuotas por tramos y una alícuota promedio en aumento.

Gráfico 1.14: Ratio Recaudación-PBG



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Gráfico 1.15: Alícuota de Ingresos Brutos*. Provincia de Santa Fe

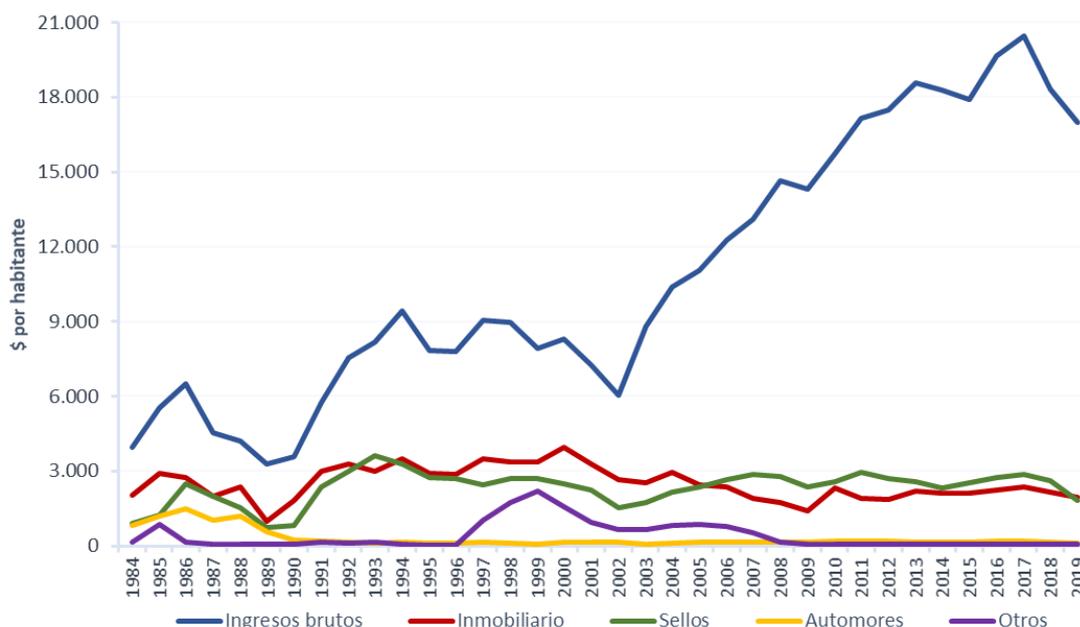


*Alícuota general máxima de cada año.

Fuente: IARAF en base a legislación tributaria de Santa Fe.

Del análisis por habitante se desprende un comportamiento similar al ya observado en términos reales y del PBG. En 1984, la relación recaudación/número de habitantes fue de \$7.785 (en pesos constante de 2019), mientras que en 2002 fue de \$10.970, en 2017 de \$25.945 y en 2019 de \$20.924. La evolución de los tributos incluidos sigue muy de cerca la de la evolución en términos reales: en términos reales per cápita, ingresos brutos tiene un crecimiento pronunciado para todo el periodo, con una aceleración de su crecimiento desde 2003, Inmobiliario y Sellos evidencian una leve caída desde 1993 hasta 2019, y Automotores y Otros tuvieron una nula carga por habitante, exceptuando algún periodo en particular de breve duración.

Gráfico 1.16: Recursos tributarios de origen provincial por habitante (\$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

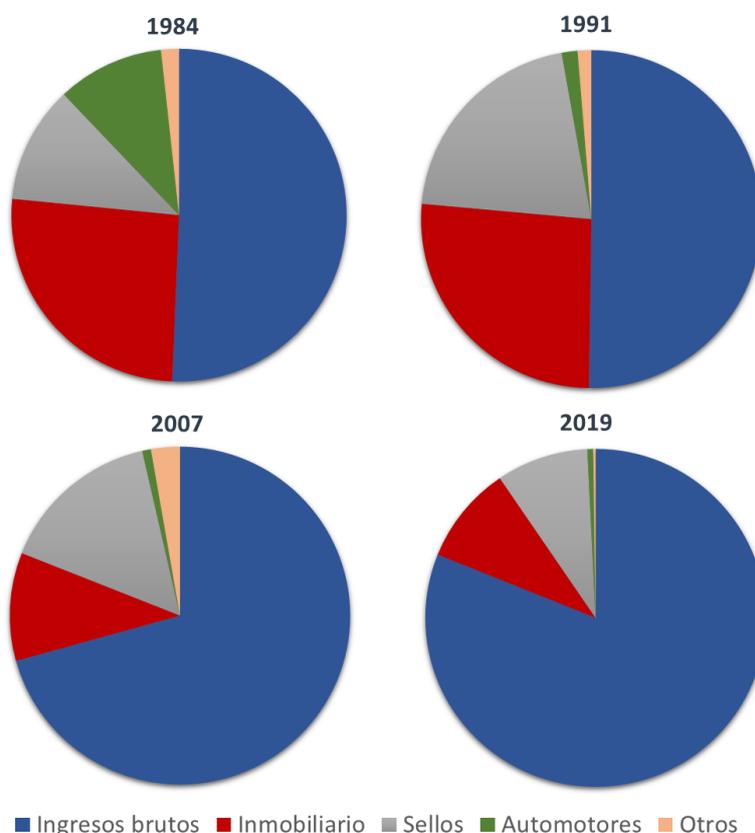
Al observar la composición de la recaudación provincial en el tiempo, es notorio el peso que fue ganando Ingresos Brutos por ser el impuesto que más creció en términos reales, mientras que todos los demás impuestos, aún creciendo en algunos periodos, disminuyeron su participación sobre los recursos totales.

En 1984, Ingresos Brutos representaba el 51% de la recaudación provincial, le seguía Inmobiliario con el 26%, luego Sellos con el 11% y Automotores con el 10%, y por último Otros tributos con el 2%. Para 1991 ya se observa una disminución de la participación de Automotores, que se ubicó en el 1,5%, participación que se transfirió a Sellos que representó el 21% de los recursos tributarios; Ingresos Brutos, Inmobiliario y Otros mantuvieron estable sus participaciones: 50%, 26% y 1% respectivamente.

En 2007 ya se observa el avance de Ingresos Brutos por sobre los demás impuestos: éste representó el 71% de la recaudación provincial, mientras que Inmobiliario el 10%, Sellos el 15%, Automotores el 1% y Otros el 3%. Debe remarcarse que, para esta fecha, Sellos pasó a ser el segundo impuesto de mayor importancia, y Automotores pasó a ser el de menor importancia. La composición de 2019 muestra el aún mayor avance de Ingresos Brutos, representando el 81% de la recaudación total, Sellos (que recobró el segundo lugar) el 9% e Inmobiliario también el 9%. Estos tres tributos representan actualmente el 99% de la recaudación de origen provincial.

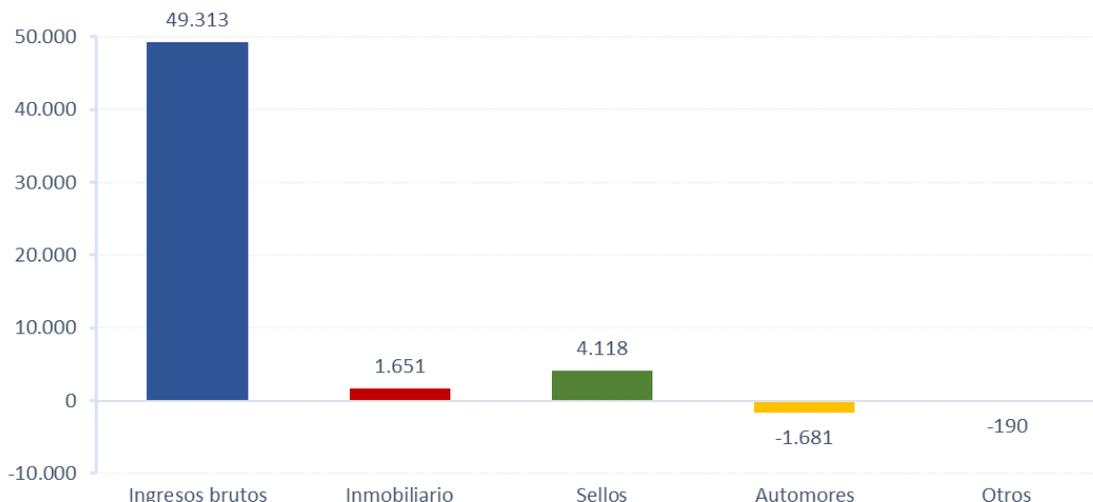
Dentro del crecimiento de la recaudación provincial, como ya se dijo, el impuesto más relevante fue Ingresos Brutos (Impuesto a las Actividades Económicas), tributo que explica la mayor parte de la variación en la recaudación. De los \$53.2013 millones que creció la recaudación total desde 1984 hasta 2019 (en pesos constantes de 2019), \$49.313 millones los aportó Ingresos Brutos, \$4.118 millones el Impuesto a los sellos y \$1.651 millones el Inmobiliario. Automotores y Otros aportaron en 2019 menos recursos que en 1984, \$1.681 millones y \$190 millones menos respectivamente.

Gráfico 1.17: Composición de la Recaudación de Santa Fe



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

**Gráfico 1.18: Aporte individual al crecimiento de la recaudación 1984/2019
(millones de \$ de 2019)**

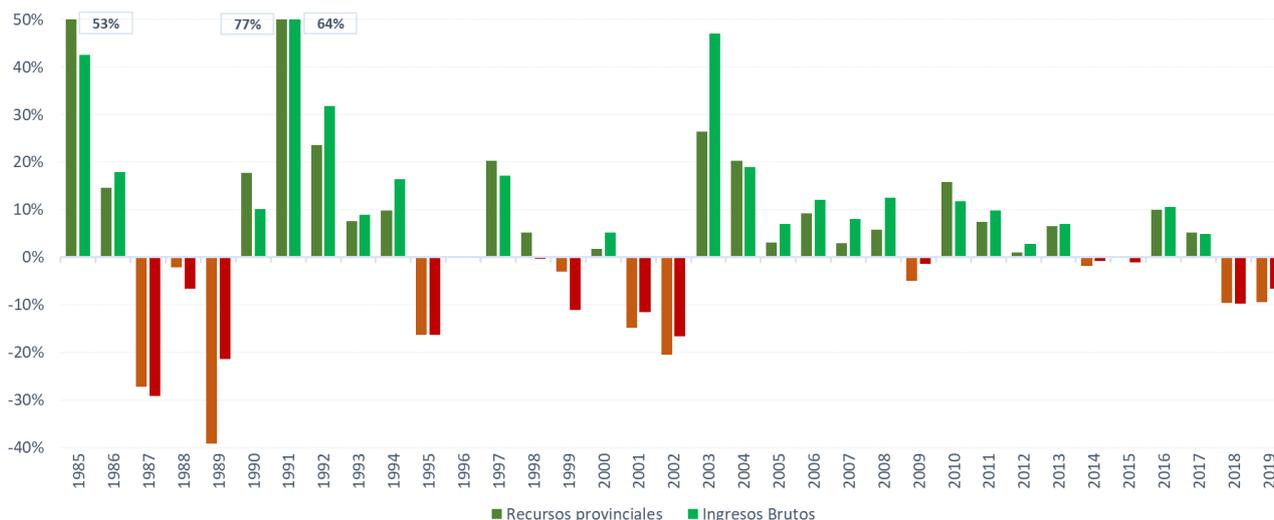


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Comentarios finales acerca de los ingresos tributarios propios

Analizando las tasas de crecimiento de los tributos se pueden obtener conclusiones interesantes.

Gráfico 1.19: Variación interanual real de recursos provinciales e Ingresos Brutos



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe. Escala recortada para 1985 y 1991 (datos en el gráfico)

Primero, puede observarse cómo las tasas de crecimiento del impuesto a los ingresos brutos están íntimamente relacionadas a la del total recaudado. Esto muestra la característica de la recaudación, ya que el impuesto a los ingresos brutos está positivamente correlacionado con el nivel de actividad y por tanto con los ciclos a los que está expuesta la evolución de la economía.

En segundo lugar, se puede apreciar que hubo sólo un período en el cual la recaudación tuvo crecimiento negativo prolongado (3 años o más), que fue el de 1986-1989, aunque hubo períodos de dos años consecutivos con variación interanual negativa, y otros con crecimiento bajo (cerca de cero).

III.2.3 Ingresos tributarios de origen nacional

Respecto a la recaudación tributaria proveniente de origen nacional, es decir lo que llega a la provincia a través del mecanismo acordado de coordinación financiera con el nivel federal, lo primero que se puede destacar del período analizado es la tendencia creciente de la coparticipación, que puede separarse en tres subperíodos:

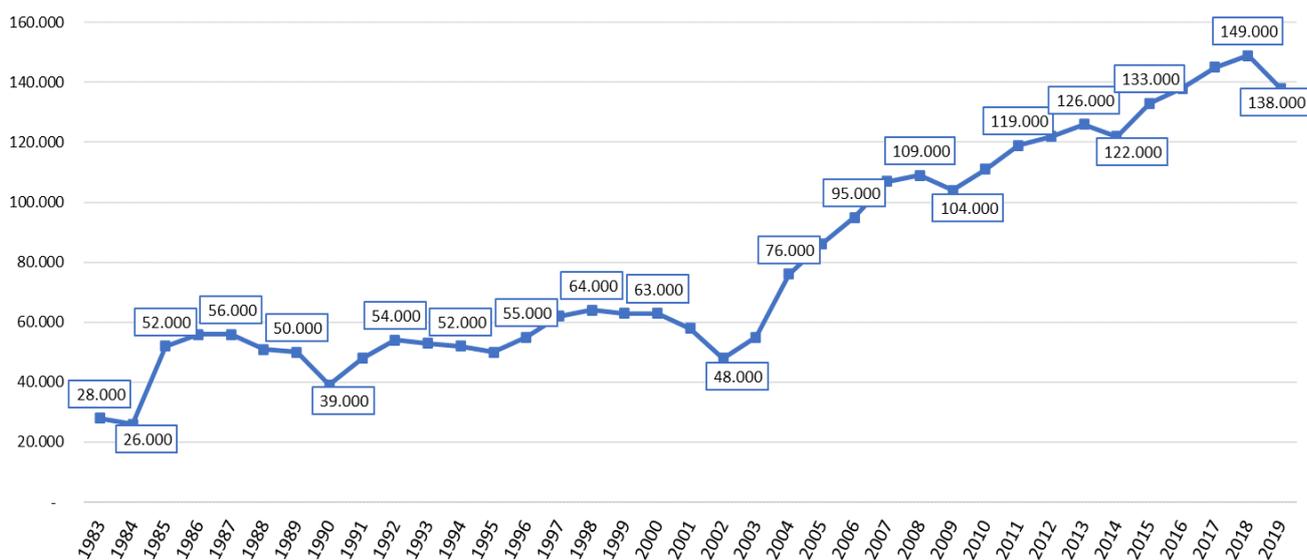
- **1983 – 1984:** antes de que caducara el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en 1984, los envíos por Coparticipación estaban mostrando los efectos de la reforma tributaria de 1980 (leyes 22.293 y 22.294), en la cual se sustituía la recaudación proveniente de ciertos tributos (Contribuciones Sociales para Seguridad Social y Viviendas) por una mayor recaudación del IVA. Particularmente, para poder sostener el Gobierno Nacional sus gastos en seguridad social, esta reforma implicó el nacimiento de la pre-coparticipación (que se consolidaría una década más tarde), un mecanismo automático de aporte a la seguridad social, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal. Así, en este período, la coparticipación se reducía en comparación a los valores que se observaban antes. Como una respuesta a los efectos adversos que la reforma había generado, crecen los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), llevando a que los envíos por Coparticipación se vuelvan menos importantes. En el '83, los envíos del Tesoro Nacional por fuera de la

Coparticipación eran equivalentes al 160% de lo que se enviaba por Coparticipación.

- **1985 – 2002:** con la caducidad de la Ley de Coparticipación del '73, por primera vez en 50 años, el país se quedó sin una ley vigente de Coparticipación. En 1985, el Gobierno Nacional dispuso que el Banco de la Nación debía girar de manera automática fondos a las provincias, de manera que los envíos no fueran completamente discrecionales. Este fue el criterio que se siguió durante el período 1985-1987, hasta que se firmó la ley 23.548. Dado que los coeficientes determinados en la mencionada ley (de 1988) buscaban mantener la distribución que se había observado en los años previos, se encuentra que la ley no implicó fuertes cambios en el coeficiente o en los envíos a la Provincia. En lo que refiere a los recursos transferidos, en 1985 la Coparticipación que recibía la Provincia se duplicó, prácticamente igualando a la suma de “Coparticipación” más “Otras transferencias del Gobierno Nacional” del año anterior, y se mantuvo relativamente estable durante el resto del período, alternando subas con bajas, en tiempos caracterizados por una alta inflación (que culmina en la hiperinflación del '89) y un estancamiento económico y posterior recesión hacia fines de la década del '90, que termina por hacer colapsar al régimen de Convertibilidad. Son especialmente importantes los años de crisis más agudas, pues fueron los años donde más cayó la Coparticipación en términos reales. Entre 1985 y 2002, la tasa de crecimiento anual promedio de la Coparticipación hacia la Provincia de Santa Fe fue del 0%, es decir, los envíos se mantuvieron constantes, aunque con altas y bajas dentro del período.
- **2003 – 2019:** luego de la crisis del 2001/2002, comienza un período de recuperación económica para el país, y la mayor recaudación asociada lleva a que la Coparticipación crezca a una tasa promedio del 7%. Como puede notarse, este crecimiento se dio de manera casi constante, solo interrumpido en años particularmente contractivos como lo fueron el 2009 (por la crisis internacional), el 2014 y el 2019. Considerando el estancamiento económico desde 2011, es destacable que la

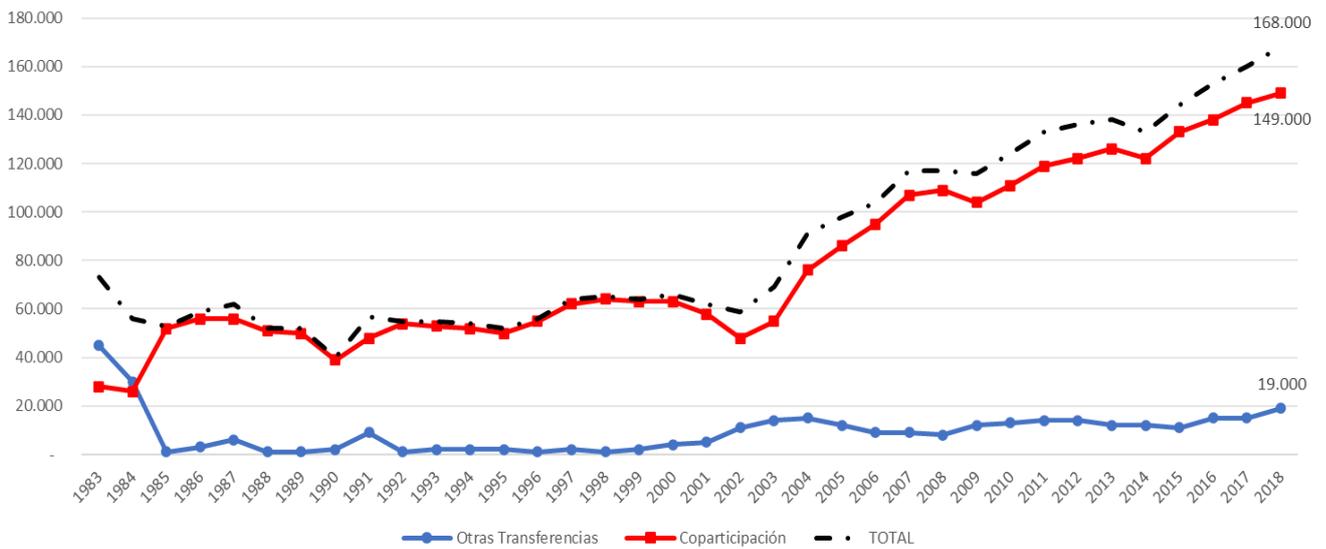
Coparticipación haya seguido subiendo. Esto puede deberse a factores como la falta de actualización del Fondo del Conurbano, que, al estar limitado en términos nominales para la provincia de Buenos Aires, llevaba a que los recursos en términos reales se desviarán hacia el resto de las provincias, haciendo que sus recursos recibidos crezcan en mayor proporción que la propia masa coparticipable. Además, los envíos por el Fondo Federal Solidario (30% de la recaudación de los derechos de exportación sobre el complejo sojero) se sumaron desde 2009, y la Provincia de Santa Fe recibía participación de los mismos en función del coeficiente de coparticipación. La reducción del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias en términos reales también contribuyó a aumentar la recaudación y por ende la coparticipación del impuesto. Por último, el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fines de 2015 a favor de la devolución de la pre-coparticipación del 15% a Santa Fe (junto a Córdoba y San Luis) también redundó en un crecimiento de la Coparticipación a la Provincia.

**Gráfico 1.20: Coparticipación – Provincia de Santa Fe
1983 – 2019 | En millones de \$ constantes de 2019**



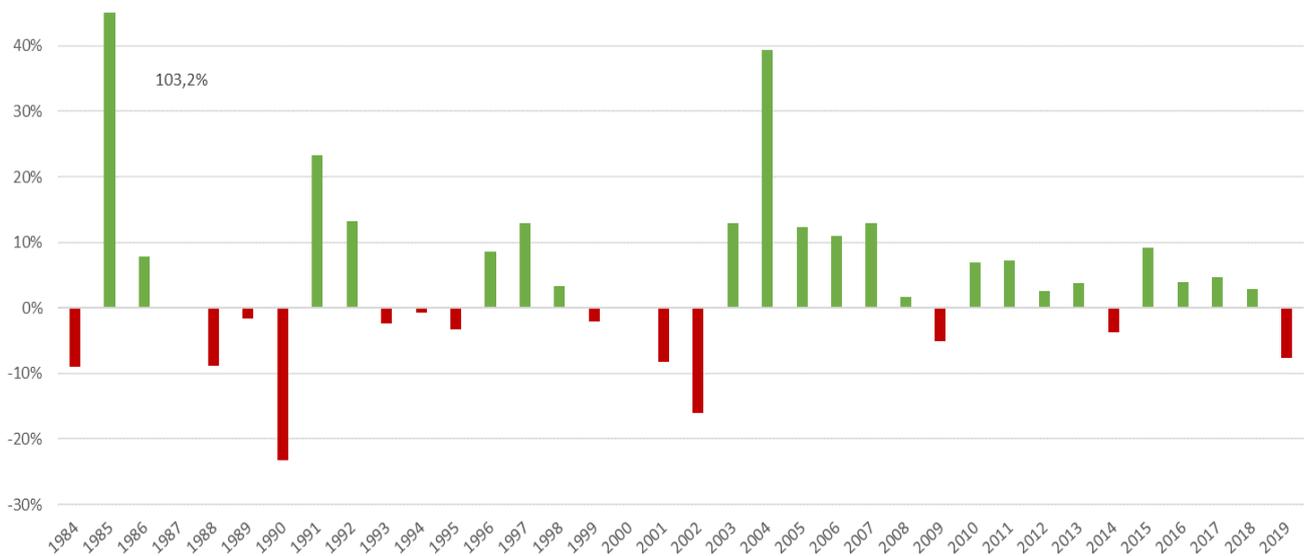
Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

**Gráfico 1.21: Coparticipación y Otras Transferencias – Provincia de Santa Fe
1983 – 2019 | En millones de \$ constantes de 2019**



Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Gráfico 1.22: Tasa de crecimiento anual de la Coparticipación – Provincia de Santa Fe. 1984 – 2019 (considerando la Coparticipación en términos reales)



Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

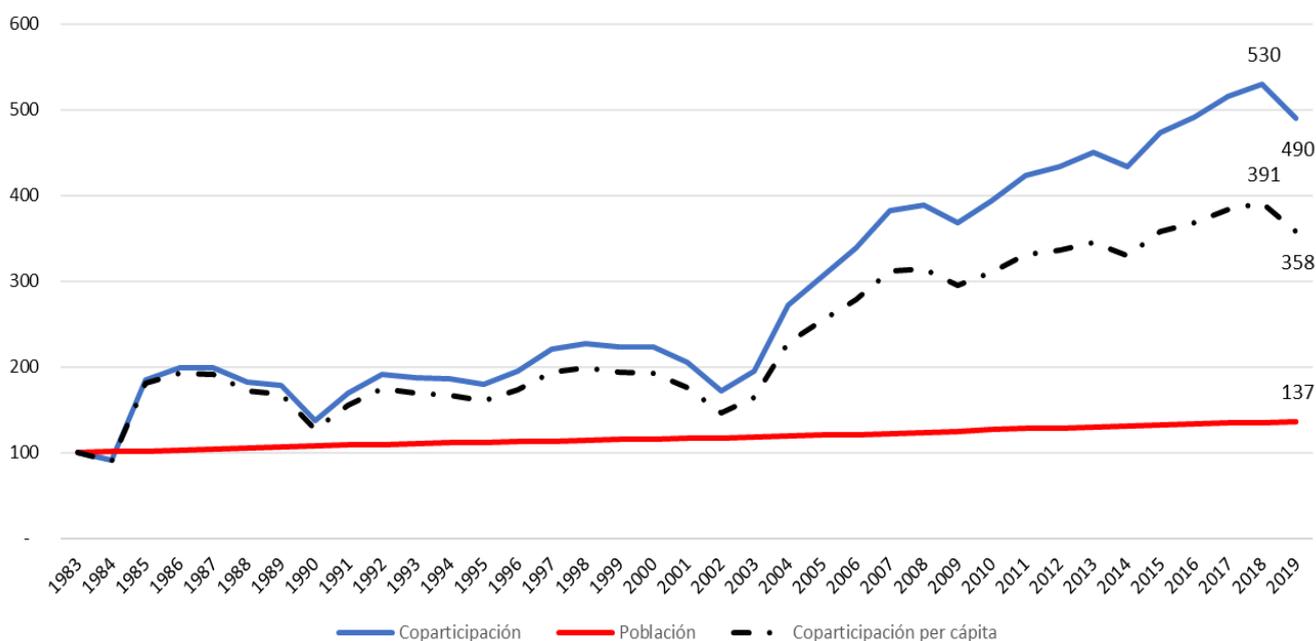
Considerando el período completo, desde la vuelta del país a la democracia hasta el presente, los recursos transferidos desde el Gobierno Nacional a la Provincia en concepto de Coparticipación se quintuplicaron, al

mismo tiempo que ciertos gastos inicialmente a cargo del Tesoro Nacional fueron delegados a la Provincia, como se analizará en el próximo capítulo.

Recursos por habitante

Es importante relativizar los recursos transferidos a las necesidades de la Provincia; esto implica tener en cuenta la creciente población de Santa Fe, que lleva a que se necesiten más recursos para poder sostener los servicios que provee el Gobierno Provincial. Utilizando la información de los censos nacionales, complementada con las proyecciones poblacionales que provee INDEC, se encuentra que la coparticipación creció considerablemente más que la cantidad de habitantes de la Provincia, lo que redunda en un incremento de los recursos transferidos por habitante. Particularmente, hacia fines del período analizado, la población se incrementó en un 37%, mientras que la Coparticipación, como ya se ha mencionado, se incrementó cerca de un 500%, lo que implica un aumento de los envíos per cápita de cerca del 360% en 21 años.

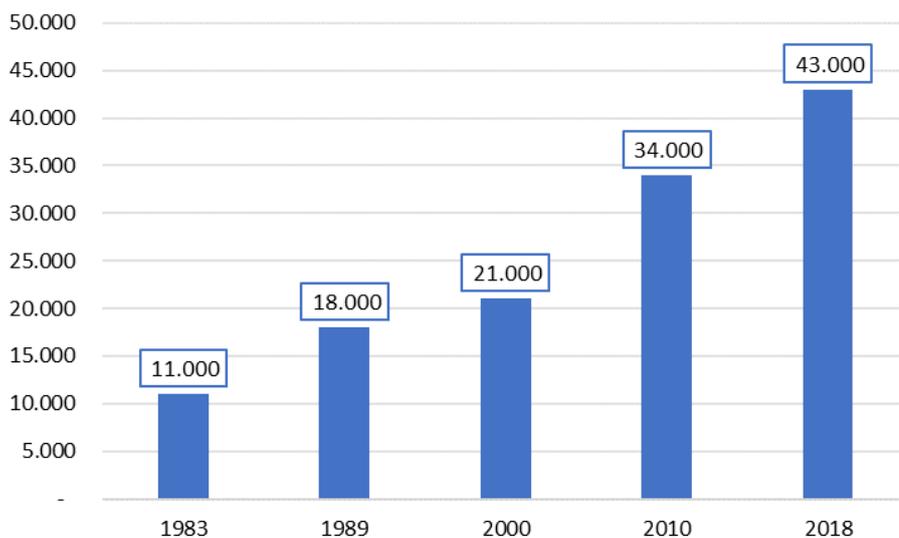
Gráfico 1.23: Evolución de la Coparticipación real y la población – Provincia de Santa Fe
1983 – 2019 | Base 1983=100



Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Para dimensionar los montos que se transfirieron por habitante, se muestra en el siguiente gráfico la Coparticipación por habitante en pesos constantes de 2019, para algunos años seleccionados¹¹. En el año 1983, el Gobierno Nacional enviaba a la Provincia de Santa Fe el equivalente a \$11.000 por cada habitante en concepto de Coparticipación. Con la sanción de la Ley 23.548 de 1988, y antes de la implementación de la Convertibilidad, este concepto era cerca de un 60% mayor, y alcanzaba el equivalente a \$18.000 por habitante. En el año 2000, con el nivel de actividad en recesión, acompañado por el descenso de los precios, los envíos eran de \$21.000 per cápita. Es a partir de 2003 que comienza la recuperación de la actividad y de la recaudación, que hace crecer los recursos transferidos hasta montos equivalentes a \$34.000 en 2010. Finalmente, hacia 2018, la Coparticipación por habitante a la Provincia alcanzaba el equivalente a \$43.000 (cabe recordar que todos los montos están expresados a moneda de diciembre de 2019).

Gráfico 1.24: Coparticipación por habitante – Provincia de Santa Fe
Años 1983, 1989, 2000, 2010, 2018 | En \$ constantes de 2019



Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

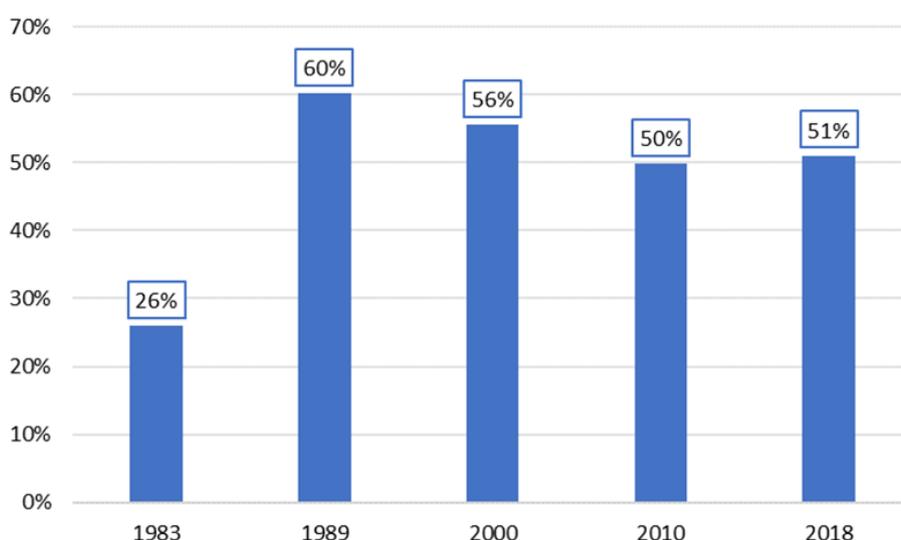
Importancia de la coparticipación

Para la mayoría de las provincias argentinas, la Coparticipación ha adquirido una mayor importancia en sus finanzas en las últimas décadas.

¹¹ Se excluyen años en los que la Coparticipación fue especialmente baja, como 1990 y 2019.

Mientras que a principios del período analizado la Coparticipación representaba tan solo el 26% de los recursos corrientes de la Provincia (recordando el particular avance de los ATN de esos años), su importancia relativa se había más que duplicado hacia 1985, y su participación en los recursos corrientes se mantuvo alrededor del 55% entre dicho año y el 2000, con un pico de 60% en 1989 y un piso de 51% en 1993. A partir de la crisis del 2001/2002, la importancia de los envíos por Coparticipación se redujo y se estabilizó cerca del 50%, hasta el último año con información disponible, dado el crecimiento de otros tipos de recursos, como la recaudación propia y otras transferencias del Gobierno Nacional.

Gráfico 1.25: Participación de los envíos por Coparticipación en los recursos corrientes – Provincia de Santa Fe
Años 1983, 1989, 2000, 2010 y 2018



Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

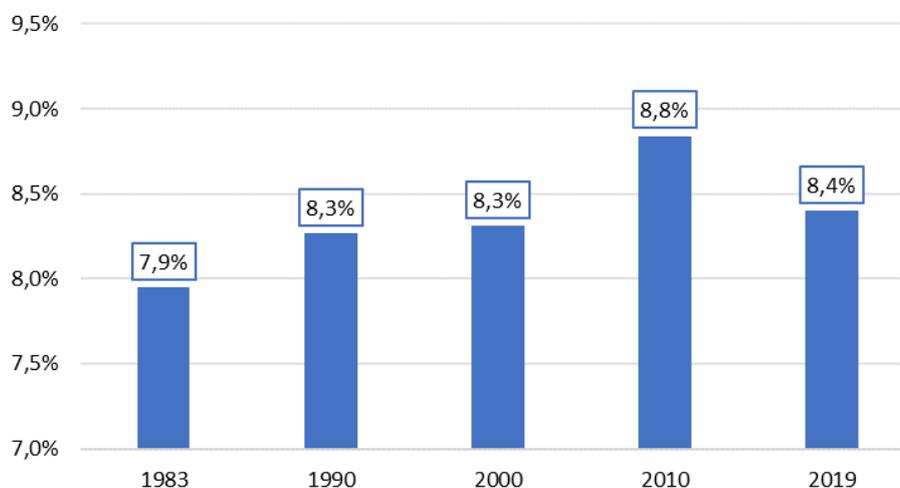
Situación de la Provincia ante el régimen de Coparticipación

Considerando los diferentes criterios que determinan la distribución secundaria de la Coparticipación, es natural que algunas provincias reciban más que otras, incluso cuando se ajusta por nivel de habitantes, o que reciban más o menos de lo que “aportaron” a la conformación de la masa coparticipable. En esta sección se muestra la participación de la Provincia en los envíos totales por Coparticipación, y luego se analiza su situación de *aportadora o receptora* neta de recursos.

La participación efectiva de la Provincia de Santa Fe en el reparto de los recursos coparticipados al consolidado provincial se ha mantenido relativamente estable durante el período 1985 - 2003, alrededor del 8,5%, y comenzó a subir posteriormente. En 1983 y 1984, el prorrateador se basaba en tres criterios: población, brecha de desarrollo, y densidad poblacional, cada uno con diferente ponderación, según la Ley 20.221 de 1973. En esos años, la provincia recibía poco menos del 8% de los recursos totales, al mismo tiempo que concentraba casi un 9% de la población nacional. A partir de 1985, en la época en la que no había un régimen formal de coparticipación, la provincia pasó a recibir el 9,1% de los recursos, creció hacia el 9,3% en 1986, y bajó hasta alcanzar el 8,1% en 1988. Con la Ley de Coparticipación, se establecían coeficientes fijos de reparto que buscaban mantener los envíos en niveles similares a los observados en los años previos, por lo que la participación efectiva de la Provincia (una vez considerados los diversos regímenes especiales que proliferaron luego de la sanción de la ley) se estabilizó alrededor del 8,2% del total. En el mismo período, la población de la Provincia disminuía en proporción al total nacional, lo que llevaba hacia una convergencia entre la participación de la Provincia en la Coparticipación y en la población. A partir del año 2003, y sobre todo luego del 2006 por las razones arriba mencionadas, la participación de los envíos a la Provincia de Santa Fe creció y se ubicó entre el 8,8% y 8,9% hasta el 2016.

En 2015, como se indicó anteriormente, la CSJN falló que a Santa Fe, San Luis y Córdoba, se les debía devolver el 15% que se les detraía en concepto de precoparticipación, lo que generó que la participación efectiva de estas provincias en la Coparticipación subiera, y particularmente para Santa Fe alcanzó el 9,6% en 2016. Cuando el Gobierno Nacional decidió que la devolución del mismo concepto se haría también al resto de las provincias aunque de manera gradual, generó que la Provincia de Santa Fe sostuviera una mayor participación en los envíos totales durante los 5 años que duró la devolución, que terminará en el presente 2020. Cada año, a las demás provincias se les devolvía un 3%, por lo que la mayor participación de Santa Fe fue bajando consistentemente hasta alcanzar en 2019 el 8,4%.

**Gráfico 1.26: Participación en la Coparticipación Total – Provincia de Santa Fe
Años 1983, 1990, 2000, 2010, 2019**



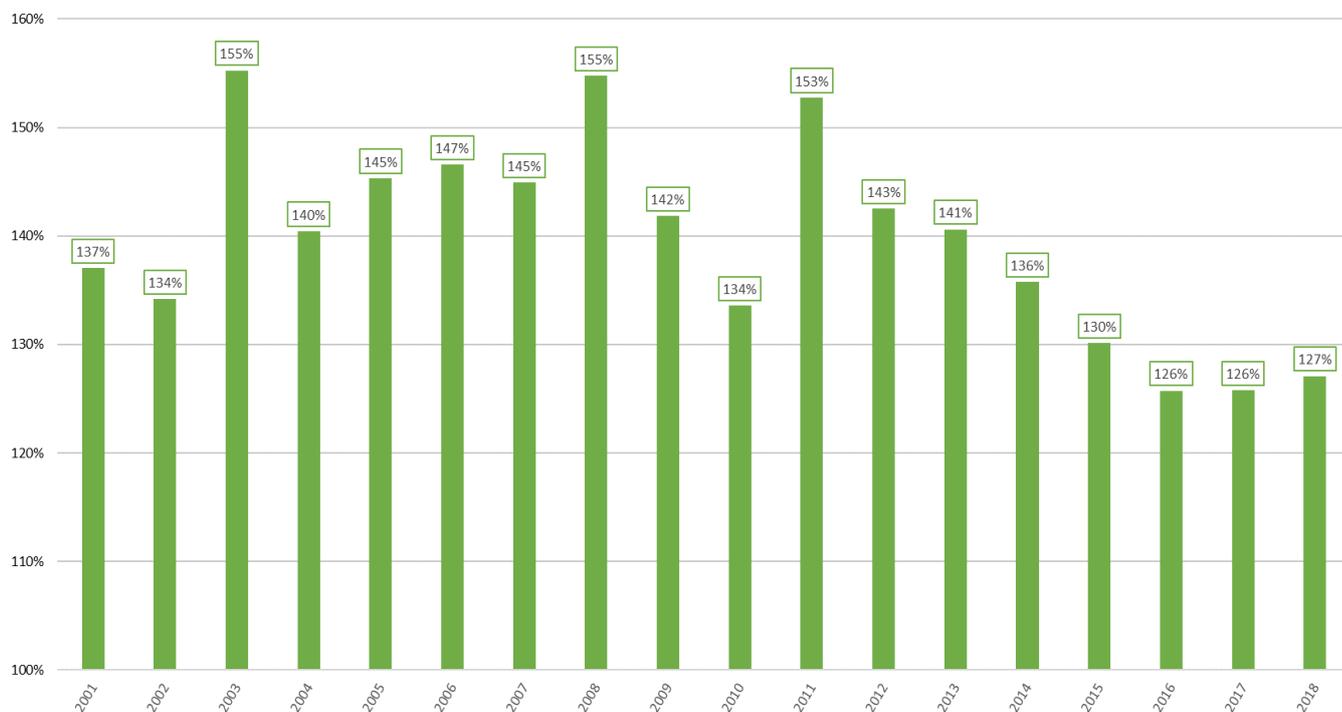
Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Una forma alternativa de medir la situación de la Provincia ante el régimen de Coparticipación es comparando lo que ésta aporta a la recaudación de impuestos nacionales con lo que recibe del Gobierno Nacional. Esto se conoce como dependencia fiscal, y es medida como el ratio entre los impuestos nacionales coparticipables recaudados en cada provincia según la información de A.F.I.P., y lo que cada jurisdicción recibe en concepto de coparticipación nacional.

En el gráfico siguiente se puede apreciar una aproximación de un análisis de dependencia fiscal. Es una aproximación, porque por un lado no se consideran las transferencias que la nación realiza para efectuar gastos en las provincias, o los gastos directos del gobierno central en los territorios provinciales, y por el otro porque se toma la recaudación bruta por jurisdicción solamente de impuestos coparticipables. Además, particularidades en el registro de algunos impuestos pueden llevar a distorsiones en esta medida: por ejemplo, IVA computa todo lo que recauda de una empresa en la jurisdicción donde esta tiene su domicilio fiscal; por lo tanto puede ocurrir que empresas o fábricas de Santa Fe que tengan su domicilio fiscal en CABA (ocurre normalmente con los grandes contribuyentes) sean tenidas en cuenta como contribuyentes de CABA. Al mismo tiempo, los derechos de importación o exportación se computan como recaudados en la provincia a la cual pertenece el puerto utilizado, lo que tiende

a perjudicar a provincias que exportan o importan productos a través de puertos que estén localizados en otras partes del país.

**Gráfico 1.27: Dependencia Fiscal – Provincia de Santa Fe
2001 – 2018**



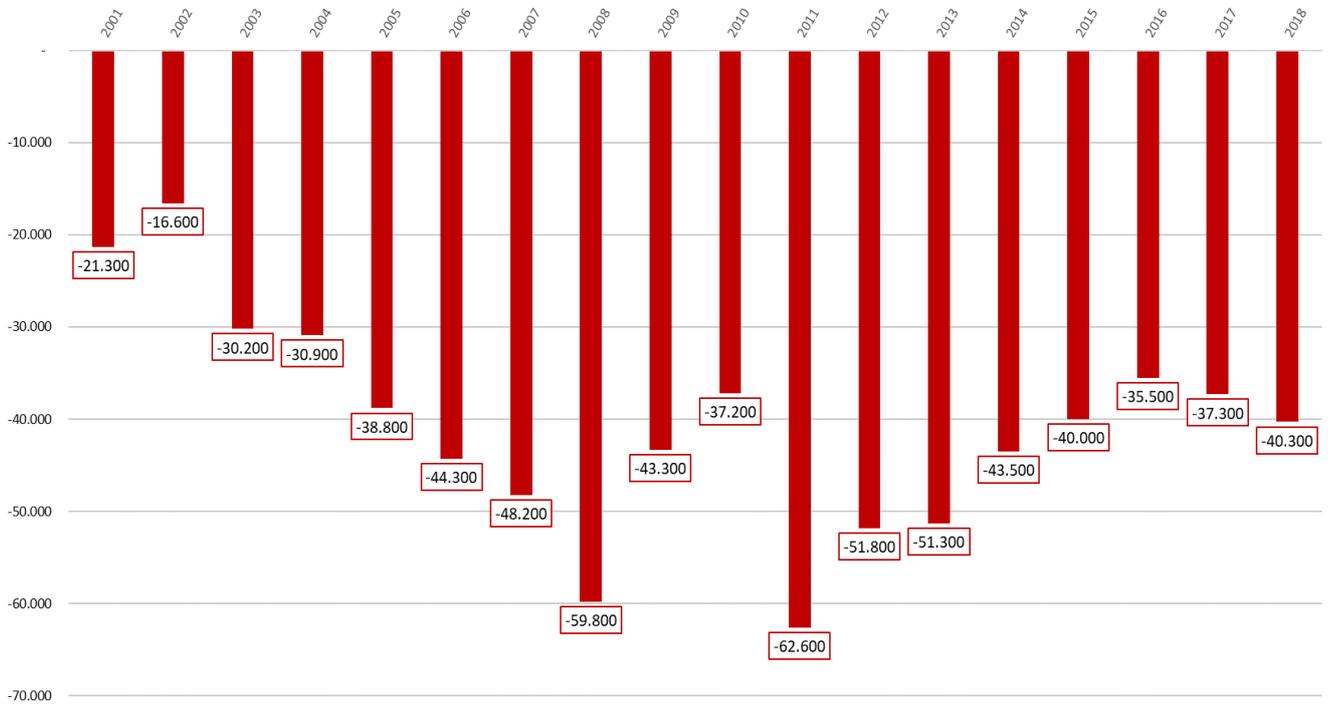
Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Del gráfico puede observarse que, consistentemente, la Provincia aporta (según la definición agregada brindada en el párrafo anterior) entre un 30% y un 55% más de lo que recibe del Gobierno Nacional en concepto de Coparticipación.

Esta relación puede cuantificarse, haciendo la cuenta (“envíos por Coparticipación” – “recaudación de impuestos coparticipables adjudicable a la provincia”), que se puede calcular valiéndose de los mismos datos utilizados en el cálculo de dependencia fiscal, provisto por la A.F.I.P. En el siguiente gráfico se expresa este cálculo, en moneda constante de 2019.

Gráfico 1.28: (Envíos por Coparticipación – Aportes a la recaudación) | Provincia de Santa Fe

2001 – 2018 | En miles de \$ constantes de 2019



Fuente: IARAF en base a Bolsa de Comercio de Santa Fe, INDEC, A.F.I.P., y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Desde el comienzo de la recuperación post convertibilidad, se puede observar un empeoramiento en el RFN de Santa Fe, que llegó a duplicarse entre 2003 y 2008, de -\$30 millones a -\$60 millones, respectivamente. Luego de dos años de reducción del RFN negativo, en 2011 vuelve a haber un pico negativo en el indicador (-\$62,6 millones), que comienza nuevamente a bajar, hasta estabilizarse alrededor de los -\$40 millones, nivel por encima del que se observaba a principios del período.

IV. CONCLUSIONES

La actividad económica y financiera del Estado consiste básicamente en recaudar para obtener ingresos que destinará a solventar los gastos que se generen por atender funciones públicas y de interés general. En este capítulo se hizo especial énfasis en los mecanismos por los cuales un gobierno puede hacerse de los recursos para solventar su actividad. Específicamente, se desarrolló con más detalle el caso de los principales ingresos de los gobiernos, esto es, los ingresos tributarios o impositivos.

Como se estableció en el trabajo, un sistema tributario eficiente no interfiere en la asignación de los recursos, no es distorsivo y permite satisfacer la restricción presupuestaria del gobierno. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el sistema puede perseguir otros objetivos más allá de la eficiencia, como son la suficiencia y la equidad.

La reciente inclusión, permanencia, y/o aumento de importancia de los impuestos más distorsivos en los distintos niveles de gobierno, es uno de los aspectos más críticos acerca de la eficiencia del sistema tributario. Entre los mencionados tributos por el lado del nivel nacional de gobierno, están el impuesto sobre los créditos y débitos de cuentas corrientes, que estimula la informalización de la economía y la integración vertical, y las retenciones a las exportaciones que perjudican la inserción internacional. A nivel provincial, se identifican como los más distorsivos el impuesto a los ingresos brutos, que gravan excesivamente la especialización y la producción que requiere diversos eslabonamientos, y el impuesto a los sellos, que encarece las transacciones. A nivel municipal, el esquema de tasas opera como un sistema impositivo, lo cual claramente va en contra del concepto de “cobro de servicios”. Si bien la mayoría de las propuestas de reforma tributaria sugieren la eliminación de estos instrumentos, claramente la dificultad reside en la necesidad de reemplazarlos por alguna otra fuente de ingresos con la misma eficiencia recaudatoria pero menos distorsiva.

Asimismo, para los principales impuestos nacionales, pero más marcadamente para los líderes provinciales (ingresos brutos y sellos), la recaudación es muy procíclica. Por lo tanto, si la política de gasto no es contracíclica, y al no existir fondos anticíclicos, la política fiscal de las distintas jurisdicciones se encuentra muy relacionada con los cambios en la actividad económica.

El análisis realizado en este capítulo sugiere la necesidad de evaluar la estructura tributaria de Santa Fe. En el primer año del periodo considerado, 1984, los impuestos provinciales ligados directamente a la actividad económica representaban el 51% de la recaudación provincial; composición que con el correr de los años fue volviéndose más procíclica al asignar mayor importancia a Ingresos Brutos. A su vez, Impuesto Inmobiliario que en muchas ocasiones actúa como estabilizador de la recaudación frente al ciclo económico, fue perdiendo relevancia.

Tener una estructura tributaria de carácter procíclico presenta grandes peligros en una economía turbulenta como la de Argentina, intensificando los auges y las caídas en vez de suavizarlas; por ello puede ser deseable un menor peso de impuestos distorsivos como Ingresos Brutos, a la vez que se aconseja actualizar periódicamente la valuación de las propiedades, causa muchas veces de la caída de recaudación por Impuesto Inmobiliario.

En el otro gran componente de los ingresos provinciales, es decir la coparticipación, se aprecia que la provincia fue incrementando en el periodo bajo análisis los fondos provenientes de esta fuente, sobre todo a partir de la sanción en 1988 de la ley vigente y sus modificatorias. En comparación con el resto de las jurisdicciones (distribución secundaria) esto ocurrió incluso con más ahínco luego de que el periodo inflacionario iniciado en 2006 en Argentina derivó en una mayor participación de las provincias exceptuando a Buenos Aires (por la existencia de un tope fijo en pesos del Fondo del Conurbano Bonaerense), lo cual tuvo su pico en 2016 con la recuperación de la precoparticipación del 15%, fruto de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación favorable a la provincia por este reclamo de larga data.

Frente a escenarios futuros de reforma tributaria y de coordinación nación-provincias, debe remarcarse que Santa Fe es una jurisdicción que realiza aportes a la recaudación nacional por encima de la porción de recursos coparticipables que le llega vía coparticipación, situación que se mantuvo durante todo el periodo analizado. Respecto a la recaudación tributaria propia, se reitera la necesidad común a todas las provincias de reducir el peso de los impuestos como Ingresos Brutos y Sellos, política que para ser sostenible fiscalmente requiere del reemplazo de parte de estos fondos por otro tipo de fuente de recursos. De todas maneras, será necesaria una reestructuración integral a nivel nacional coordinada con los niveles inferiores de gobierno, para que las Provincias puedan empezar a cambiar sus bases tributarias en este sentido.

CAPÍTULO 2: ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PROVINCIAL EN SANTA FE

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del estudio es analizar la situación de las finanzas públicas de la Provincia de Santa Fe con una perspectiva de largo plazo. Se propone evaluar la situación histórica de las finanzas públicas de la provincia de Santa Fe a través del adecuado seguimiento del comportamiento de sus ingresos y gastos, de la evolución de la deuda pública y del resultado que esto impone sobre la sostenibilidad fiscal de la provincia, en un análisis que resulte de relevancia para identificar los desafíos actuales y a futuro.

En este segundo capítulo se analizan detalladamente los componentes de la Cuenta de Inversión provincial que tienen que ver con los gastos públicos provinciales por todo concepto.

Tomando como fuente de datos las estadísticas oficiales de los distintos niveles de gobierno, se presenta la evolución y composición de los gastos provinciales en los últimos 35 años, en las distintas clasificaciones de las variables de erogaciones.

Adicionalmente, se repasa y analiza un gasto particular, que es la transferencia automática de recursos a los niveles inferiores, es decir la coparticipación a municipios. Esta constituye una parte importante del destino de los recursos que ingresan a la provincia, reseñados en el capítulo anterior.

La información se presenta y analiza por medio de diferentes indicadores como la tasa de crecimiento nominal y real de cada uno de los principales rubros, midiendo los mismos en pesos constantes por habitante y/o en porcentaje del producto.

En países federales como Argentina, la dimensión geográfica y la organización económica son muy relevantes al momento de la asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

Las finanzas públicas estudian el tema de la asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno basándose en los análisis del tipo agente-principal. En este caso, lo relevante no es la eficiencia en la asignación desde el punto de vista geográfico del proveedor de bienes y servicios públicos, sino la respuesta a incentivos de las diferentes administraciones gubernamentales para proveer efectiva y eficientemente los servicios. En este

caso, se preferirá la delegación cuando los gobiernos subnacionales mejor se adapten a la caracterización de agentes del gobierno central, y cuando se puedan establecer más claramente los incentivos para ganancias de eficiencia. Aquí puede darse inclusive la separación de un mismo tipo de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

El gasto subnacional es uno de los principales factores para cubrir los bienes y servicios públicos de un país. A nivel internacional se puede apreciar una importante variabilidad en la descentralización del gasto. En los países federales de mayor territorio, el gasto subnacional puede cubrir más de un tercio del gasto total, para lo cual se requiere no solo de la recaudación propia, sino también de transferencias intergubernamentales, como se mencionó en el capítulo anterior.

En general, la mayor proporción del gasto subnacional se destina a erogaciones en las funciones de educación y salud, seguidas por vivienda y protección social, esta última en general cubierta a nivel de gobierno central, aunque su importancia a nivel subnacional fue creciendo paulatinamente. Esto último, así como cierto crecimiento en los programas de asistencia social, puede haberse debido a una mayor delegación de funciones desde el gobierno superior, y no tanto por diseño propio de los gobiernos inferiores.

Gasto en Santa Fe

En este capítulo se analizan las estadísticas de las erogaciones públicas provinciales de Santa Fe. Se estudian la evolución del gasto primario y del gasto total; la composición del gasto de acuerdo a las principales clasificaciones en que se presenten (económica, por objeto, funcional), su estructura y los cambios significativos que se observaron a lo largo del período bajo estudio.

También se hace hincapié en la evolución de un gasto que con la descentralización de los servicios públicos se tornó cada vez más importante a nivel provincial en Argentina, como lo es el gasto en personal y la cantidad de empleados públicos provinciales.

Las fuentes de datos para el estudio son las estadísticas provistas por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Ministerio de Hacienda de la Nación, el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe y el Centro de estudios Sociales de Santa Fe.

Debido a la imposibilidad de analizar el gasto en términos nominales por las grandes variaciones observadas año a año, y por los cambios en los signos monetarios en el periodo bajo análisis, todas las comparaciones en montos de dinero se realizarán en términos constantes a precios de diciembre de 2019.

Entre 1983 y 2002 el desempeño de la provincia en materia de gasto público total mostró una tendencia levemente creciente. Si bien hubo una caída del gasto público total en términos reales desde 1986 hasta 1990, producto de la aceleración inflacionaria, y otra caída desde 1998 hasta 2002, se observa para todo el período una tendencia creciente de los gastos explicada principalmente por las mayores competencias que se trasladaron a las provincias en la década de los noventa, especialmente salud y educación.

A partir de 2003, los gastos totales comenzaron a crecer en forma importante. El total del gasto provincial más que se triplicó. En los años recientes, de 2017 a 2019 se apreció un quiebre de tendencia explicado, en parte, por el pacto fiscal entre nación y provincias, en un intento por reducir el déficit consolidado nacional, y en parte, por la caída de recursos derivada de la caída de la actividad económica registrada en el periodo.

El gasto total partió con un valor de 7,7% del PBG en 1983, y luego de verificar un piso de 6,4% en 1990, este ratio volvió a incrementarse, alcanzando en 2011 y 2017 un valor igual a 14,8%. Puede apreciarse que el gasto en términos del PBG puede subdividirse, al igual que el gasto en términos reales, en dos subperiodos.

Otro indicador de magnitud relativa es el gasto por habitante provincial. Si se realiza el cociente entre el gasto público y la población para cada año del que se dispone de datos, el ratio muestra, como era de esperarse, un comportamiento muy similar al del gasto en valores. El crecimiento para el período completo (1983-2019) fue de 205%. Surge evidentemente que la tasa de crecimiento del gasto en el periodo considerado supera largamente a la de crecimiento vegetativo poblacional.

Composición del gasto

La clasificación por objeto de los gastos de la Provincia divide a los mismos en gastos corrientes y de capital.

En el periodo analizado, el gasto de capital va aumentando su participación desde 1983 a 1987, para luego reducirla hasta 1992 y mantenerse aproximadamente en ese nivel hasta 1997. En 1998 tiene un gran aumento, y a partir de allí decrece hasta valores ínfimos en 2002, lo cual es una característica común en casi todos los niveles de gobierno: la inversión es la variable de ajuste inmediato ante una modificación en el nivel de actividad económica. A partir de 2003 y hasta 2019, la participación del gasto de capital fluctuará, con una participación promedio del 10%.

El gasto corriente es el más relevante. La evolución del gasto corriente estuvo muy relacionada a la del gasto en consumo y a las transferencias corrientes a municipios. De hecho, el patrón de evolución es el mismo para el gasto corriente y el gasto de consumo, siendo este último, el componente principal del gasto corriente, con una participación del 70% en promedio.

Al igual que se observa con el gasto total, el gasto corriente exhibió dos subperíodos de crecimiento, acelerándose a partir de 2003 y alcanzando su pico máximo en 2017.

Los gastos de consumo se componen básicamente de gasto en bienes de consumo y servicios y en gastos de personal, los cuales consisten en los pagos por remuneraciones a los empleados de la administración pública provincial. El gasto en personal evoluciona de acuerdo a la evolución de la planta de empleados públicos, por modificaciones salariales o por determinados coeficientes que se aplican relacionados con antigüedad, formación, etc.

El gasto en personal mantuvo aproximadamente constante su participación dentro del gasto de consumo, representando, en promedio, el 86% de éste para todo el periodo. Si la participación se calcula sobre el gasto corriente, el gasto en personal representa el 53% de aquél, siendo entonces, la categoría más importante del gasto en consumo, del gasto corriente y del gasto público total provincial.

Se observa que el empleo público provincial en Santa Fe presenta uno de los valores más bajos del país, aunque se mantuvo creciendo durante todo el período de análisis. Desde 1987 hasta 2002, el número de empleados públicos cada mil habitantes creció un 56%, y desde 2002 hasta 2017 creció un 28%.

Cuando se observa la variación interanual real de los componentes del gasto en personal, las variaciones de éste son muy similares a las del gasto medio salarial; si bien las tasas de variaciones de la planta ocupada son positivas casi todos los años. Esto significaría que la evolución en el tiempo del gasto público en personal no obedece tanto a una mayor o menor contratación de empleados, sino que obedece casi completamente a la evolución del salario medio.

El componente más importante del gasto de capital es la inversión real directa. La inversión real más importante en los niveles provinciales, y en Santa Fe en particular, está constituida por la construcción de obras públicas tales como emprendimientos hidráulicos o sanitarios, planes de vivienda, construcción de caminos y edificios públicos, etc.

El gasto de capital tuvo un incremento constante hasta 1987, luego una caída hasta 1992, y una posterior recuperación en la década de los noventa, con

un pico local en 1998; aunque finalizaron la década con una caída hasta 2002. A partir de allí, el crecimiento se aceleró, alcanzando un pico local en 2006; luego, el gasto comenzó a descender en términos reales, alcanzando un mínimo local en 2012, y posteriormente repuntó hasta tocar el máximo absoluto de la serie en 2017. Finalmente, el gasto disminuye en los últimos dos años.

Si bien el gasto de capital mostró una tendencia creciente a lo largo del período, tal como lo hicieron el gasto total y el gasto corriente, la volatilidad fue mucho mayor.

La clasificación por finalidad y función del gasto público informa el gasto desagregado por los objetivos del sector público y las tareas que este lleva a cabo. Los datos permiten observar la evolución de la composición del gasto provincial en Santa Fe en el periodo 1991-2019, para el que se cuenta con datos oficiales.

La Provincia de Santa Fe destina actualmente la mayor parte de su gasto público a servicios sociales, administración gubernamental y servicio de seguridad, con participaciones del 62%, 21% y 9%, respectivamente. El promedio de participación para la última década es de 64% para servicios sociales, 20% para administración gubernamental y 10% para servicio de seguridad. Si se analiza la primera década (1991-2000), las participaciones promedio fueron de 53%, 28% y 10% para servicios sociales, administración gubernamental y servicio de seguridad respectivamente.

Cuando se analiza la evolución de los componentes del gasto público provincial, es evidente el crecimiento que ha tenido en términos reales el gasto en servicios sociales en los últimos años. Por su parte, los gastos en administración gubernamental y servicio de seguridad también mostraron una tendencia creciente durante todo el periodo, aunque a un ritmo más lento que servicios sociales. Servicios económicos comenzó a crecer en 2004, exhibiendo un crecimiento de 112% para el período 2004-2019, y la deuda pública se mantuvo aproximadamente constante y en valores relativamente bajos.

Al observar la evolución real del gasto en servicios sociales, se aprecia que educación y cultura, y seguridad social fueron de las categorías que más crecieron a partir de 2003 (111% y 847% respectivamente).

Coparticipación a municipios y comunas

Las transferencias automáticas de fondos a municipios y comunas de la provincia en virtud de los arreglos de coparticipación son un tipo especial de gasto o salida de fondos de la provincia, que se destacan del resto por sus características

La Provincia coparticipa a sus municipios y comunas con un sistema en el que cada impuesto se coparticipa según porcentajes específicos. A grandes rasgos, puede separarse la Coparticipación entre “directa” e “indirecta”. En el primer grupo, se encuentra la Coparticipación derivada de la recaudación de impuestos patrimoniales, como el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto Automotor. En el segundo, se encuentra la Coparticipación proveniente de la recaudación de, principalmente, el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos y los recursos que recibe la Provincia del Tesoro Nacional en concepto de Coparticipación Federal.

Se dispone de datos para esta variable desde el año 1988. El período puede separarse en 2 partes, la primera comprendiendo los años entre 1988 y 2003, y la segunda los años entre 2003 y 2019. En el primer subperíodo, la Coparticipación del Gobierno Provincial hacia los niveles subprovinciales permaneció relativamente estable, con caídas en los años 1989, 2002 y 2003, por las crisis económicas. A partir de 2003, se observó un notable y constante crecimiento de la Coparticipación, derivado del aumento en la recaudación que se dio tanto a nivel nacional como provincial. Este crecimiento, si bien también fue interrumpido por la crisis de las *subprime*, se dio de manera continua hasta estancarse en 2011, y volvió a crecer en 2016. Finalmente, en los años 2018 y 2019 la Coparticipación volvió a resentirse en términos reales por la ralentización y la posterior recesión económica.

La distribución secundaria de los recursos depende de cuál es su origen, por lo que resulta relevante analizar el reparto general de la Coparticipación a lo largo del período.

El reparto resultaba más equitativo hacia el comienzo del período, con los Municipios de 1ra. Categoría recibiendo el 36% del total, los Municipios de 2da. Categoría el 30%, y las Comunas el restante 34%. Esa relación fue mutando hacia una mayor concentración de los recursos entre los primeros dos grupos en los primeros años del período, y luego hubo una virtual estabilización. Hacia el 2013, mejoró la situación relativa de los dos tipos de Municipios en desmedro de las Comunas: los de 1ra. Categoría incrementaron su participación en poco más de 5 puntos porcentuales (p.p.) y los de 2da. Categoría lo hicieron en aproximadamente 6 p.p., mientras que las comunas soportaron dichos incrementos, perdiendo aproximadamente 12 p.p. en el reparto de los recursos totales.

Otro aspecto relevante de la Coparticipación es la participación que cada impuesto tiene sobre el total de los recursos transferidos. Si bien las dos principales fuentes de recursos provinciales son el Régimen Federal de Coparticipación y el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos (acumulan el 93% de los recursos tributarios de la provincia), los mismos son coparticipados en un

porcentaje bastante menor a los otros impuestos, por lo que su aporte no es proporcional al aporte que tienen sobre las arcas provinciales.

La Coparticipación es más sensible a cambios en el Impuesto sobre la Patente Automotor y en el Impuesto Inmobiliario que a cambios en la Coparticipación Federal o el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos. Un esfuerzo del Gobierno Provincial por elevar en un monto determinado la recaudación del Impuesto Inmobiliario es más redituable para los Municipios y las Comunas que lo que sería el mismo incremento en la recaudación de IIBB.

I. INTRODUCCIÓN

Las tareas que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos son las que tienen que ver con el estudio de la evolución de las principales variables de las finanzas públicas provinciales: la estructura de financiamiento y gasto.

En este **segundo capítulo** se analizan detalladamente los componentes de la Cuenta de Inversión provincial que tienen que ver con los **gastos públicos provinciales** por todo concepto.

Tomando como fuente de datos las estadísticas oficiales de los distintos niveles de gobierno, se presenta la evolución y composición de los gastos provinciales en los últimos 35 años, en las distintas clasificaciones de las variables de erogaciones.

Adicionalmente, se repasa y analiza un gasto particular, que es la transferencia automática de recursos a los niveles inferiores, es decir la coparticipación a municipios. Esta constituye una parte importante del destino de los recursos que ingresan a la provincia, reseñados en el capítulo anterior.

La información se presenta y analiza por medio de diferentes indicadores como la tasa de crecimiento nominal y real de cada uno de los principales rubros, midiendo los mismos en pesos constantes por habitante y/o en porcentaje del producto.

Como en el capítulo anterior, se remarca que una parte relevante de la tarea implicada en la realización de este capítulo es la consolidación de una base de datos estadística histórica con los datos a ser utilizados en los análisis y en la construcción de indicadores mencionados anteriormente.

II. GASTO PÚBLICO EN UN PAÍS FEDERAL

En países federales como Argentina, la dimensión geográfica y la organización económica son muy relevantes al momento de la asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

En primer lugar, conviene repasar cuáles son las funciones del Estado y cómo se distribuyen las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. En general, se suele distinguir **tres funciones o propósitos fundamentales: Asignación, Distribución y Estabilización**. La primera función alude a la provisión de bienes y servicios públicos; la segunda se refiere a la posibilidad que posee el Estado para modificar la distribución de la renta por medio de la política fiscal, y la tercera apunta a objetivos macroeconómicos como el nivel de empleo/desempleo, la inflación y el crecimiento.

En los países federales, el cumplimiento de las funciones mencionadas se lleva a cabo por los distintos niveles de gobierno. En cuanto a la función asignación, los bienes y servicios públicos se pueden dividir a en dos grandes categorías: por un lado, aquellos bienes que tienen incidencia territorial delimitada (bienes meritorios o preferentes), como por ejemplo la construcción de una comisaría o una escuela, y aquellos bienes públicos “puros” cuyos beneficios son territorialmente indivisibles, como por ejemplo el gasto en regulación de las telecomunicaciones, cuya responsabilidad recae sobre el gobierno nacional. En el primer caso, la ejecución del gasto de los distintos niveles de gobierno está relacionada con la eficiencia relativa en la provisión de bienes y servicios, aunque también se invocan razones de equidad que tiendan a reducir las desigualdades territoriales existentes.

De todas maneras, el marco legal para regular las asignaciones puede permitir la existencia de ambigüedades con respecto a los roles de cada nivel de gobierno en la formulación de las políticas y el financiamiento de los gastos intergubernamentales.

Así por ejemplo en el ámbito del gasto social, los gastos de seguridad social, jubilaciones, subsidios al desempleo y discapacidad, recaen básicamente en el gobierno nacional. Con respecto a la asistencia social, la responsabilidad recae en ambos niveles de gobierno. En el área de la educación, la responsabilidad de la educación primaria, secundaria y superior no universitaria recae en nuestro país actualmente sobre los gobiernos provinciales. La educación universitaria es responsabilidad del gobierno nacional. Asimismo, el gobierno nacional está presente en la delineación y regulación de la política educativa y en el financiamiento de diversos programas destinados a mantener

la calidad de la educación en el país. También es frecuente la responsabilidad compartida en el caso del gasto en salud. Si bien los gobiernos provinciales o municipales se ocupan principalmente del gasto en prevención y atención primaria de la salud, es el gobierno nacional principalmente el que se hace cargo de la prevención de enfermedades transmisibles, la mejora de la infraestructura hospitalaria y el financiamiento de la investigación en medicina. En muchos casos, existe intersección e incluso duplicación de los servicios en esta área.

De los estudios del federalismo fiscal han surgido una serie de recomendaciones de política en torno al diseño de una estructura vertical de gobierno que cumpla con sus funciones de la manera más eficiente y efectiva.

En relación a los bienes públicos, su provisión eficiente exige el cumplimiento de las siguientes dos condiciones (Albi et al., 1994): 1) La jurisdicción debe incluir a todos los individuos afectados por este gasto público. 2) El tamaño de la jurisdicción debe agotar los posibles rendimientos a escala en la provisión. El problema que se plantea aquí es que el alcance geográfico de los bienes públicos difiere, al igual que sus tecnologías de producción. Se presenta entonces que para una correspondencia fiscal perfecta debería haber múltiples niveles de gobierno con diferentes tamaños. Ahora bien, los costos de gestión y coordinación que exigiría un esquema tan atomizado serían sumamente elevados y seguramente superiores a las ganancias de eficiencia que generaría. Surge entonces un compromiso entre las ganancias de eficiencia de ajustar las comunidades a sus tamaños óptimos y los costos de gestionar un sistema de este tipo, que será resuelto en función de múltiples factores, entre ellos, las características sociales y geográficas del país.

En la práctica, la estructura de gobierno de un país viene definida por factores históricos, culturales, políticos, etc. De todos modos, existe la posibilidad de generar cambios a partir de las recomendaciones económicas. Cada gobierno local debería tener potestad sobre aquellas prestaciones que afecten a sus residentes, pero con la restricción de que se aprovechen de la mejor manera posible las economías de escala. Cuando estas son importantes y sobrepasan la capacidad de un solo gobierno local, se debería promover la creación de asociaciones entre jurisdicciones para la provisión conjunta de bienes públicos.

Tabla 2.1. Asignación de bienes públicos

Concepto	Observación
Alcance geográfico	Mientras menor alcance geográfico tenga el bien, más descentralizada su prestación y viceversa
Diferencias en las preferencias	Si las preferencias de los consumidores de las distintas jurisdicciones subnacionales no son homogéneas, se recomienda la provisión descentralizada
Diferencias regionales de costos	Las diferencias regionales de costos generan distintos niveles óptimos del bien público, lo que requiere descentralización para alcanzar la eficiencia
Economías de escala	Si existen economías de escala importantes, se recomienda provisión centralizada del bien.

A partir de estos conceptos básicos, el papel desempeñado por los gobiernos subnacionales en la provisión de bienes y servicios públicos ha resultado afectada por factores como la demografía, o el cambio tecnológico en transporte y comunicaciones, o un mayor peso del sector privado en la provisión de algunos servicios (Wildasin, 1998).

También, es dificultoso definir claramente los beneficios y beneficiarios de algún programa específico, como puede ser la educación primaria, cuyos beneficios pueden ser circunscriptos geográficamente, aunque también son nacionales en tanto puede actuar para aliviar la pobreza. Las propias economías de escala de funciones administrativas pueden dar lugar a un manejo de servicios más centralizado.

La necesidad de mejorar la calidad y eficiencia del gasto del gobierno, particularmente en los sectores sociales, ha ido recayendo en los gobiernos subnacionales, reconociéndoles su rol en la implementación de políticas públicas cuyo objetivo sea precisamente el desarrollo humano y social. El argumento clave es que los gobiernos subnacionales se encuentran más cercanos a los beneficiarios de los mencionados programas, y por lo tanto pueden conocer

información sobre sus necesidades y preferencias, así como también incrementando la transparencia.

Más recientemente, las finanzas públicas estudian el tema de la asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno basándose en los análisis del tipo agente-principal. En este caso, lo relevante no es la eficiencia en la asignación desde el punto de vista geográfico del proveedor de bienes y servicios públicos, sino la respuesta a incentivos de las diferentes administraciones gubernamentales para proveer efectiva y eficientemente los servicios. En este caso, se preferirá la delegación cuando los gobiernos subnacionales mejor se adapten a la caracterización de agentes del gobierno central, y cuando se puedan establecer más claramente los incentivos para ganancias de eficiencia. Aquí puede darse inclusive la separación de un mismo tipo de gasto entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, si se establece que la educación básica es una herramienta para conseguir el alivio de la pobreza, el gobierno superior podría encargarse del soporte financiero para cubrir un nivel mínimo a lo largo de todo el territorio, mientras que las responsabilidades cotidianas de gasto se dejan en manos de los gobiernos locales. En otro ejemplo, el servicio de transporte puede proveerse localmente, sujeto a regulaciones del gobierno nacional.

II.1. Gasto subnacional

El gasto subnacional, es decir el llevado a cabo por provincias y gobiernos locales (municipios, partidos, comunas), es uno de los principales factores para cubrir los bienes y servicios públicos de un país. A nivel internacional se puede apreciar una importante variabilidad en la descentralización del gasto (porcentaje del gasto llevado a cabo por estos gobiernos, por ejemplo). En los países federales de mayor territorio, el gasto subnacional puede cubrir más de un tercio del gasto total, para lo cual se requiere no solo de la recaudación propia, sino también de transferencias intergubernamentales, como se mencionó en el capítulo anterior.

Si bien se cuenta con limitada información comparable en gastos por funciones entre distintos países, en general, la mayor proporción del gasto subnacional se destina a erogaciones en las funciones de educación y salud, seguidas por vivienda y protección social, esta última en general cubierta a nivel de gobierno central, aunque su importancia a nivel subnacional fue creciendo paulatinamente. Esto último, así como cierto crecimiento en los programas de asistencia social, puede haberse debido a una mayor delegación de funciones desde el gobierno superior, y no tanto por diseño propio de los gobiernos inferiores.

En el caso de la educación, es muy común el caso, sobre todo en países de la OCDE, de que el gobierno superior financie y dicte estándares educativos, con la justificación antedicha de que la educación básica puede ser utilizada como un instrumento de menor desigualdad y reducción de la pobreza. Por su parte, los gobiernos subnacionales se encargan de la prestación propiamente dicha del servicio, incluyendo la administración y el personal. La descentralización también puede estar motivada en la necesidad de reconocer la diversidad cultural o lingüística de diferentes regiones.

En este punto, dada la característica del servicio de educación de ser intensivo en el uso del factor trabajo, es necesario reconocer que la autonomía en el manejo del personal educativo puede conllevar el riesgo de una sobrepoblación de personal asignado a esta función, especialmente si hay un bajo nivel de control presupuestario a nivel subnacional, o si los sindicatos públicos son muy fuertes, condicionando el propio presupuesto subnacional y la autonomía de este nivel de gobierno, sobre todo si los salarios son fijados por el nivel central.

En el caso de la salud, como en el de la educación, es posible que la descentralización mejore la eficiencia en el gasto público si se mejora la cobertura y la calidad. A diferencia de otros casos, las deseconomías de escala en el caso de tratamientos de salud complejos, y los efectos de derrame típicos de las actividades de prevención (vacunaciones y control epidemiológico) desaconsejan la provisión subnacional de estos servicios.

En algunos países en desarrollo, el foco en la descentralización de estos servicios fue en el aumento en la cobertura de la salud pública, particularmente en áreas alejadas de los centros urbanos. En este sector, hay una coexistencia con los prestadores privados, con fuertes diferenciales de calidad. En países desarrollados, la descentralización conlleva la búsqueda de ganancias de eficiencia, precisamente, a través de esquemas de copago.

Con respecto a las funciones distribución y estabilización mencionadas al inicio de esta sección, éstas suelen considerarse propias del nivel de gobierno nacional. Sin embargo, esto no excluye el impacto que pueden producir las actividades de los restantes niveles de gobierno. Por ejemplo, como consecuencia de los altos índices de desempleo que se han registrado en las sucesivas crisis económicas registradas en el periodo cubierto por este capítulo, muchas provincias han puesto en práctica programas de empleo y capacitación, que fueron financiados tanto por las propias provincias como por el gobierno nacional.

La elección entre una desconcentración administrativa y una descentralización total de algunos gastos depende de incentivos en las

consideraciones más recientes, que se van convirtiendo en la teoría predominante alejándose del clásico esquema de las funciones de gobierno de Musgrave. Esto es así porque los gobiernos subnacionales se han ido convirtiendo en proveedores de servicios en sectores donde las actividades pueden separarse según diversos objetivos, y los incentivos pueden identificarse claramente, como por ejemplo en el caso de la educación.

La existencia de ganancias de eficiencia en la descentralización sigue siendo una cuestión sujeta a comprobación empírica, particularmente en países en vías de desarrollo y para diversos sectores. Claramente no existe una única respuesta, y el grado de éxito con el que se implemente la provisión de un bien o servicio en cada uno de los niveles de gobierno depende de factores clave como el control de la corrupción o la sobre provisión de bienes o servicios, que puede darse al trasladar el presupuesto de un nivel al otro.

Cabe recordar que en el capítulo anterior se trató el tema del desequilibrio fiscal vertical: la centralización en materia de ingresos no está acompañada por una concentración de igual magnitud en materia de erogaciones. En la actualidad, las Provincias responden por la mayor parte del gasto público social, representando éste, entre educación, salud, asistencia social y seguridad social, casi la mitad de sus erogaciones.

Tabla 2.2. Bienes y servicios provistos por nivel en Argentina

Nación	Provincias	Municipios
Provisión de educación superior	Provisión de educación inicial, primaria, media, terciaria y especial	Provisión de educación inicial, primaria y especial
Desarrollo del área de ciencia y técnica		
Regulación del sistema de salud y provisión de medicamentos gratuitos	Atención gratuita de la salud de 1º, 2º y 3º nivel	Provisión gratuita de servicios de salud de 1º nivel
Regulación y fiscalización del sistema de obras sociales nacionales	Administración de las obras sociales provinciales	
Financiamiento de las prestaciones médicas del INSSJyP y de los beneficiarios de PNC		
Desarrollo del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)	Supervisión y ejecución del FONAVI	Supervisión y ejecución del FONAVI
Desarrollo de programas de atención de grupos vulnerables	Ejecución de programas sociales nacionales y provinciales	Ejecución de programas sociales nacionales, provinciales y municipales
Cobertura de retiros, jubilaciones y pensiones	Cobertura de retiros, jubilaciones y pensiones	Cobertura de jubilaciones y pensiones
Desarrollo de programas de empleo y capacitación laboral	Desarrollo de programas de empleo	Desarrollo de programas de empleo
Atención del sistema de asignaciones familiares y del seguro de desempleo		
Financiamiento de inversiones de infraestructura	Provisión de infraestructura urbana	Provisión de infraestructura urbana

Fuente: Bonari et al (2003)

II.2. Composición del Sector público. Clave para definir el alcance del gasto analizado

En este capítulo se trabaja con el gasto público o gasto del sector público de la provincia de Santa Fe.

Primeramente, hay que tener en cuenta que el sector público no es una unidad totalmente homogénea, sino que está compuesto por distintos elementos. En primer lugar, debe distinguirse entre sector público no financiero y financiero. El sector público no financiero está conformado por el gobierno general y las empresas públicas no financieras. Por su parte el sector público financiero se limita a las entidades financieras en manos del Estado.

En segundo lugar, en el interior del sector público no financiero de una provincia argentina, sobre el que trata este análisis, deben distinguirse distintas clasificaciones. El **Gobierno General** está compuesto por organismos de diferentes categorías: Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social. La Administración Central incluye todos los ministerios, oficinas, establecimientos y otros organismos que son dependencias o instrumentos propios de la autoridad central. Esta se caracteriza por ser el nivel con capacidad decisoria para formular y ejecutar políticas destinadas al logro de objetivos de gobierno. Los Organismos Descentralizados actúan bajo la autoridad de la administración central de la Provincia, principalmente en campos como la salud, la educación, el bienestar social, la construcción, la planificación, las comunicaciones, etc., con independencia en cuanto a su condición jurídica. Pueden funcionar con presupuesto o contabilidad separados y financiarse con ingresos provenientes de sus propias tasas y derechos administrativos, ingresos tributarios asignados o transferencias incluidas en el presupuesto. En la mayor parte de las provincias funcionan este tipo de organismos, así como también las Cuentas Especiales. Estas últimas son mecanismos de control establecidos por los gobiernos para respaldar actividades concretas o para lograr ciertos objetivos. Habitualmente manejan una contabilidad separada de la de la administración central con el fin de demostrar la situación operativa y financiera de cada una de ellas.

Las Instituciones de Seguridad Social (en las provincias son las Cajas previsionales y las Obras Sociales) son organismos descentralizados que se mantienen discriminados por la particularidad y el gran volumen del gasto asignado. Una de las características del sistema es la obligatoriedad: la estructura de financiamiento depende de aportes y contribuciones compulsivos como los aportes y contribuciones de quienes pertenecen al régimen que son los empleados públicos provinciales y municipales en algunas provincias, y otros

impuestos específicos destinados a financiar los desequilibrios del sistema. Asimismo una vez que estas prestaciones son concedidas por ley, el gobierno es responsable de su pago, aunque tenga que recurrir a otros mecanismos de financiamiento no contemplados en la instrumentación del beneficio. En este punto cabe recordar que Santa Fe es una de las provincias que no transfirieron sus Cajas Previsionales a la Nación, como sí lo hicieron una docena de provincias¹² entre 1994 y 1996.

Finalmente, dependiendo de la jurisdicción, también puede resultar útil integrar en la consideración a Empresas Públicas y Fondos Fiduciarios, si los hubiere.

II.3 Registración del gasto

Al momento de analizar cifras fiscales debe considerarse cuál es la definición de sector público utilizada, teniendo en cuenta lo presentado en la sección anterior; y también cuestiones como los criterios o momentos de registro del gasto utilizados; la unidad de cuenta en la que se presentan los datos y la fuente y calidad de los mismos.

Los criterios de registro contable aceptados son el “base devengado” y el “base caja”. El primero corresponde a los flujos efectivamente realizados con independencia del momento en que se produce el pago. En contraposición, en el criterio “base caja” se asienta la salida de fondos sin importar si corresponden al período en el cual se están pagando.

En ocasiones es mejor utilizar el criterio de base caja, como por ejemplo cuando lo que interesa es definir cuáles son las necesidades financieras del Tesoro. En la medida en que esté disponible, se está analizando la ejecución presupuestaria, el mejor criterio es el devengado dado que bajo esta metodología, los eventos económicos se registran en el período en que ocurren, independientemente de su pago.

Respecto a la unidad de cuenta, y sobre todo cuando se trabaja sobre un periodo extenso de tiempo que incluye periodos inflacionarios, como es el caso de este estudio, es relevante conocer si la información está presentada a precios corrientes, es decir a precios del período considerado o si han sido corregidos por alguna medida de inflación, para llevarlos a precios constantes tomando como base un período determinado, como se lo ha hecho en el capítulo anterior

¹² Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

y se repetirá en este capítulo. Otra forma en la que pueden presentarse las cifras es en porcentaje del Producto Bruto Interno nacional o provincial, o normalizarse basándose en otros indicadores fiscales como el Gasto total, o socioeconómicos como la población. Nuevamente, al igual que en el capítulo anterior, los resultados serán presentados utilizando también estos criterios.

En el esquema Ahorro-Inversión los gastos se presentan según la clasificación por carácter económico: gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos corrientes se definen como la incorporación de bienes o servicios que se agotan en una única utilización (salarios al personal, insumos de papelería, etc.). Los gastos de capital por su parte, muestran la inversión que se realiza adicionando bienes de capital (infraestructura, máquinas) y su contribución a la capacidad instalada de producción. A su vez, como se verá en las próximas secciones, se dispone de mayores aperturas: gastos de consumo, rentas de la propiedad, prestaciones de la seguridad social, transferencias corrientes dentro de los gastos corrientes; e inversión real directa, transferencias de capital e inversión financiera dentro de los gastos de capital.

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción de bienes y servicios públicos, o para transferir los recursos recaudados a diferentes agentes económicos, en un período determinado.

La clasificación de los gastos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto con el fin de proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.

Tratándose de un instrumento determinante de la gestión pública, la clasificación del gasto se constituye en un elemento interactuante del sistema general de cuentas, donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes, pero conexas.

Teniendo en cuenta el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional elaborado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, las clasificaciones que pueden presentarse para las erogaciones de las cuentas públicas son:

a) Gasto por finalidades y funciones: presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas prestan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. Entre las cuentas se distinguen las finalidades: administración

gubernamental, servicios de defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública.

b) Gasto por carácter económico: permite identificar las distintas transacciones efectuadas por el gobierno, al igual que su impacto y repercusión fiscal. En este sentido el gasto se divide en: gasto corriente (gastos de operación, gastos de consumo, rentas de la propiedad, etc.), gasto de capital (inversión real directa, transferencias de capital, etc.) y aplicaciones financieras (inversión financiera y amortización de la deuda y disminución de otros pasivos).

c) Gasto por objeto: permite distinguir el gasto en bienes del gasto en servicios, las transferencias y la variación de los activos y pasivos que genera el sector público en el desarrollo de sus actividades.

d) Gasto por fuente de financiamiento: identifica los recursos que financian cada tipo de gasto. Esta clasificación es particularmente importante para analizar las transferencias que realiza el gobierno nacional hacia los restantes niveles de gobierno. Esta clasificación permite dividir al gasto según se financie con: tesoro, recursos propios, recursos con afectación específica, transferencias o créditos.

e) Gasto por categoría programática: implica la asignación de los recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra). Lamentablemente, este tipo de apertura de la información es escaso en muchas provincias.

Las clasificaciones de los gastos públicos posibilitan los siguientes objetivos:

- Facilita la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.
- Facilita la determinación de los resultados económicos y financieros del Sector Público.
- Sirve al desarrollo y aplicación de los sistemas de programación económica y gestión del gasto público.
- Permite la ejecución financiera del presupuesto y de todas las etapas del proceso presupuestario.
- Es instrumento para realizar análisis de los efectos del gasto público y de la proyección del gasto futuro.
- Sirve para determinar las distintas prioridades del gasto público, así como para establecer responsabilidad en la administración de los mismos.

En este capítulo se utiliza la información ex post proveniente de la información anual presentada en la Cuenta de Inversión. La Cuenta de Inversión es el paso final del proceso presupuestario. Se elabora en función de la información resultante de la ejecución presupuestaria una vez concluido el año fiscal y brinda la más amplia información respecto a la dinámica del sector público durante el año fiscal considerado. Las provincias presentan ex post las cuentas de inversión a sus respectivas legislaturas.

III. GASTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS

En esta sección se analizan las estadísticas de las erogaciones públicas provinciales de Santa Fe. El gasto consolidado de la administración provincial puede ser analizado a partir de sus componentes y sus magnitudes totales en valores corrientes, constantes y en relación a otras variables como las estimaciones del producto y la cantidad de habitantes provinciales. Para ello, se estudian la evolución del gasto primario y del gasto total; la composición del gasto de acuerdo a las principales clasificaciones en que se presenten (económica, por objeto, funcional), su estructura y los cambios significativos que se observaron a lo largo del período bajo estudio.

También se hace hincapié en la evolución de un gasto que con la descentralización de los servicios públicos se tornó cada vez más importante a nivel provincial en Argentina, como lo es el gasto en personal y la cantidad de empleados públicos provinciales. Asimismo, también se construyen indicadores que permiten dimensionar el nivel del gasto público, como el gasto en términos del producto bruto generado por la economía santafesina, el gasto público por habitante, entre los principales.

Las fuentes de datos para el estudio son las estadísticas provistas por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Ministerio de Hacienda de la Nación, el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe y el Centro de estudios Sociales de Santa Fe.

La evolución de los gastos en el periodo analizado es la que muestra el Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1: Gasto público total en pesos corrientes

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Millones \$								
1. Gasto público total	0,0006	0,0054	0,036	0,079	0,199	0,93	31	466	1.284
1.1. Gasto corriente	0,0006	0,0048	0,032	0,067	0,156	0,80	28	420	1.165
1.1.1. Gasto de consumo	0,0003	0,0032	0,022	0,045	0,111	0,51	14	254	770
Gasto público en personal	0,0003	0,0029	0,019	0,038	0,092	0,41	10	218	650
Planta ocupada (nro. de empleados)					67.242	70.778	73.955	77.625	82.834
Empleados cada mil habitantes					25	26	27	28	29
Gasto medio salarial					0,000	0,00	11	216	60
1.1.2. Rentas de la propiedad	0,0000	0,0000	0,000	0,000	0,001	0,08	8	44	38
1.1.3. Transferencias corrientes	0,0002	0,0016	0,010	0,022	0,045	0,21	6	122	356
1.2. Gasto de capital	0,0001	0,0006	0,005	0,012	0,043	0,13	3	46	120
1.2.1 Inversión real directa	0,0001	0,0005	0,004	0,011	0,039	0,12	3	39	95
1.2.2. Transferencias de capital	0,0000	0,0000	0,000	0,000	0,000	0,00	0	1	2
1.2.3. Disminución de la inversión financiera	0,0000	0,0000	0,001	0,002	0,004	0,01	0	6	22
Por finalidad y funcion									
2. Gasto público total	0,0006	0,0054	0,036	0,079	0,199	0,93	31	466	1.284
2.1. Administración gubernamental									357
2.2. Servicio de seguridad									141
2.3. Servicios sociales									636
Salud									106
Promoción y asistencia social									25
Seguridad social									94
Educación y cultura									359
Ciencia y técnica									0
Trabajo									0
Vivienda y urbanismo									44
Agua potable y alcantarillado									9
Otros servicios urbanos									0
2.4. Servicios economicos									113
2.5. Deuda pública									38

Cuadro 2.1 (cont.): Gasto público total en pesos corrientes

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Millones \$								
1. Gasto público total	1.686	2.017	2.199	2.289	2.176	2.372	2.914	2.650	2.598
1.1. Gasto corriente	1.577	1.854	1.944	2.027	1.945	2.097	2.281	2.416	2.419
1.1.1. Gasto de consumo	1.082	1.245	1.292	1.343	1.331	1.375	1.508	1.608	1.636
Gasto público en personal	956	1.091	1.119	1.173	1.185	1.213	1.292	1.399	1.439
Planta ocupada (nro. de empleados)	86.178	85.135	84.216	94.959	94.802	94.625	99.792	101.363	104.623
Empleados cada mil habitantes	30	29	29	32	32	32	33	33	34
Gasto medio salarial	853	986	1.022	950	962	986	996	1.061	1.031
1.1.2. Rentas de la propiedad	1	1	3	6	18	28	36	43	68
1.1.3. Transferencias corrientes	493	608	648	677	595	694	738	765	715
1.2. Gasto de capital	110	163	255	262	231	275	633	234	179
1.2.1 Inversión real directa	77	112	199	188	170	160	183	149	146
1.2.2. Transferencias de capital	16	29	35	33	19	38	29	32	16
1.2.3. Disminución de la inversión financiera	16	22	21	42	43	77	421	52	17
Por finalidad y función									
2. Gasto público total	1.686	2.017	2.199	2.289	2.176	2.372	2.914	2.650	2.598
2.1. Administración gubernamental	471	575	632	639	650	685	762	763	751
2.2. Servicio de seguridad	199	226	231	231	221	234	254	260	270
2.3. Servicios sociales	913	1.087	1.218	1.252	1.139	1.247	1.346	1.401	1.402
Salud	141	181	192	188	185	184	179	203	202
Promoción y asistencia social	50	61	102	58	58	91	118	135	127
Seguridad social	106	114	139	159	76	123	159	154	109
Educación y cultura	582	692	704	765	740	757	784	835	859
Ciencia y técnica	0	2	1	1	1	1	1	1	1
Trabajo	0	0	0	0	0	0	2	2	17
Vivienda y urbanismo	31	33	79	78	75	74	80	59	74
Agua potable y alcantarillado	2	3	2	2	3	16	23	12	13
Otros servicios urbanos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.4. Servicios económicos	102	128	115	160	148	178	516	184	106
2.5. Deuda pública	1	1	3	6	18	28	36	43	68

Cuadro 2.1 (cont.): Gasto público total en pesos corrientes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Millones \$								
1. Gasto público total	2.495	2.509	3.071	3.588	5.425	7.159	9.124	11.998	14.677
1.1. Gasto corriente	2.371	2.426	2.840	3.222	4.677	5.880	8.025	10.656	13.416
1.1.1. Gasto de consumo	1.618	1.585	1.766	2.040	2.705	3.486	4.626	6.299	7.887
Gasto público en personal	1.404	1.364	1.432	1.716	2.276	2.992	4.039	5.583	6.905
Planta ocupada (nro. de empleados)	105.692	105.162	98.323	99.890	101.366	102.640	106.800	108.564	108.635
Empleados cada mil habitantes	36	34	31	32	32	32	33	33	33
Gasto medio salarial	1.022	1.000	1.120	1.321	1.723	2.237	2.902	3.946	4.877
1.1.2. Rentas de la propiedad	63	98	64	53	94	93	70	51	41
1.1.3. Transferencias corrientes	690	743	1.010	1.128	1.160	1.370	2.048	2.482	3.075
1.2. Gasto de capital	124	83	231	366	747	1.278	1.099	1.343	1.261
1.2.1 Inversión real directa	96	72	192	322	638	1.018	848	902	698
1.2.2. Transferencias de capital	15	6	29	28	68	149	164	356	336
1.2.3. Disminución de la inversión financiera	13	5	9	16	31	46	51	48	76
Por finalidad y funcion									
2. Gasto público total	2.495	2.509	3.071	3.588	5.425	7.159	9.124	11.998	14.677
2.1. Administración gubernamental	768	766	829	967	1.282	1.507	1.850	2.505	3.107
2.2. Servicio de seguridad	256	259	330	369	505	604	748	1.036	1.224
2.3. Servicios sociales	1.304	1.295	1.705	2.006	3.140	4.279	5.784	7.520	9.521
Salud	196	194	269	329	420	554	752	1.041	1.348
Promocion y asistencia social	143	146	342	308	300	327	458	508	565
Seguridad social	101	101	151	162	727	986	1.386	2.002	2.637
Educación y cultura	797	788	879	1.121	1.430	1.977	2.695	3.647	4.597
Ciencia y técnica	0	1	0	0	0	0	3	3	7
Trabajo	21	22	19	13	6	8	12	16	23
Vivienda y urbanismo	33	33	35	52	232	317	335	146	141
Agua potable y alcantarillado	12	11	9	14	14	104	141	154	178
Otros servicios urbanos	0	0	0	6	11	6	1	4	24
2.4. Servicios economicos	103	92	143	193	404	676	673	885	784
2.5. Deuda pública	63	98	64	53	94	93	70	51	41

Cuadro 2.1 (cont.): Gasto público total en pesos corrientes

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Millones \$									
1. Gasto público total	18.770	26.960	31.933	41.854	58.260	80.806	110.670	150.815	192.699	283.856
1.1. Gasto corriente	17.036	24.632	30.288	39.244	54.004	73.664	99.928	131.154	167.005	252.608
1.1.1. Gasto de consumo	9.795	14.254	17.536	22.813	31.276	43.379	57.139	74.770	92.798	141.095
Gasto público en personal	8.465	12.310	15.558	19.846	27.134	37.167	49.989	64.290	79.258	118.806
Planta ocupada (nro. de empleados)	111.382	112.060	118.074	123.685	127.479	132.496	133.821	134.618		
Empleados cada mil habitantes	34	34	36	37	38	39	39	39		
Gasto medio salarial	5.831	8.429	10.111	12.316	16.339	21.534	28.677	36.658		
1.1.2. Rentas de la propiedad	24	29	27	22	25	72	273	591	971	2.318
1.1.3. Transferencias corrientes	4.076	5.720	6.779	8.725	12.019	15.876	22.900	29.999	39.347	55.176
1.2. Gasto de capital	1.734	2.328	1.645	2.610	4.256	7.142	10.742	19.661	25.694	31.247
1.2.1 Inversión real directa	942	1.418	1.080	1.807	2.585	4.943	8.159	15.123	20.390	25.374
1.2.2. Transferencias de capital	491	686	460	708	1.553	1.995	2.457	3.642	4.397	4.375
1.2.3. Disminución de la inversión financiera	71	78	86	98	121	171	217	271	427	722
Por finalidad y funcion										
2. Gasto público total	18.770	26.960	31.933	41.854	58.260	80.806	110.670	150.815	192.699	283.856
2.1. Administración gubernamental	4.126	5.453	6.375	8.466	11.703	16.029	22.212	30.469	39.707	60.749
2.2. Servicio de seguridad	1.522	2.307	2.751	3.780	5.811	8.962	12.051	15.016	18.639	26.408
2.3. Servicios sociales	12.239	17.745	21.486	27.728	38.359	52.420	69.467	93.446	119.143	177.086
Salud	1.857	2.751	3.259	4.217	5.684	8.003	10.275	14.276	19.804	30.885
Promocion y asistencia social	688	1.019	1.207	1.562	2.105	2.964	3.805	5.286	5.795	8.404
Seguridad social	3.413	4.671	5.995	7.743	11.422	14.492	20.775	25.795	36.068	54.411
Educación y cultura	5.768	8.544	10.123	13.039	17.575	24.746	31.770	44.139	48.707	70.910
Ciencia y técnica	8	12	14	18	25	35	45	63	207	196
Trabajo	28	41	48	63	85	119	153	212	246	361
Vivienda y urbanismo	181	269	318	412	555	781	1.003	1.394	2.959	4.528
Agua potable y alcantarillado	239	354	420	543	732	1.030	1.323	1.838	3.856	5.572
Otros servicios urbanos	58	85	101	131	177	249	319	444	1.500	1.819
2.4. Servicios economicos	858	1.425	1.294	1.858	2.362	3.324	6.667	11.293	14.152	17.295
2.5. Deuda pública	24	29	27	22	25	72	273	591	973	2.318

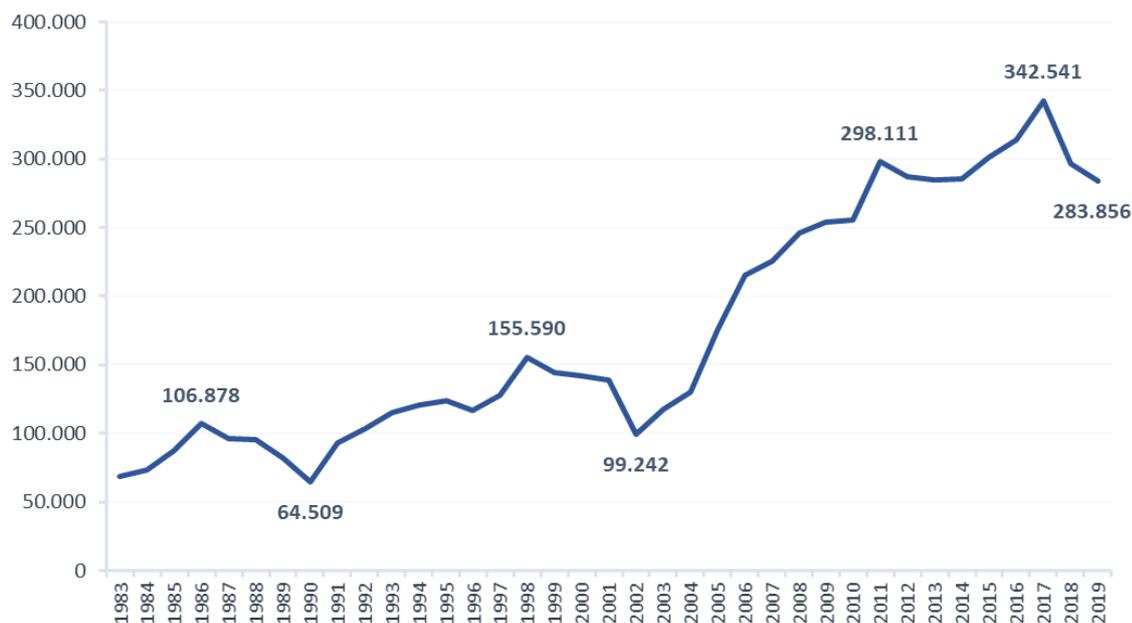
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Debido a la imposibilidad de analizar el gasto en términos nominales por las grandes variaciones observadas año a año, y por los cambios en los signos monetarios en el periodo bajo análisis, todas las comparaciones en **montos de dinero se realizarán en términos constantes a precios de diciembre de 2019**. Hecha esta aclaración, la evolución del gasto total puede dividirse en dos subperíodos.

Entre 1983 y 2002 el desempeño de la provincia en materia de gasto público total mostró una tendencia levemente creciente. Si bien hubo una caída del gasto público total en términos reales desde 1986 hasta 1990, producto de la aceleración inflacionaria, y otra caída desde 1998 hasta 2002, en el contexto de un intento por cerrar el déficit consolidado nacional, se observa para todo el período una tendencia creciente de los gastos explicada principalmente por las mayores competencias que se trasladaron a las provincias en la década de los noventa, especialmente salud y educación. La evolución del gasto a lo largo del período fue positiva, aumentando un 45% en términos reales al cabo de esos 19 años.

A partir de 2003, los gastos totales comenzaron a crecer en forma importante, lo cual puede ser explicado principalmente por los mayores recursos derivados de la recuperación de la actividad económica a partir de ese año; ya que cabe recalcar que el mismo comportamiento se observa para otras provincias y el nivel nacional. De esta manera, mientras que para 2002 el nivel de gasto fue de \$99.242 millones (expresado en pesos de 2019), en 2017 (pico máximo), las erogaciones totales fueron de \$342.541 millones (en pesos constantes de 2019). Es decir, el total del gasto provincial más que se triplicó. En los años recientes, de 2017 a 2019 se apreció un quiebre de tendencia explicado, en parte, por el pacto fiscal entre nación y provincias, en un intento por reducir el déficit consolidado nacional, y en parte, por la caída de recursos derivada de la caída de la actividad económica registrada en el periodo.

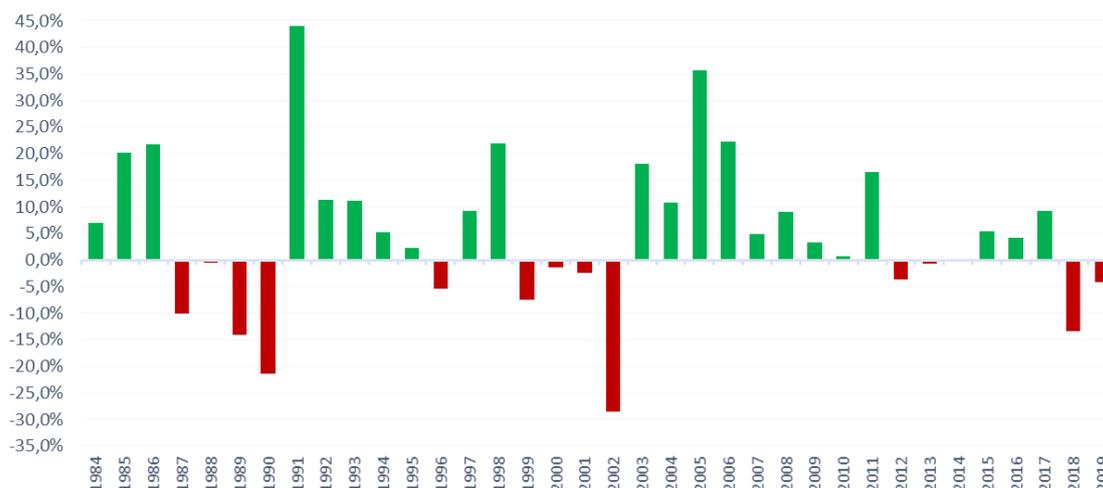
Gráfico 2.1: Gasto público total de Santa Fe (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

En términos de su evolución, los gastos totales tuvieron una tasa de crecimiento relevante para el período 1983-2002, habiendo aumentado un 45% en términos reales, con variaciones interanuales en pesos constantes del 22% en 1986 y 1998 y del 44% en 1991, aunque con variaciones de -21% y -28% en algunos años, como 1990 y 2002, respectivamente. Sin embargo, a partir de 2003 el crecimiento del gasto tuvo un cambio rotundo, aumentando la velocidad de crecimiento que traía. En términos reales, el gasto público total de 2017 fue un 245% superior al de 2002, y el de 2019 un 186% superior al de 2002. Las tasas de crecimiento interanual en términos reales mostraron sus mayores valores en los primeros cuatro años del período (2003-2006), exhibiendo un crecimiento interanual real promedio del 22%; luego, la velocidad de crecimiento fue reduciéndose, siendo negativa en algunos años, con 2018 y 2019 como los más profundos.

Gráfico 2.2: Tasa de crecimiento anual real del gasto total



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Para poner en perspectiva la evolución del gasto público, generalmente se evalúa el cociente entre éste y el Producto Bruto Geográfico provincial (PBG), con el que se puede obtener un buen indicador de la evolución relativa del rubro gastos. El gasto total partió con un valor de 7,7% del PBG en 1983, y luego de verificar un piso de 6,4% en 1990, este ratio volvió a incrementarse, alcanzando en 2011 y 2017 un valor igual a 14,8% (No se dispone de datos de PBG para los años 2018 y 2019).

Puede apreciarse que el gasto en términos del PBG puede subdividirse, al igual que el gasto en términos reales, en dos subperiodos. Sin embargo, para el primero (1983-2002), el crecimiento del ratio fue escaso (7,7% vs. 8,1%). Debe mencionarse, de todos modos, que el valor de 2002 es un valor atípico por el aumento de la inflación y la fuerte caída de la actividad económica argentina. El segundo subperiodo (2003-2017) mostró un crecimiento pronunciado, es decir, el gasto público total de la provincia aumentó a un mayor ritmo que el crecimiento de la actividad económica. Sin embargo, en términos relativos, el crecimiento de la actividad económica hizo que el ratio gasto/PBG crezca más lento que el gasto real.

Gráfico 2.3: Ratio Gasto total-PBG



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Otro indicador de magnitud relativa es el gasto por habitante provincial. Si se realiza el cociente entre el gasto público y la población para cada año del que se dispone de datos, el ratio muestra, como era de esperarse, un comportamiento muy similar al observado en el primer gráfico. Si se divide el período en dos subperíodos, se observa un crecimiento más lento en el primero, y más acelerado en el segundo: mientras el gasto público por habitante en términos reales creció un 24% entre 1983 y 2002, el crecimiento de 2002 a 2019 fue de 146% (202% hasta 2017). Al igual que en los gráficos de gasto real y gasto/PBG, el primer subperíodo puede dividirse también en otros dos (1983-1989 y 1990-2002), donde el primero muestra una tendencia a la baja, y el segundo una recuperación que se ve mermada en 2002. El crecimiento para el período completo (1983-2019) fue de 205%. Surge evidentemente que la tasa de crecimiento del gasto en el periodo considerado supera largamente a la de crecimiento vegetativo poblacional.

Gráfico 2.4: Gasto total por habitante (\$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

III.1. Clasificación económica y por objeto

La clasificación por objeto de los gastos de la Provincia divide a los mismos en gastos corrientes y de capital.

Los gastos corrientes consisten en erogaciones que se efectúan ordinariamente para el funcionamiento del estado, incluyendo los montos que se pagan en concepto de remuneraciones al personal, compra de bienes y servicios, y transferencias corrientes. Estas últimas incluyen transferencias a municipios en el marco del régimen de coparticipación provincial de impuestos, y a los organismos y empresas que no consolidan en el presupuesto provincial, por ejemplo, los hospitales de autogestión y los de gerenciamiento privado.

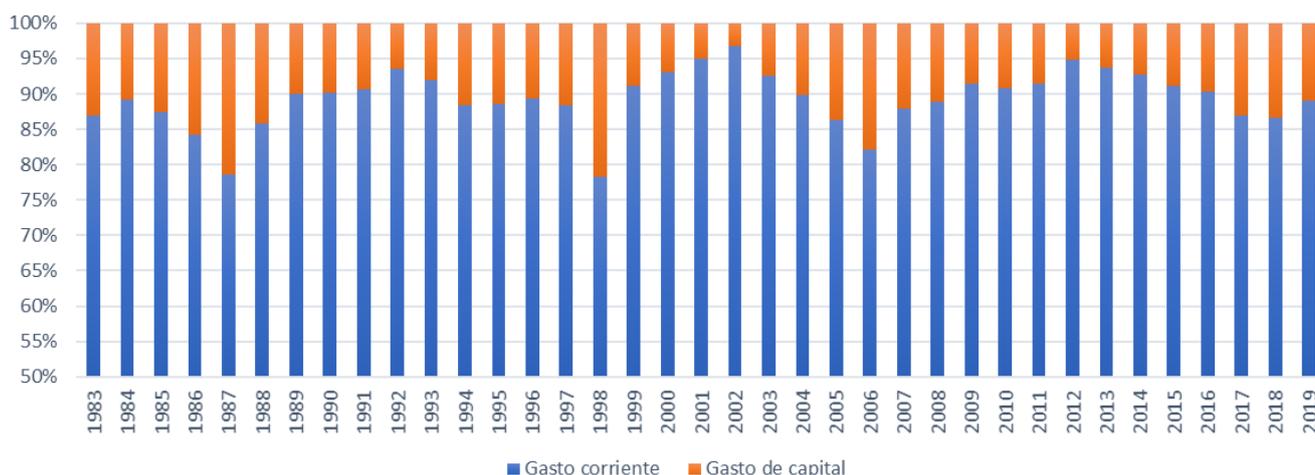
Las erogaciones de capital, por su parte, están constituidas por gastos realizados para incrementar el nivel de activos físicos públicos, y suman la inversión real directa y las transferencias de capital a empresas provinciales y a otros entes del sector privado destinados precisamente a inversión.

En consecuencia, esta primera distinción entre los dos tipos de gastos brinda información acerca de las actividades priorizadas por un Estado, es decir, con qué grado de importancia relativa encara los gastos de funcionamiento y prestación de servicios públicos, *vis a vis* su propósito de incrementar el acervo de capital provincial de infraestructura pública (transporte, comunicaciones,

energía, vivienda, edificios y equipamiento para la salud y educación, entre los más relevantes).

En el periodo bajo análisis los gastos totales se dividen en corrientes y de capital de la siguiente manera:

Gráfico 2.5: Composición del gasto total

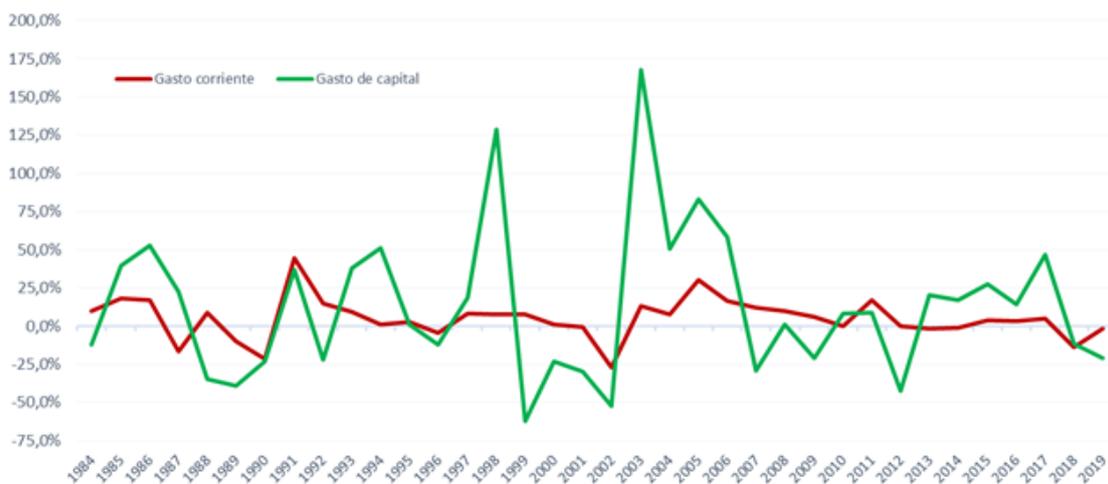


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Como se puede apreciar, el gasto de capital va aumentando su participación desde 1983 a 1987, para luego reducirla hasta 1992 y mantenerse aproximadamente en ese nivel hasta 1997. En 1998 tiene un gran aumento, y a partir de allí decrece hasta valores ínfimos en 2002, lo cual es una característica común en casi todos los niveles de gobierno: la inversión es la variable de ajuste inmediato ante una modificación en el nivel de actividad económica. A partir de 2003 y hasta 2019, la participación del gasto de capital fluctuará, con una participación promedio del 10%.

Dada la importancia preponderante del gasto corriente, en los siguientes puntos, el análisis se centra en la composición y evolución por objeto de los distintos componentes de dicho rubro. Para esto se emplea una descomposición usual del gasto corriente: gasto de consumo, rentas de la propiedad y transferencias corrientes.

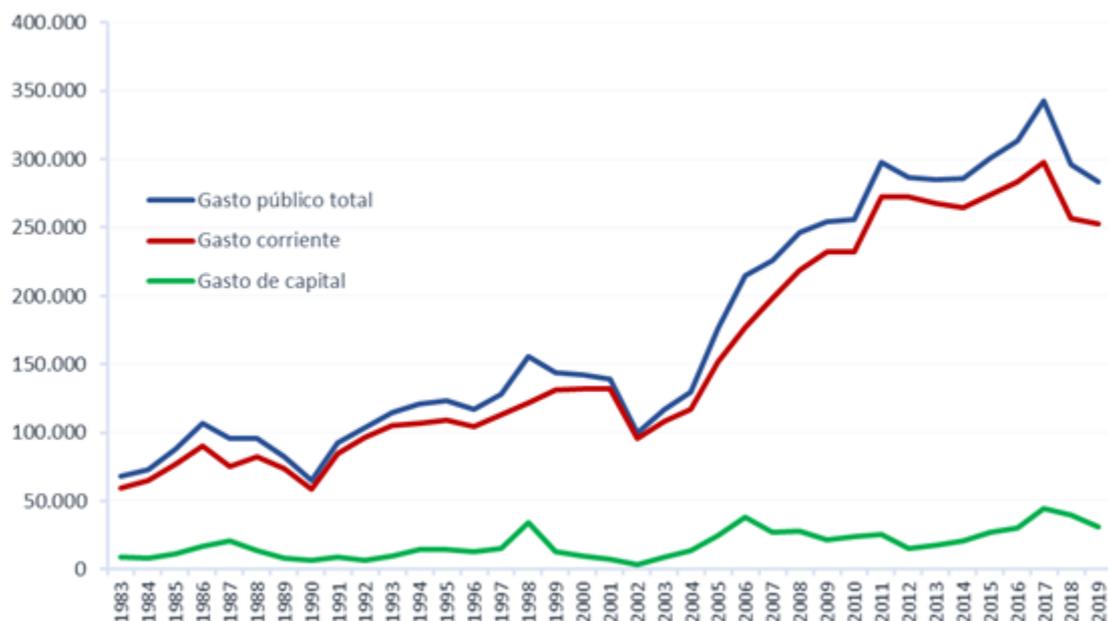
Gráfico 2.6: Variación real interanual del gasto corriente y gasto de capital



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

La volatilidad mencionada del gasto de capital puede verse más claramente cuando se observan las tasas de variación real interanual de ambos tipos de gasto. Si bien el gasto corriente ha mostrado variaciones grandes algunos años, es claramente una serie mucho más estable que la de gasto de capital que tiene una volatilidad significativa.

Gráfico 2.7: Gasto total, gasto corriente y gasto de capital (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Cuando se observa la evolución del gasto total con sus componentes, se aprecia que la evolución de éste y del gasto corriente es casi idéntica, con una pequeña diferencia explicada por el gasto de capital, que, si bien muestra una tendencia levemente creciente para el período completo, no afecta en mayor medida al gasto total.

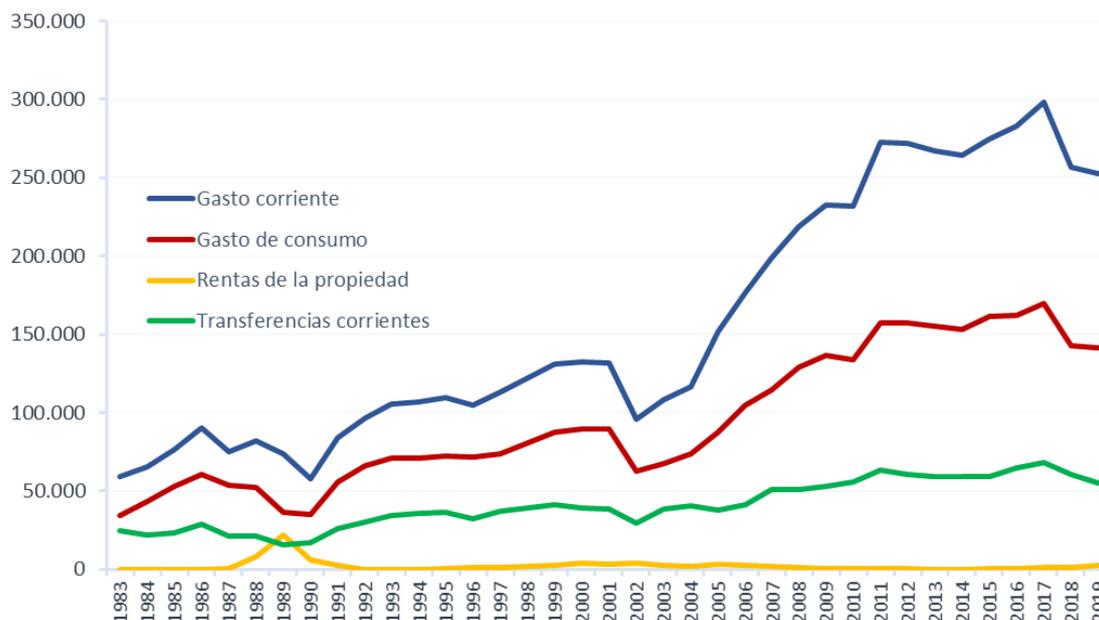
III.1.1 Gasto corriente

La evolución del gasto corriente estuvo muy relacionada a la del gasto en consumo y a las transferencias corrientes a municipios. De hecho, el patrón de evolución es el mismo para el gasto corriente y el gasto de consumo, siendo este último, el componente principal del gasto corriente, con una participación del 70% en promedio.

Al igual que se observa con el gasto total, el gasto corriente exhibió dos subperíodos de crecimiento, acelerándose a partir de 2003 y alcanzando su pico máximo en 2017.

En 1983, de los \$65.145 millones de gasto corriente de la provincia (en pesos constantes de 2019), \$43.314 millones correspondieron a gasto de consumo (58%) y \$21.802 millones a transferencias corrientes (42%). Para 1988, las participaciones fueron de 64% para gasto de consumo, 10% para rentas de la propiedad y 26% para transferencias corrientes, valores que se mantuvieron aproximadamente constantes hasta 1990. Desde 1991 hasta 2017, la composición se mantiene relativamente estable, con participaciones promedio del 63% para gasto de consumo, 3% para rentas de la propiedad y 34% para transferencias corrientes.

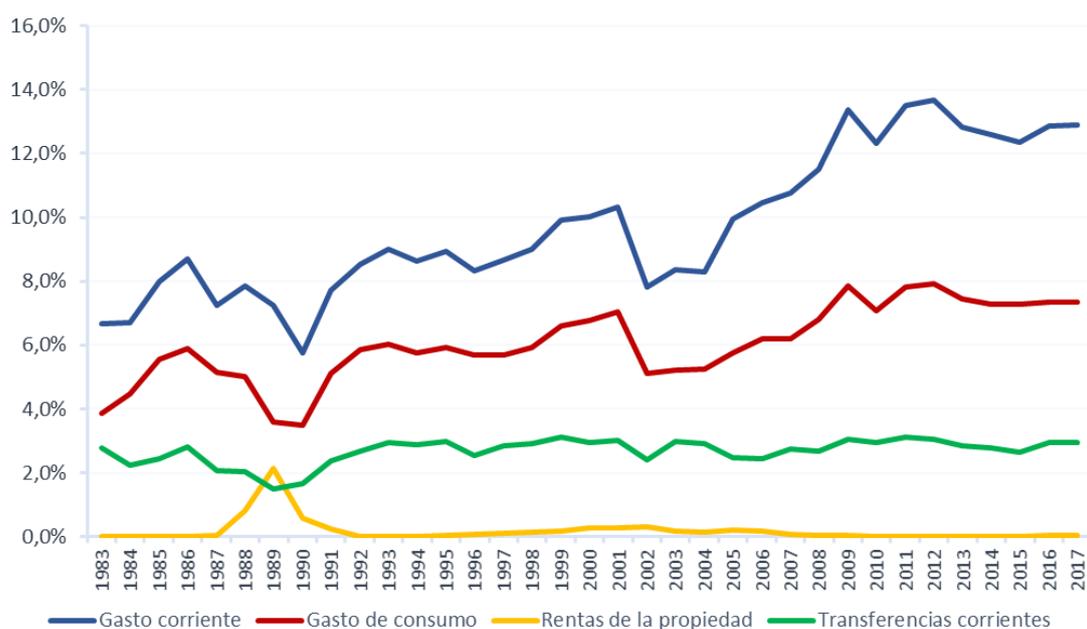
Gráfico 2.8: Evolución de los gastos corrientes (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

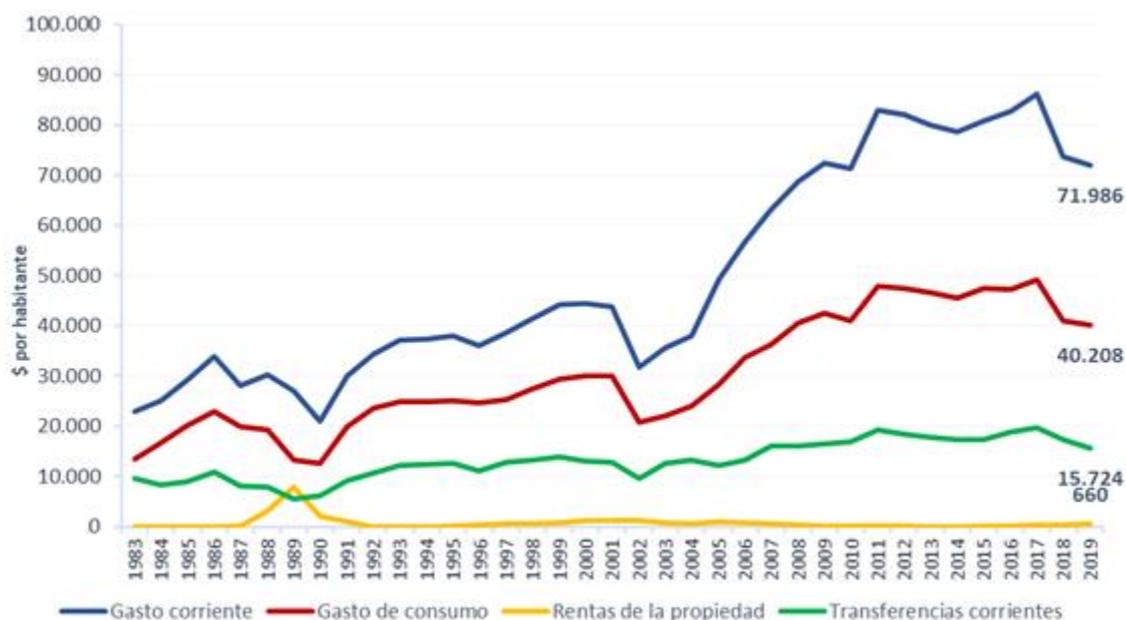
En el gráfico 2.9 se observa cómo aumentó el ratio Gasto corriente/PBG, con una evolución muy similar a la del gasto corriente en términos reales, es decir, un crecimiento bajo desde 1983 hasta 2002 (con caída hasta 1989 y recuperación hasta 2001/2002), y un aumento acelerado desde 2003 hasta 2017. De todas maneras, el ratio muestra un crecimiento menor que el observado para el gasto en términos reales (esto se observa con tendencias más aplanadas). Con respecto a la evolución de sus componentes, se observa el mismo comportamiento que el del gasto real (gráfico 2.8): el patrón de evolución del ratio Gasto corriente/PBG fue muy similar al del Gasto de consumo/PBG. En 1983, el gasto corriente representó el 6,7% del PBG, el gasto de consumo el 3,9% y transferencias corrientes el 2,8%. Para 1988 las participaciones dentro del PBG de gasto corriente, gasto de consumo, rentas de la propiedad y transferencias corrientes fueron de 7,3%, 5%, 0,8% y 2% respectivamente. Las participaciones con respecto al PBG fueron creciendo con el tiempo, y en 2017, el gasto corriente representó el 12,9% del PBG, el gasto de consumo el 7,3% y las transferencias corrientes el 2,9%.

Gráfico 2.9: Ratio gasto corriente-PBG



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Gráfico 2.10: Evolución del gasto corriente por habitante (\$ constantes de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Si se realiza el análisis en términos per cápita, se puede observar que el gasto corriente siguió el mismo comportamiento que el gasto total per cápita

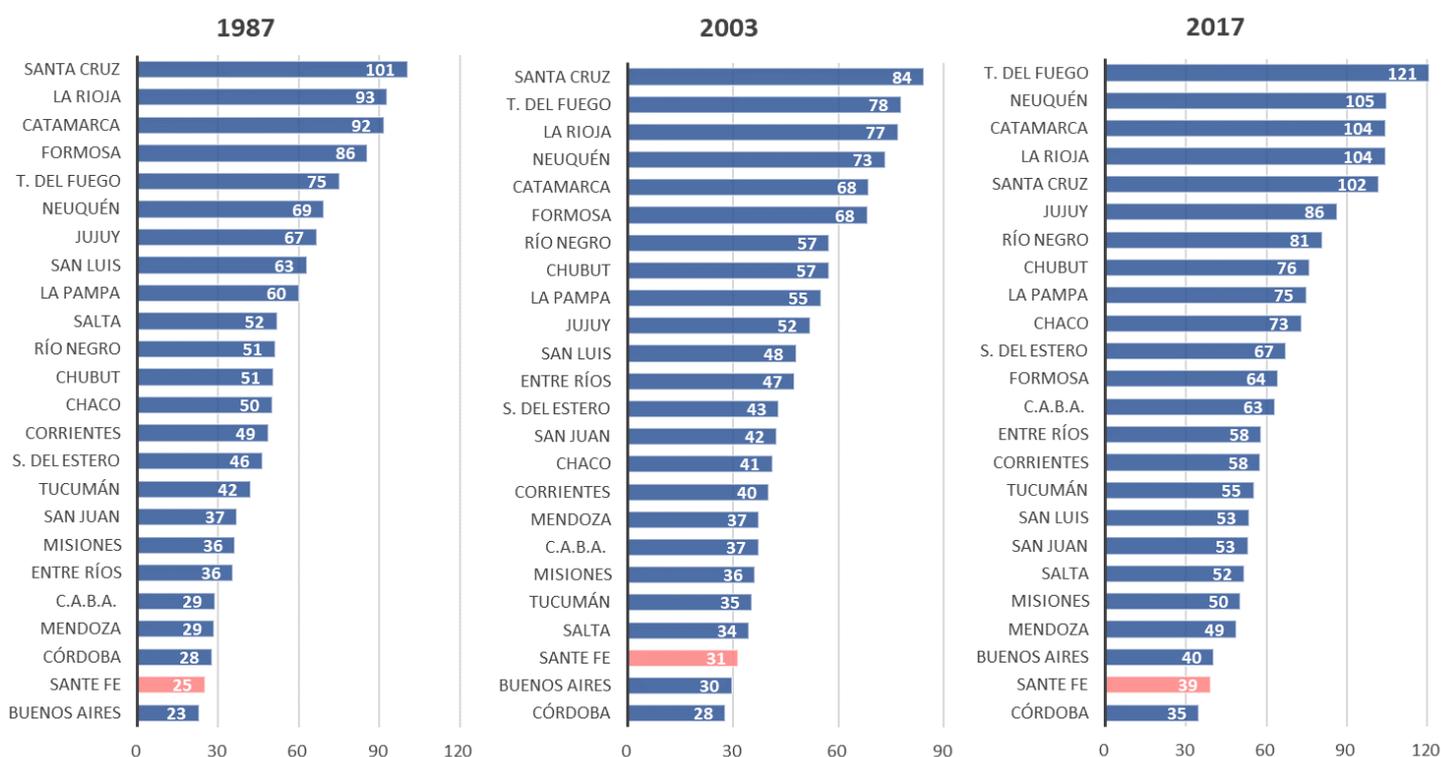
(gráfico 2.4), es decir, un leve crecimiento de 1983 hasta 2002 (38%), y uno más pronunciado desde allí hasta 2019. Al igual que en términos reales y en términos del PBG, el gasto en consumo per cápita definió en mayor medida la evolución del gasto corriente. El gráfico 2.10 muestra el aumento del gasto corriente por persona realizado por la provincia: 1983, por cada habitante santafesino, la provincia gastó \$23.067 (en pesos constantes de 2019), en 2002 el monto fue de \$31.763, en 2008 de \$68.837, en 2017 de \$86.252 y en 2019 \$71.986.

Los gastos de consumo se componen básicamente de gasto en bienes de consumo y servicios y en gastos de personal, los cuales consisten en los pagos por remuneraciones a los empleados de la administración pública provincial. El gasto en personal evoluciona de acuerdo a la evolución de la planta de empleados públicos, por modificaciones salariales o por determinados coeficientes que se aplican relacionados con antigüedad, formación, etc.

El gasto en personal mantuvo aproximadamente constante su participación dentro del gasto de consumo, representando, en promedio, el 86% de éste para todo el periodo. Si la participación se calcula sobre el gasto corriente, el gasto en personal representa el 53% de aquél, siendo entonces, la categoría más importante del gasto en consumo, del gasto corriente y del gasto público total provincial.

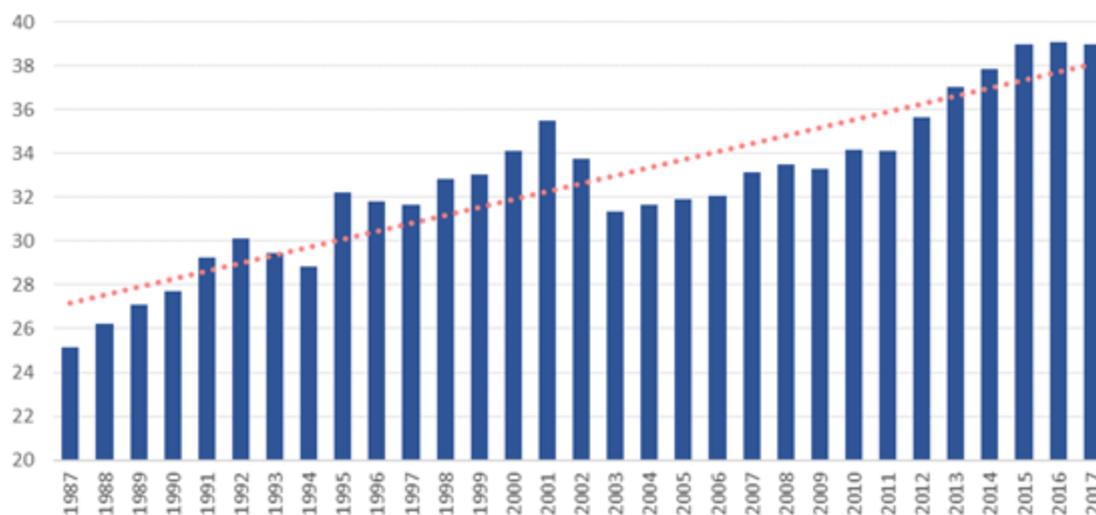
Resulta interesante analizar los componentes del gasto en personal, que a grandes rasgos es la cantidad de empleados (planta ocupada) y el salario promedio. Se observa que el empleo público provincial en Santa Fe presenta uno de los valores más bajos del país, aunque se mantuvo creciendo durante todo el período de análisis. Desde 1987 hasta 2002, el número de empleados públicos cada mil habitantes creció un 56%, y desde 2002 hasta 2017 creció un 28%.

Gráfico 2.11: Empleados públicos provinciales cada 1000 habitantes



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Gráfico 2.12: Evolución del empleo público provincial en Santa Fe (cada mil hab.)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Cuando se observa la variación interanual real de los componentes del gasto en personal, las variaciones de éste son muy similares a las del gasto

medio salarial; si bien las tasas de variaciones de la planta ocupada son positivas casi todos los años. Esto significaría que la evolución en el tiempo del gasto público en personal no obedece tanto a una mayor o menor contratación de empleados, sino que obedece casi completamente a la evolución del salario medio.

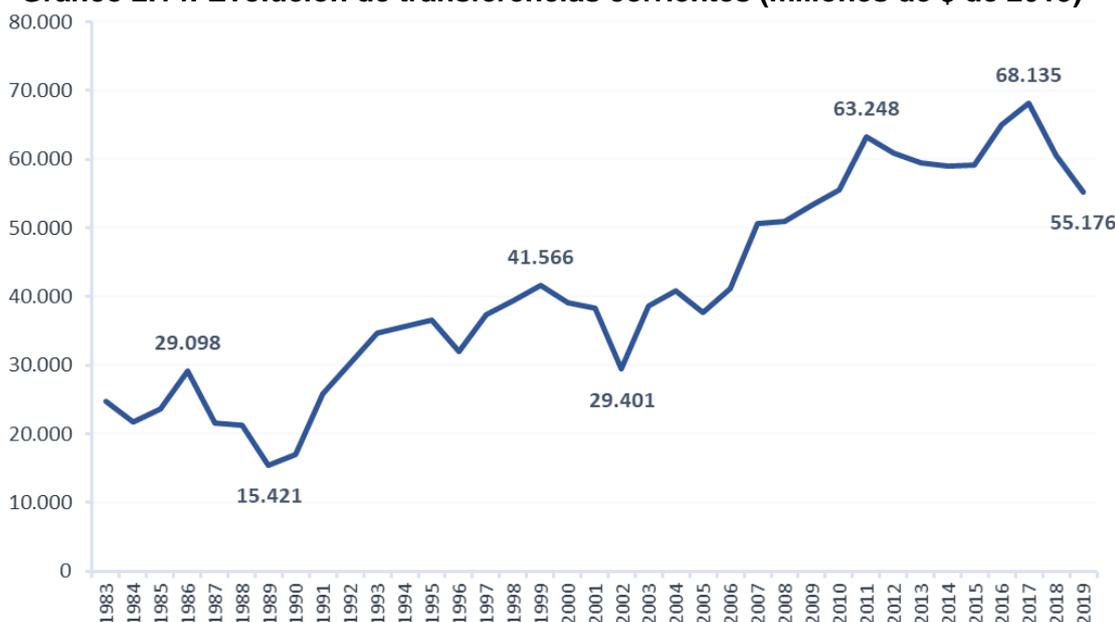
Gráfico 2.13: Variación real interanual del gasto público en personal, gasto medio salarial y de planta ocupada



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Por otro lado, se encuentran las transferencias corrientes, que también han tenido protagonismo en la evolución del gasto corriente durante todo el período. Se observan, al igual que con el gasto total y el gasto corriente, dos subperiodos: uno que va desde 1983 hasta 2002, con un crecimiento relativamente lento (19%), y otro que va desde 2003 hasta 2019, con un crecimiento de 88% para todo el periodo. La evolución es similar tanto cuando se analiza con respecto al PBG como a la población en valores per cápita.

Gráfico 2.14: Evolución de transferencias corrientes (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

III.1.2 Gasto de capital

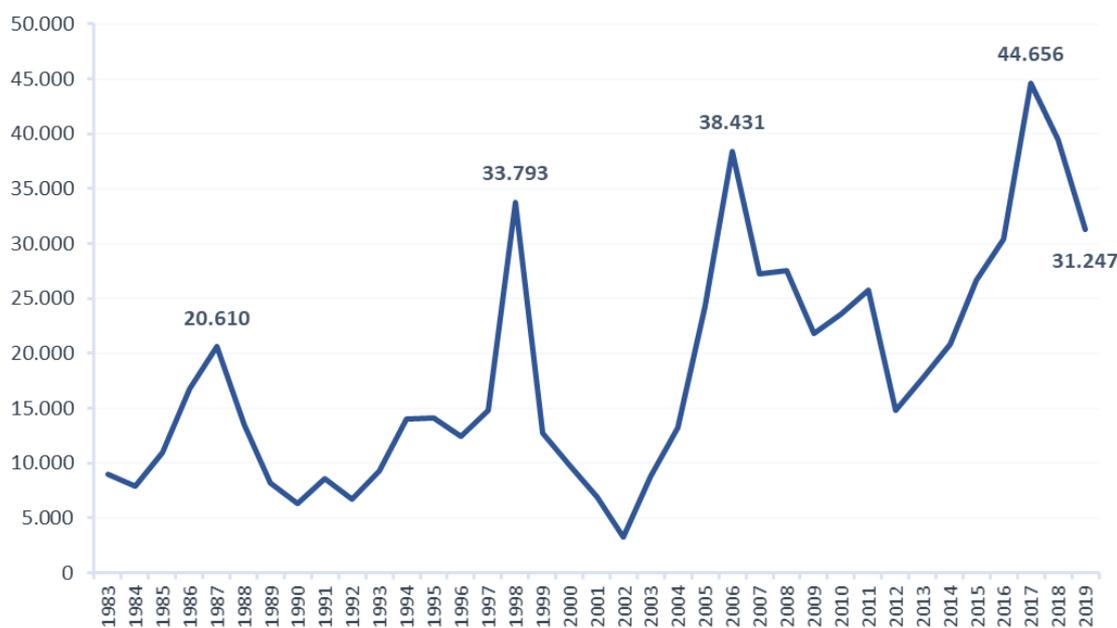
El componente más importante en este rubro es la inversión real directa. La inversión real más importante en los niveles provinciales, y en Santa Fe en particular, está constituida por la construcción de obras públicas tales como emprendimientos hidráulicos o sanitarios, planes de vivienda, construcción de caminos y edificios públicos, etc. La compra de nuevos bienes de capital tales como equipamiento hospitalario, automotores y computadoras constituye una proporción relativamente baja de este gasto.

Otro componente relevante de los gastos de capital está constituido por las Transferencias de capital. En este rubro se registran los gastos de capital generados por transacciones que se refieren fundamentalmente a aportes que el estado provincial realiza para que entes no consolidados presupuestariamente, o personas jurídicas del sector privado realicen inversiones en obras u otros bienes de uso.

En el año 1983, el gasto de capital de la provincia de Santa Fe fue de \$8.957 millones (en pesos constantes de 2019). El mismo, tuvo un incremento constante hasta 1987, luego una caída hasta 1992, y una posterior recuperación en la década de los noventa, con un pico local en 1998 de \$33.793 millones; aunque finalizaron la década con una caída hasta 2002 y un gasto equivalente \$3.287 millones ese año. A partir de allí, el crecimiento se aceleró, alcanzando un pico local de \$38.431 millones en 2006; luego, el gasto comenzó a descender

en términos reales, alcanzando un mínimo local en 2012 de \$14.787 millones, y posteriormente repuntó hasta tocar el máximo absoluto de la serie en 2017, de \$44.656 millones. Finalmente, el gasto disminuye en los últimos dos años, siendo de \$31.247 millones en 2019, valor equivalente a lo gastado en 2007 y 1998.

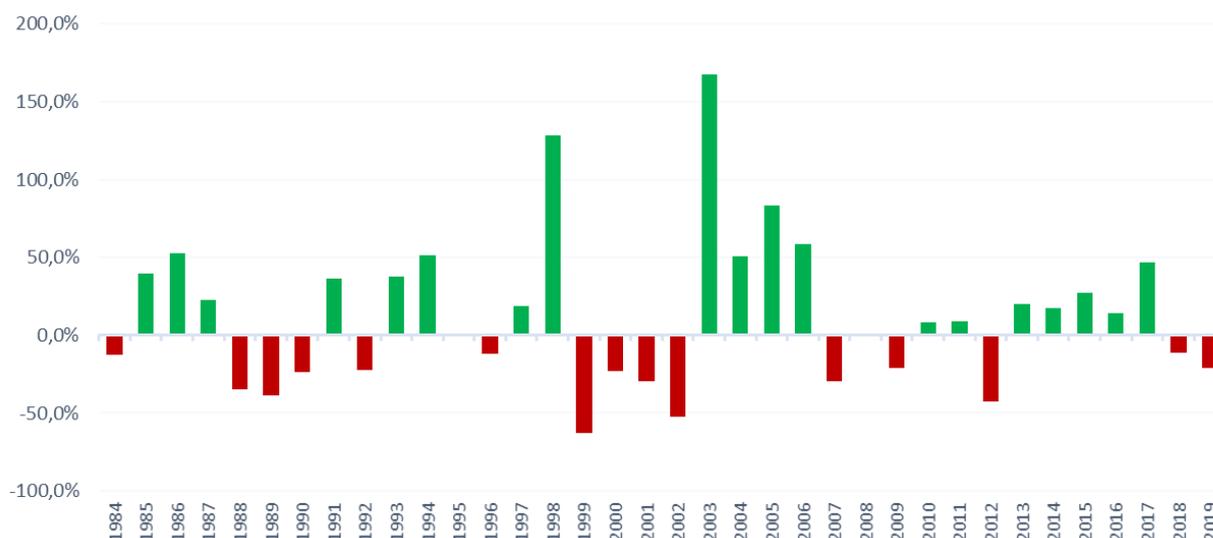
Gráfico 2.15: Evolución del gasto de capital (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Si bien el gasto de capital mostró una tendencia creciente a lo largo del período, tal como lo hicieron el gasto total y el gasto corriente, la volatilidad fue mucho mayor, observándose largos períodos de caída y de auge (lo cual se refleja en una curva en forma de *serrucho*). Al observarse el gráfico de las variaciones interanuales en términos reales esto queda igual de claro, pues se aprecia una alternancia entre períodos de variaciones positivas, y otros de variaciones negativas.

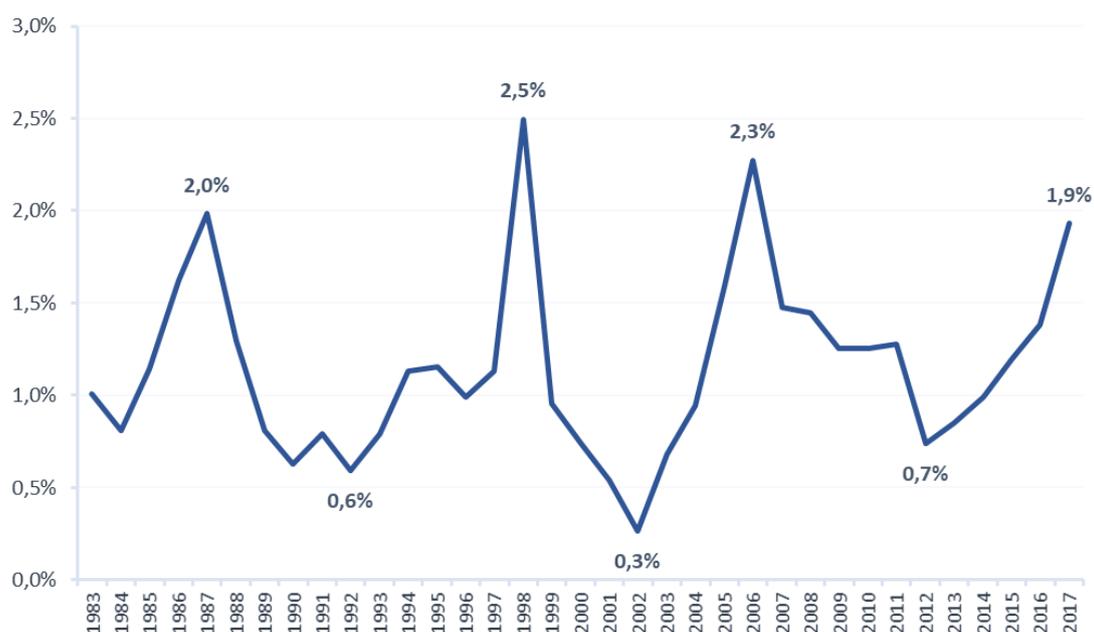
Gráfico 2.16: Variación real interanual de del gasto de capital



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Un comportamiento no observado hasta el momento aparece cuando se analiza el ratio de gasto de capital/PBG, pues en este caso, no queda clara la tendencia creciente previamente observada del gasto de capital. Al igual que antes, se observan 4 máximos locales y 3 mínimos locales, con la diferencia de que no se cuenta con datos disponibles de PBG para los años 2018 y 2019. Además, si bien el máximo gasto de capital en términos reales se alcanzó en 2017, cuando se considera el gasto en relación al producto provincial, éste máximo se alcanzó en 1998, en un valor de 2,5% del PBG.

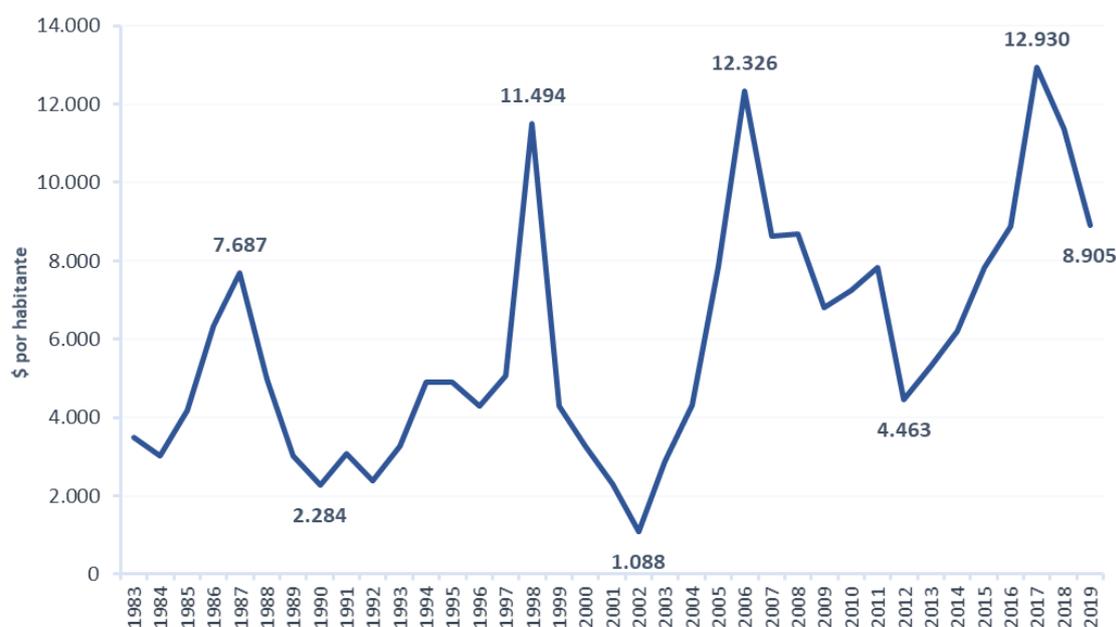
Gráfico 2.17: Ratio Gasto de capital-PBG



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Si se analiza el gasto de capital per cápita, el comportamiento es casi idéntico a la evolución de la serie en términos reales. Es decir, se observa una tendencia creciente con 4 máximos y 3 mínimos, siendo 2017 el año del máximo absoluto de la serie.

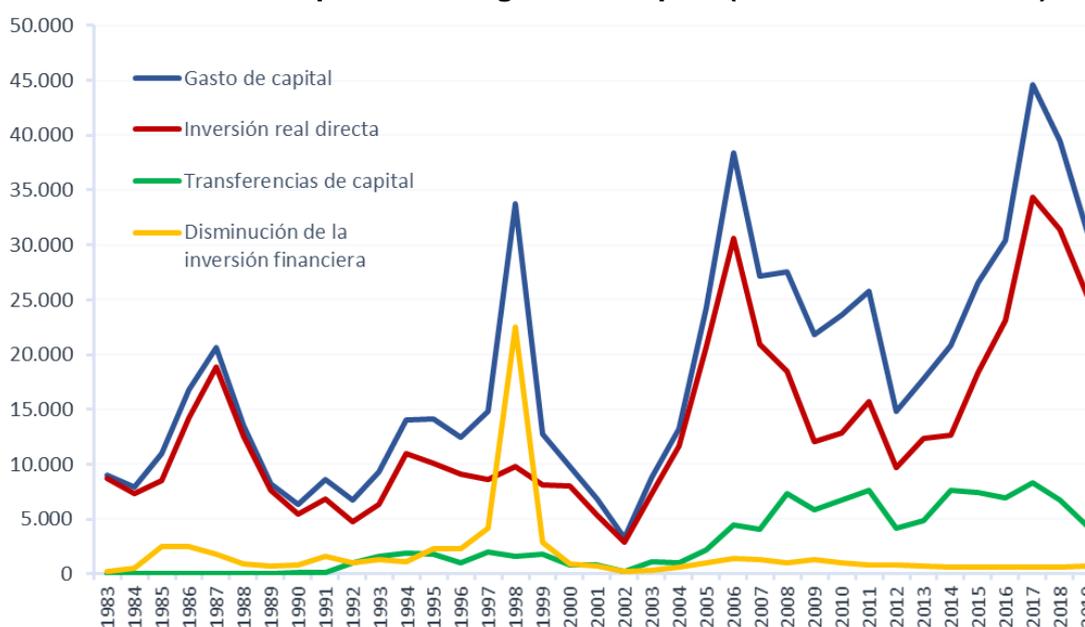
Gráfico 2.18: Gasto de capital por habitante (\$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Cuando se analiza la composición del gasto de capital, se observa una preponderancia significativa de la inversión real directa a la hora de determinar el volumen total de gasto de capital, como se mencionó anteriormente. De todas maneras, a partir de 2005, comienzan a tener un papel no despreciable las transferencias de capital. Así, desde 1983 hasta 2004, la inversión real directa representó, en promedio, el 78% del gasto de capital; desde 2005 hasta 2019, la inversión real directa representó el 71% y las transferencias de capital el 8%.

Gráfico 2.19: Composición del gasto de capital (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

III.2. Clasificación por finalidad y función

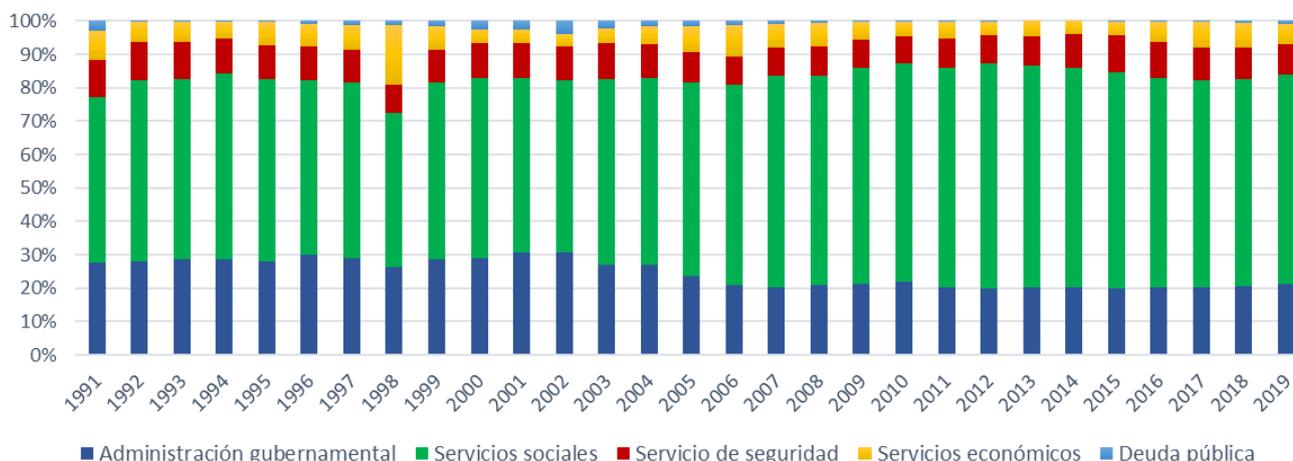
Esta clasificación del gasto público informa el gasto desagregado por los objetivos del sector público y las tareas que este lleva a cabo. Teniendo en cuenta las principales divisiones, se puede observar la evolución de la composición del gasto provincial en Santa Fe en el periodo 1991-2019, para el que se cuenta con datos oficiales

La Provincia de Santa Fe destina actualmente la mayor parte de su gasto público a servicios sociales, administración gubernamental y servicio de seguridad, con participaciones del 62%, 21% y 9%, respectivamente. El promedio de participación para la última década es de 64% para servicios sociales, 20% para administración gubernamental y 10% para servicio de seguridad. Si se analiza la primera década (1991-2000), las participaciones

promedio fueron de 53%, 28% y 10% para servicios sociales, administración gubernamental y servicio de seguridad respectivamente.

Se debe tener en cuenta que la provincia tiene a su cargo la educación de nivel no universitario, la mayor parte del servicio de salud pública, el servicio de agua potable y saneamiento, el de justicia y seguridad provincial y la caja de jubilaciones y pensiones de la provincia. Además, comparte con la Nación funciones como la electrificación rural, mantenimiento de caminos, o construcción de viviendas para personas de bajos recursos.

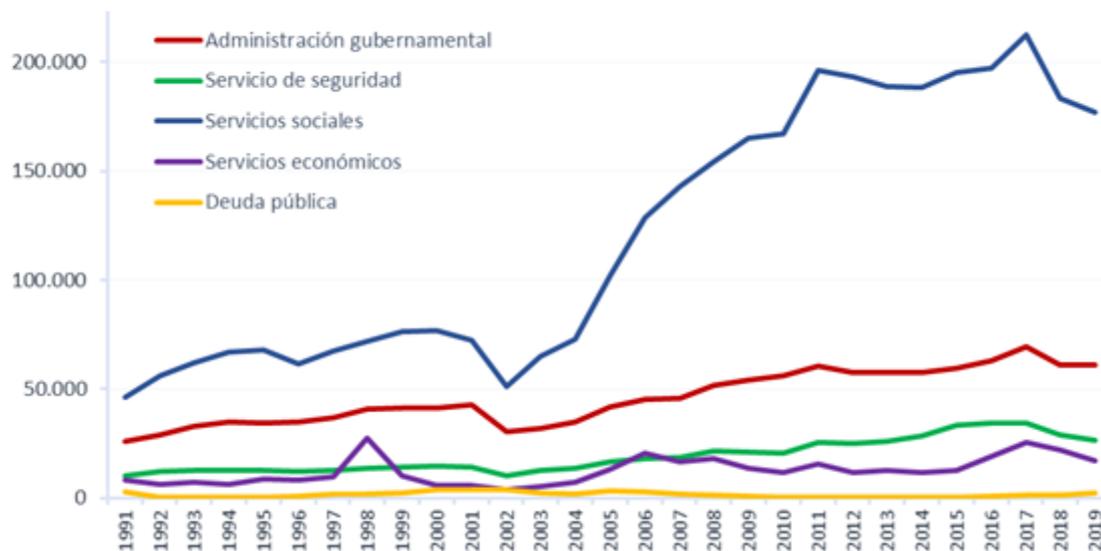
Gráfico 2.20: Composición del gasto total (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Cuando se analiza la evolución de los componentes del gasto público provincial, es evidente el crecimiento que ha tenido en términos reales el gasto en servicios sociales en los últimos años. Durante el subperíodo 1991-2002, éste gasto se mantuvo relativamente constante, mientras que exhibió un rápido crecimiento desde 2003 hasta 2017, con una caída en 2018 y 2019. Por su parte, los gastos en administración gubernamental y servicio de seguridad también mostraron una tendencia creciente durante todo el periodo, aunque a un ritmo más lento que servicios sociales. Este último creció un 285% entre 1991 y 2019, mientras que administración gubernamental creció un 136% en el mismo período, y servicios de seguridad lo hizo en un 160%. Servicios económicos comenzó a crecer en 2004, exhibiendo un crecimiento de 112% para el período 2004-2019, y la deuda pública se mantuvo aproximadamente constante y en valores relativamente bajos.

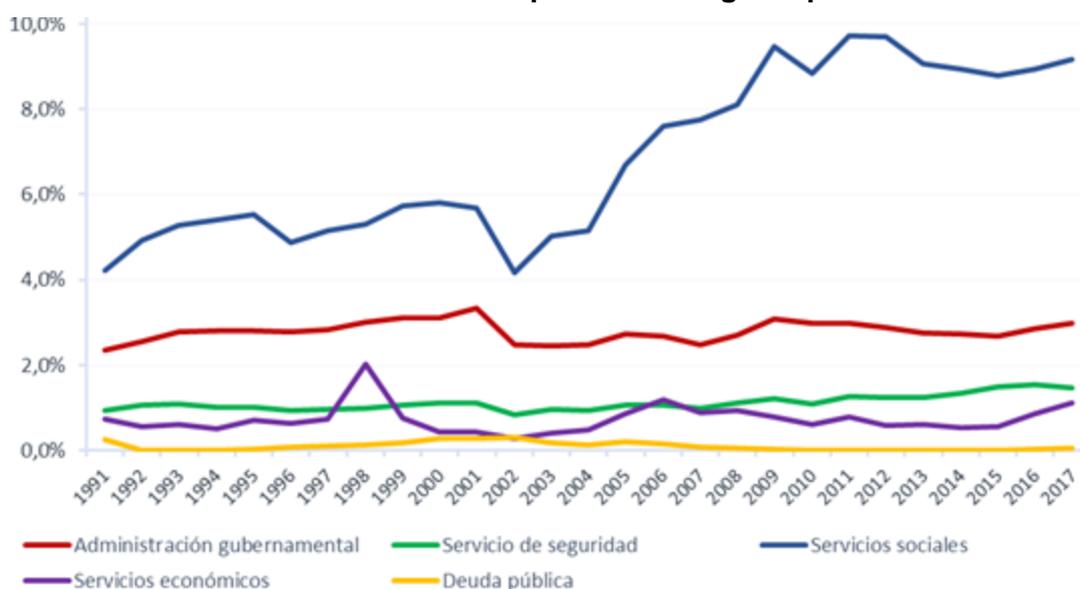
Gráfico 2.21: Evolución del gasto público provincial (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al observar la composición del gasto público en términos del producto bruto geográfico (PBG), el crecimiento de servicios sociales es más lento y se frena en 2011, para comenzar a decaer a partir de 2012. Administración gubernamental se mantiene aproximadamente constante durante todo el período, y servicio de seguridad muestra apenas una tendencia creciente. Servicios económicos crecen a partir de 2004 y la deuda pública se mantiene constante.

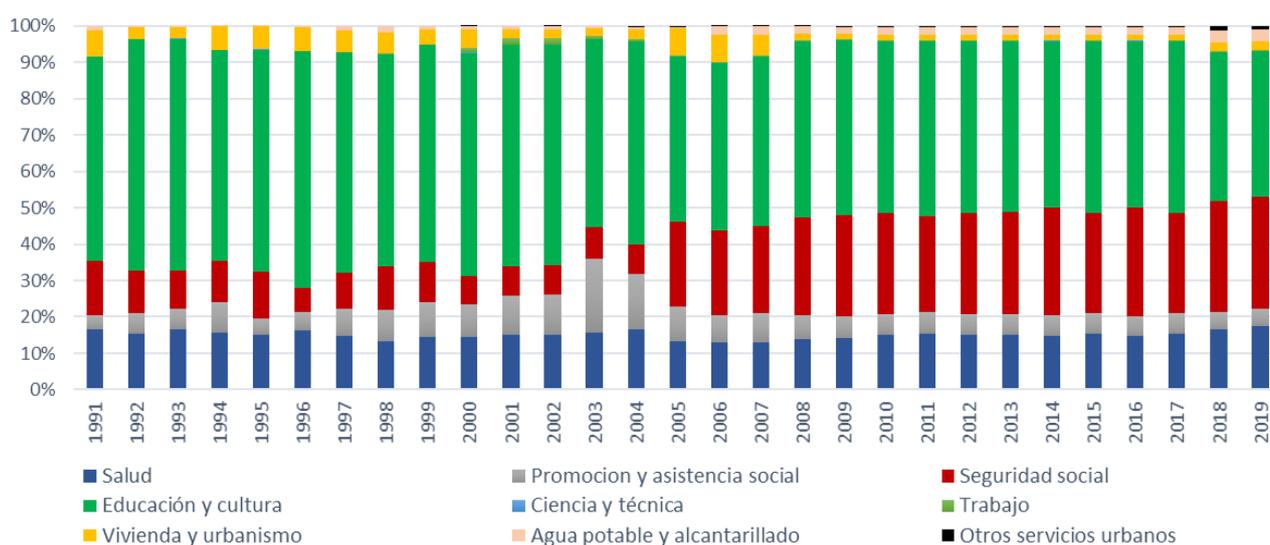
Gráfico 2.22: Ratio de los componentes del gasto público-PBG



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Si se desagrega el gasto en servicios sociales, se observa que, actualmente, la mayor parte se destina a educación y cultura, seguridad social y salud, con participaciones del 40%, 31% y 17% respectivamente. El promedio de participación para la última década es de 46% para educación y cultura, 29% para seguridad social y 16% para salud. Si se analiza la primera década (1991-2000), las participaciones promedio fueron de 61%, 11% y 15% para educación y cultura, seguridad social y salud respectivamente.

Gráfico 2.23: Composición del gasto en servicios sociales (millones de \$ de 2019)

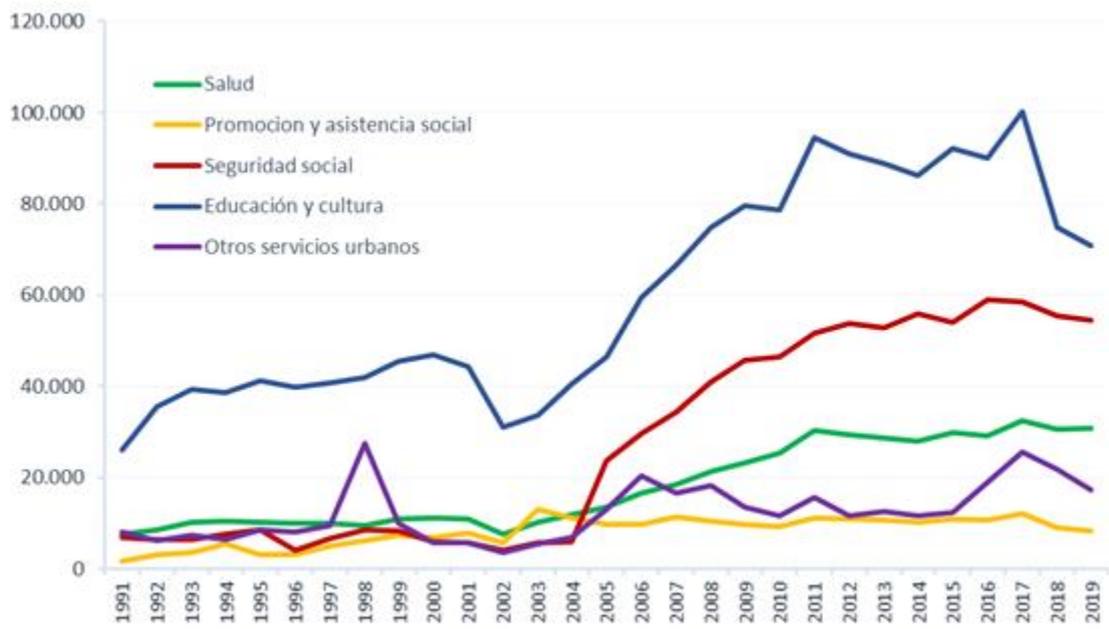


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al observar la evolución real del gasto en servicios sociales, se aprecia que educación y cultura, y seguridad social fueron de las categorías que más crecieron a partir de 2003 (111% y 847% respectivamente). Sin embargo, aunque en el gráfico 2.24 no llegue a apreciarse por la magnitud de los dos primeros gastos, otras erogaciones que crecieron notablemente fueron: vivienda y urbanismo (234%) y salud (201%).

Así entonces, por la proporción que representan las erogaciones por educación y cultura y seguridad social dentro de los servicios sociales, aquellas parecieran haber liderado el proceso de aumento del gasto tanto de servicios sociales como el total provincial.

Gráfico 2.24: Evolución del gasto en servicios sociales (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

IV. COPARTICIPACIÓN A MUNICIPIOS

Las transferencias automáticas de fondos a municipios y comunas de la provincia en virtud de los arreglos de coparticipación son un tipo especial de gasto o salida de fondos de la provincia, que se destacan del resto por sus características. En esta sección se analizan individualmente.

IV.1. Normativa de la coparticipación a los Municipios y las Comunas

La Provincia coparticipa a sus municipios y comunas con un sistema de discriminación, en el que cada impuesto se coparticipa según porcentajes específicos. A grandes rasgos, puede separarse la Coparticipación entre “directa” e “indirecta”. En el primer grupo, se encuentra la Coparticipación derivada de la recaudación de impuestos patrimoniales, como el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto Automotor. En el segundo, se encuentra la Coparticipación proveniente de la recaudación de, principalmente, el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos y los recursos que recibe la Provincia del Tesoro Nacional en concepto de Coparticipación Federal.

La normativa provincial vigente establece las siguientes participaciones de los niveles de gobierno en los principales recursos recaudados:

- Régimen Federal de Coparticipación: el 8% será coparticipado a los municipios (a repartir en un 40% según la población de cada municipio, un 30% según los recursos propios de cada uno, y el restante 30% en partes iguales). De los fondos restantes, el 3% se reparte entre las comunas y el resto (un 80% según la población y un 20% en partes iguales). Del resto, un 3% se reparte a las ciudades de Rosario y Santa Fe, en virtud de que son consideradas municipios de primera categoría (con el mismo esquema de reparto que el primer 8%). Así, la Coparticipación total a Municipios y Comunas de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal alcanza el 13,4372%.
- Impuesto Sobre los Ingresos Brutos: se coparticipa con el mismo criterio que la Coparticipación Federal, por lo que el 13,4372% de esta recaudación se reparte a los Municipios y las Comunas, y el restante 86,5628% corresponde a las arcas provinciales. Cabe aclarar que, hasta el 2008, la Coparticipación se aplicaba sobre el 90% de la recaudación del impuesto, mientras que a partir de ese año se aplica sobre el total.

- Impuesto Inmobiliario: el 50% de la recaudación del Impuesto Inmobiliario se reparte a los Municipios y las Comunas, a repartirse un 80% en forma proporcional a la emisión del Impuesto Inmobiliario total para cada jurisdicción, y el restante 20% en forma proporcional a la población de cada una.
- Impuesto sobre la Patente Automotor: un 60% de lo recaudado se transferirá automáticamente a los Municipios y las Comunas, en función de la ubicación legal del vehículo por el cual se efectúa el cobro, mientras que un 30% se reparte quincenalmente entre todas las jurisdicciones subprovinciales. Así, el 90% del total de la recaudación de este impuesto se coparticipa, y el 10% restante corresponde al Tesoro Provincial (como ya se expresara en el capítulo anterior).

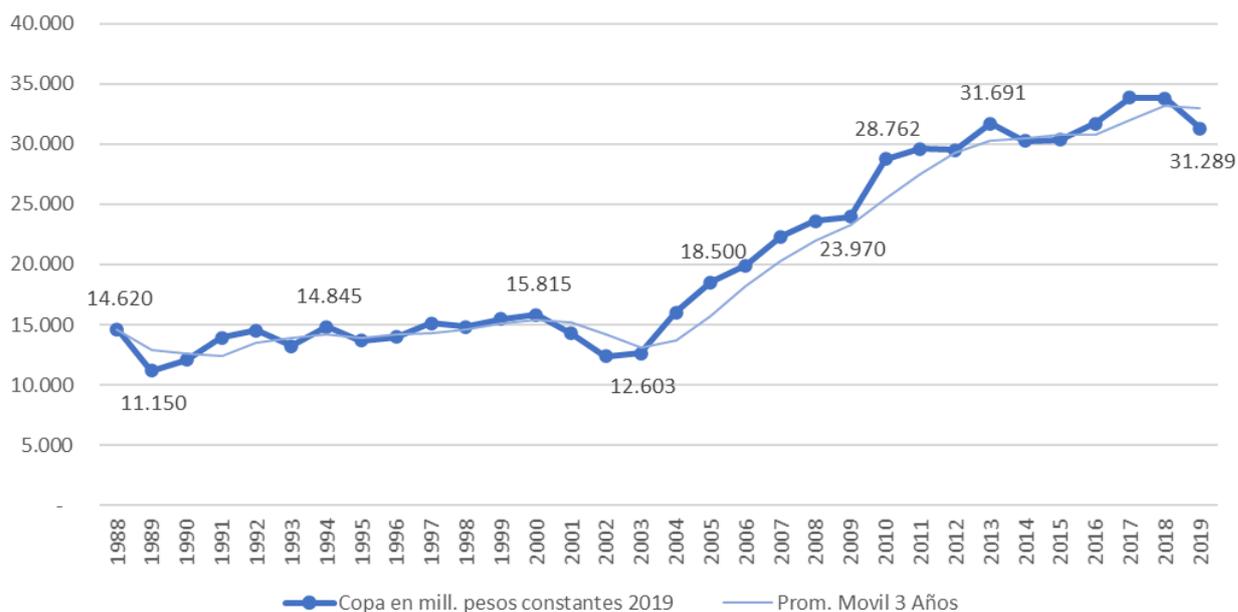
Considerando la estructura de los recursos de la provincia, este régimen de Coparticipación implica que alrededor del 13% de los recursos provinciales totales se destinan a los Municipios y las Comunas.

IV.2. Evolución de la Coparticipación a Municipios y Comunas en el período 1988 – 2019

Se dispone de datos para esta variable desde el año 1988. El período puede separarse en 2 partes, la primera comprendiendo los años entre 1988 y 2003, y la segunda los años entre 2003 y 2019. En el primer subperíodo, la Coparticipación del Gobierno Provincial hacia los niveles subprovinciales permaneció relativamente estable alrededor de los \$14.000 millones anuales (en moneda constante de diciembre 2019), con caídas en los años 1989, 2002 y 2003, por las crisis económicas. A partir de 2003, se observó un notable y constante crecimiento de la Coparticipación, derivado del aumento en la recaudación que se dio tanto a nivel nacional como provincial. Este crecimiento, si bien también fue interrumpido por la crisis de las *subprime*, se dio de manera continua hasta estancarse en 2011, y volvió a crecer en 2016. Finalmente, en los años 2018 y 2019 la Coparticipación volvió a resentirse en términos reales por la ralentización y la posterior recesión económica.

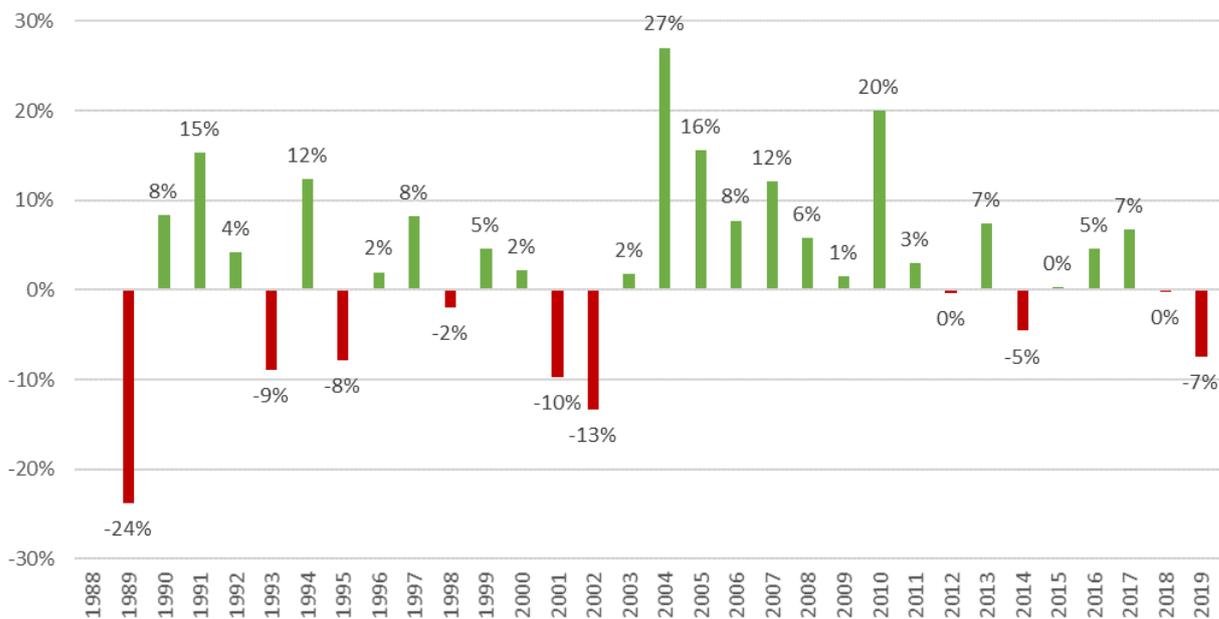
En el gráfico 2.25 se muestra la Coparticipación a Municipios y Comunas en todo el período, en moneda constante de diciembre 2019. Luego, en el gráfico 2.26 se muestra la variación interanual real de la Coparticipación enviada.

Gráfico 2.25: Coparticipación a Municipios y Comunas. 1988 – 2019
En millones de pesos constantes de diciembre 2019



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Gráfico 2.26: Coparticipación a Municipios y Comunas. 1988 – 2019
Variación interanual en términos reales

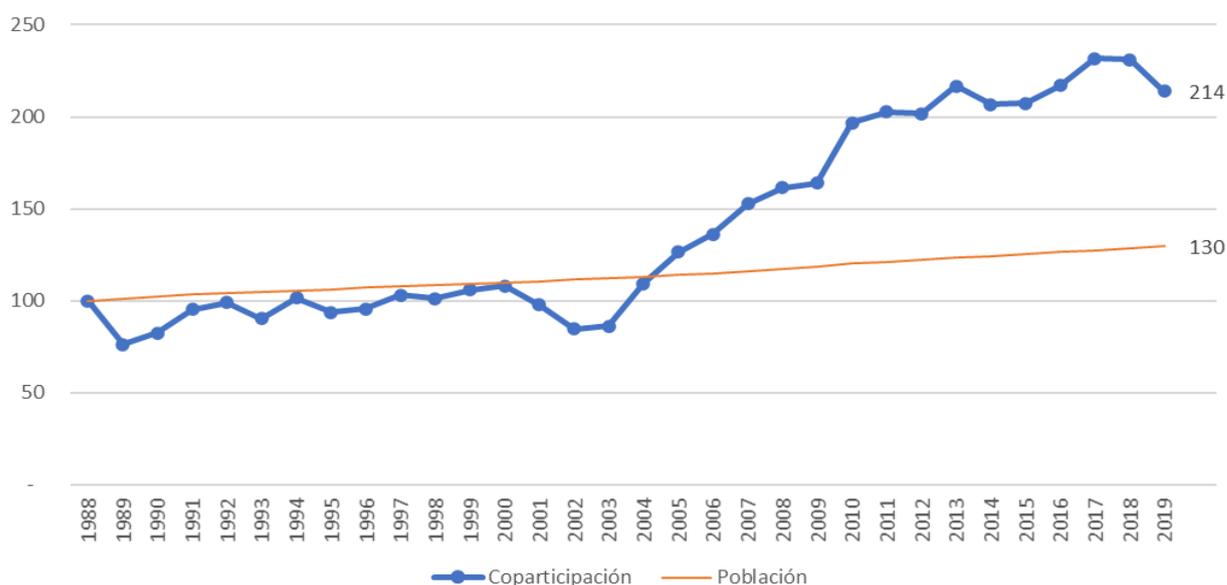


Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Considerando el período completo, se observa que la Coparticipación a Municipios y Comunas creció más del doble: considerando el promedio móvil a 3 años, se multiplicó por aproximadamente 2,6 desde el comienzo del período hasta el final.

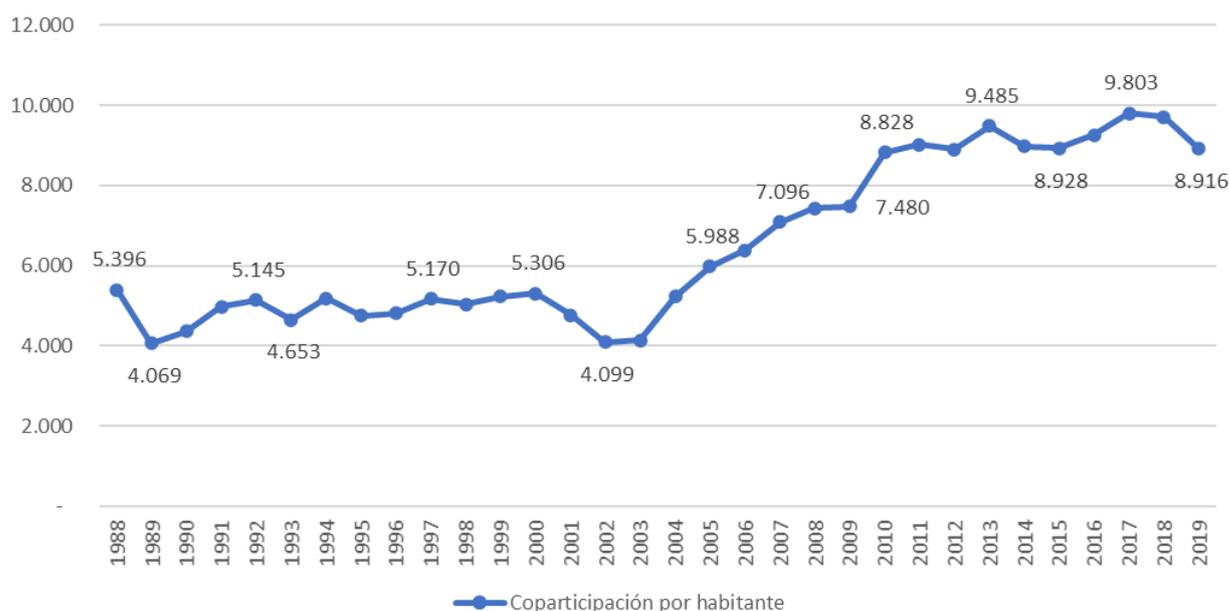
La evolución de los envíos debe relativizarse a la población de la Provincia, que se estima creció en todo el período bajo análisis en un 30%, lo que indica un incremento de los recursos transferidos reales por habitante, situación que puede observarse en los gráficos 2.27 y 2.28.

Gráfico 2.27: evolución de la Coparticipación a Municipios y Comunas vs. evolución de la población. 1988 – 2019.
Base 1988 = 100



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Gráfico 2.28: Coparticipación por habitante. 1988 – 2019.
En pesos constantes de diciembre 2019.



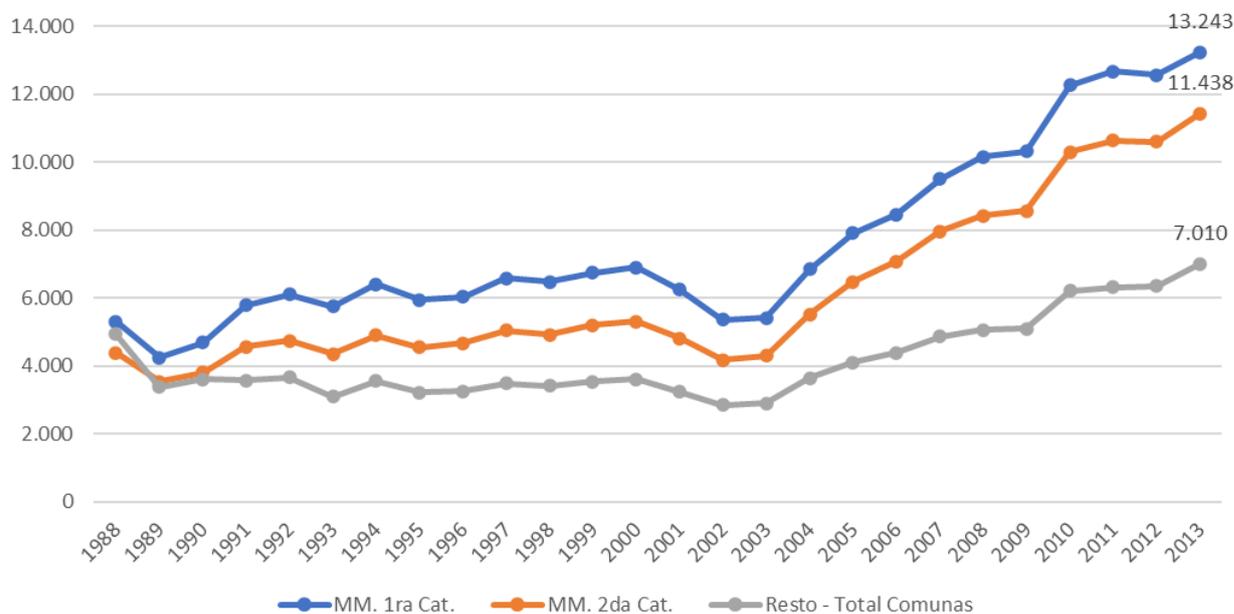
Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Al comienzo del período, la Coparticipación a Municipios y Comunas equivalía a \$5.396 por habitante (en moneda de diciembre 2019), valor que alcanzó un mínimo en el año 2002, de \$4.099 por habitante, y luego creció hasta alcanzar los \$9.803 en 2017, y finalizó el período con un monto de \$8.916 en 2019.

IV.3. Reparto de la Coparticipación entre Municipios y Comunas

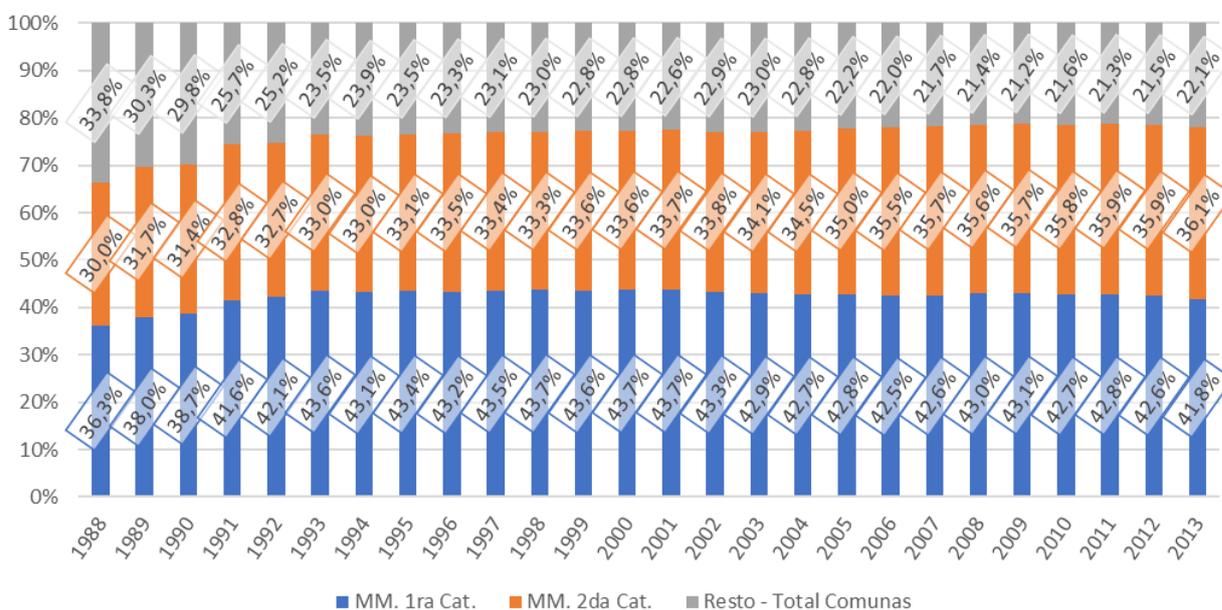
Como se mencionó anteriormente, la distribución secundaria de los recursos depende de cuál es su origen, por lo que resulta relevante analizar el reparto general de la Coparticipación a lo largo del período. En el siguiente gráfico se observa la evolución de los recursos transferidos a los Municipios y a las Comunas, separando los primeros entre aquellos de primera categoría (Rosario y Santa Fe) y los de segunda categoría.

Gráfico 2.29: Coparticipación a Municipios y Comunas por nivel de gobierno. 1988 – 2013. En millones de pesos constantes de diciembre 2019.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Gráfico 2.30: Coparticipación a Municipios y Comunas por nivel de gobierno. 1988 – 2013. En % del total.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Como puede observarse, el reparto entre los diferentes grupos era más equitativo hacia el comienzo del período, con los Municipios de 1ra. Categoría recibiendo el 36% del total, los Municipios de 2da. Categoría el 30%, y las

Comunas el restante 34%. Esa relación fue mutando hacia una mayor concentración de los recursos entre los primeros dos grupos en los primeros años del período, y luego hubo una virtual estabilización. Hacia el 2013, mejoró la situación relativa de los dos tipos de Municipios en desmedro de las Comunas: los de 1ra. Categoría incrementaron su participación en poco más de 5 puntos porcentuales (p.p.) y los de 2da. Categoría lo hicieron en aproximadamente 6 p.p., mientras que las comunas soportaron dichos incrementos, perdiendo aproximadamente 12 p.p. en el reparto de los recursos totales.

Esta conclusión debe ser complementada con observaciones sobre la dinámica poblacional dentro de la propia provincia. Teniendo en cuenta los diferentes crecimientos de la cantidad de habitantes de los dos grupos de municipios y de las comunas, utilizando la información provista por los censos provinciales y las estimaciones realizadas por el IPEC, se encuentra que la reducción en la cantidad de habitantes en las comunas llevó a que los recursos coparticipados por habitante hayan crecido en mayor proporción a los de los dos tipos de municipios.

Mientras que la Coparticipación enviada por cantidad de habitante a las Comunas creció un 127% entre 2013¹³ y 2001 (usado como base por la existencia del censo poblacional), los envíos hacia los Municipios de 1ra. y 2da. Categoría crecieron un 92% y 106%, respectivamente. Si se utilizan los coeficientes de distribución efectivamente observados en 2013 para estimar el reparto de los recursos enviados en 2019, el crecimiento observado contra el año 2001 sería 126% para las comunas, 89% para los Municipios de 2da. Categoría, y 83% para los Municipios de 1ra. Categoría.

En el cuadro 2.2 y el gráfico 2.31 puede observarse la evolución de la Coparticipación por habitante.

**Cuadro 2.2: Coparticipación por habitante por nivel de gobierno.
Años 2001, 2010, 2013 y 2019**

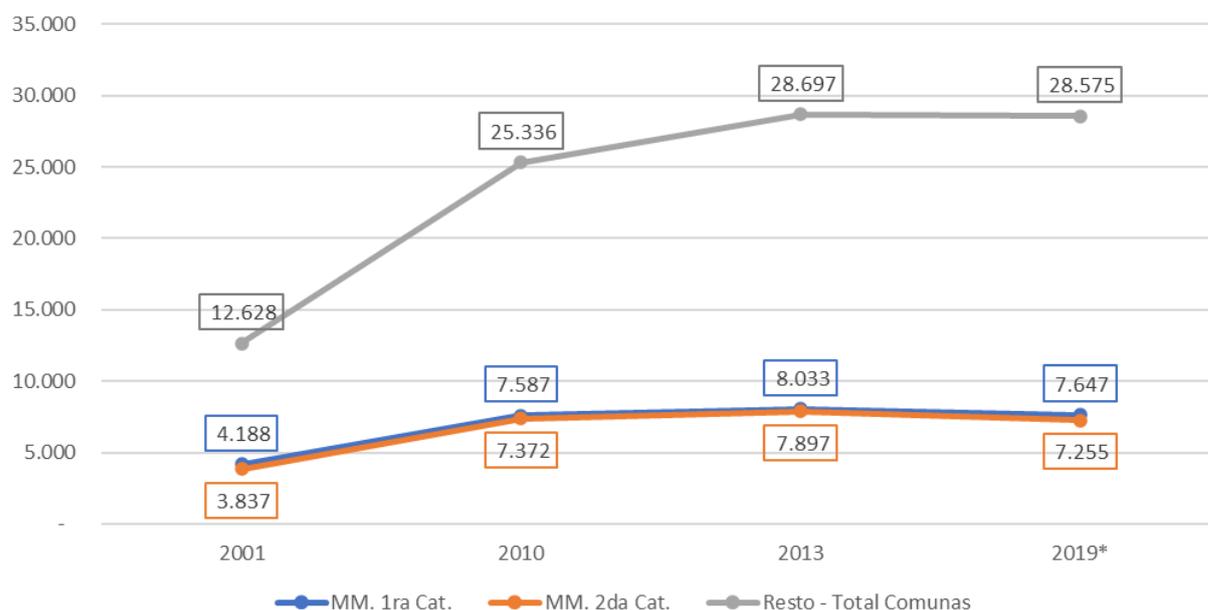
	Coparticipación por habitante <i>(en pesos constantes de dic. 2019)</i>				Var. % vs. 2001		
	2001	2010	2013	2019*	2010	2013	2019*
MM. 1ra Cat.	4.188	7.587	8.033	7.647	81%	92%	83%
MM. 2da Cat.	3.837	7.372	7.897	7.255	92%	106%	89%
Resto - Total Comunas	12.628	25.336	28.697	28.575	101%	127%	126%

* Montos para 2019 estimados

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

¹³ El 2013 es el último año considerado en la base de datos de Coparticipación hacia municipios utilizada para este capítulo.

Gráfico 2.31: Coparticipación por habitante por nivel de gobierno. Años 2001, 2010, 2013 y 2019 | En pesos constantes de dic. 2019



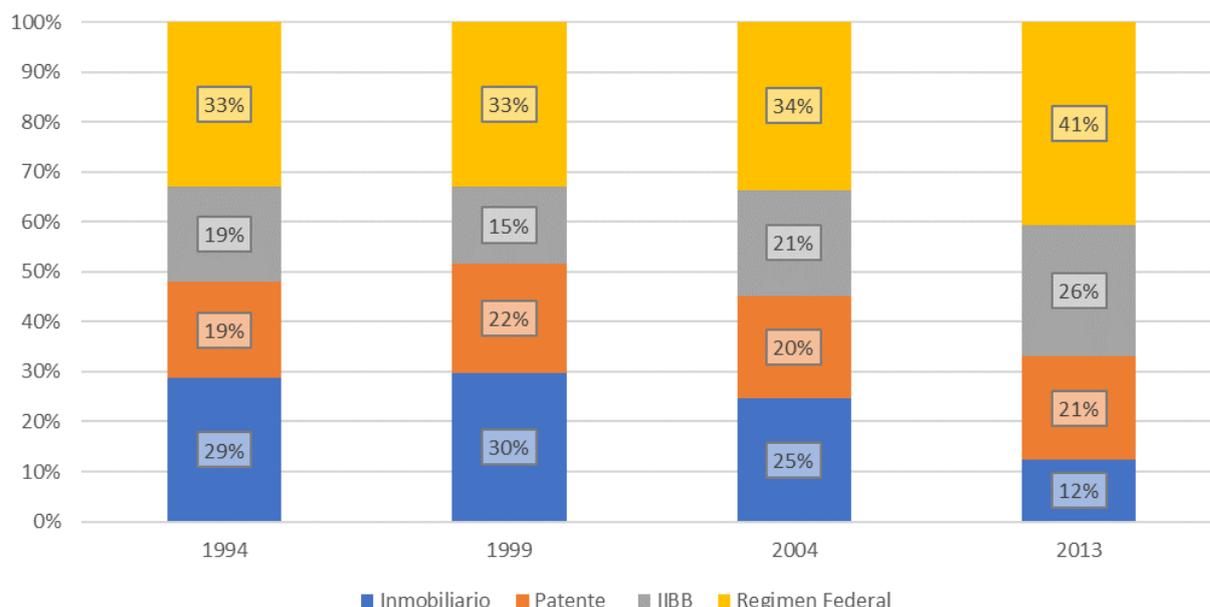
Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

Fuente de los recursos coparticipados

Otro aspecto relevante de la Coparticipación es la participación que cada impuesto tiene sobre el total de los recursos transferidos. Si bien las dos principales fuentes de recursos provinciales son el Régimen Federal de Coparticipación y el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos (acumulan el 93% de los recursos tributarios de la provincia¹⁴), los mismos son coparticipados en un porcentaje bastante menor a los otros impuestos, por lo que su aporte no es proporcional al aporte que tienen sobre las arcas provinciales: en la Coparticipación, hacia el año 2013, aportaban conjuntamente el 67% de los recursos enviados. La importancia de cada fuente de recursos puede observarse en el gráfico 2.32.

¹⁴ Se ajusta a los fines de esta sección la recaudación del Impuesto sobre la Patente Automotor, ya que en la mayor parte de las estadísticas públicas se presenta neto de Coparticipación.

Gráfico 2.32: Coparticipación a los Municipios y Comunas por fuente de recursos. Años 1994, 1999, 2004 y 2013.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

De este análisis se desprende que el Régimen de Coparticipación Federal es la fuente más importante de recursos para la Coparticipación, seguida del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos, luego por el Impuesto a la Patente Automotor.

Sin embargo, una medida alternativa de la importancia de cada fuente de recursos es el impacto que tiene en la Coparticipación un cambio en la recaudación de cada impuesto (concepto denominado elasticidad). Esta medida se puede obtener respondiendo a la siguiente pregunta: si se plantea un incremento de un 1% en la recaudación de cada impuesto, ¿en cuánto se incrementa la Coparticipación hacia los Municipios y las Comunas? Considerando la relevancia de cada impuesto en el total de la Coparticipación, y los índices de distribución que indica la legislación provincial, se obtiene que los impactos de dichos incrementos sobre los recursos totales a coparticipar son los que se muestran en el Cuadro 2.3.

Cuadro 2.3: Impacto de un aumento en la recaudación de cada fuente de recursos sobre la Coparticipación.

Impuesto	Ponderación	Índice de distribución	Aumento de la Coparticipación
Régimen Federal	41%	13%	0,055%
IIBB	26%	13%	0,035%
Inmobiliario	21%	50%	0,105%
Patente	12%	90%	0,108%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y Dirección General de Ingresos Públicos.

De este indicador se desprende que la Coparticipación es más sensible a cambios en el Impuesto sobre la Patente Automotor y en el Impuesto Inmobiliario que a cambios en la Coparticipación Federal o el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos. Así, esta estructura de recursos tendría como resultado que las municipalidades y las Comunas sean menos vulnerables al ciclo económico (que suele verse reflejado en la Coparticipación Federal y en IIBB) que el general de los gobiernos provincial o nacional. Una interpretación alternativa es que un esfuerzo del Gobierno Provincial por elevar en un monto determinado la recaudación del Impuesto Inmobiliario es más *redituable* para los Municipios y las Comunas que lo que sería el mismo incremento en la recaudación de IIBB.

V. CONCLUSIONES

La actividad económica y financiera del Estado consiste básicamente en recaudar para obtener ingresos que destinará a solventar los gastos que se generen por atender funciones públicas y de interés general. Como en la mayor parte de Latinoamérica, en Argentina, las diferentes asignaciones de responsabilidades de gasto, han ido siendo descentralizadas cada vez más hacia los niveles inferiores de gobierno.

La falta de un ordenamiento fiscal federal profundiza la puja por recursos de una manera desordenada, ignorando que los tres niveles de gobierno ejercen a través de la carga tributaria una acción sobre un mismo contribuyente.

Llegado a este punto, resulta vital la variable analizada en este capítulo: el gasto público. Es clave que la discusión fiscal no se centre solamente en los ingresos, sino que también se avance hacia una mayor transparencia y eficiencia del gasto público, principal factor explicativo del aumento en la carga tributaria en todos los niveles de nuestro país.

En este segundo capítulo se analizó detalladamente los componentes de la Cuenta de Inversión provincial que tienen que ver con la evolución del gasto primario y del gasto total; la composición del gasto de acuerdo a las principales clasificaciones en que se presenten (económica, por objeto, funcional), su estructura y los cambios significativos que se observaron a lo largo del período bajo estudio.

Así, pudo verse que entre 1983 y 2002 el desempeño de la provincia en materia de gasto público total mostró una tendencia levemente creciente explicada principalmente por las mayores competencias que se trasladaron a las provincias en la década de los noventa, especialmente salud y educación.

A partir de 2003, los gastos totales comenzaron a crecer en forma importante. El total del gasto provincial más que se triplicó.

El gasto por habitante provincial mostró un crecimiento para el período completo (1983-2019) de 205%. Surge evidentemente que la tasa de crecimiento del gasto en el período considerado supera largamente a la de crecimiento vegetativo poblacional.

El gasto total partió con un valor de 7,7% del PBG en 1983, y luego de verificar un piso de 6,4% en 1990, este ratio volvió a incrementarse, alcanzando en 2011 y 2017 un valor igual a 14,8%.

Se destaca que en todo el periodo el gasto corriente fue el más relevante y, al igual que se observa con el gasto total, exhibió dos subperíodos de crecimiento, acelerándose a partir de 2003 y alcanzando su pico máximo en 2017.

El gasto en personal mantuvo aproximadamente constante su participación dentro del gasto de consumo y del gasto corriente, siendo la categoría más importante del gasto en consumo, del gasto corriente y del gasto público total provincial.

Se observa que el empleo público provincial en Santa Fe, aunque se mantuvo creciendo durante todo el período de análisis, presenta uno de los valores más bajos del país. Desde 1987 hasta 2002, el número de empleados públicos cada mil habitantes creció un 56%, y desde 2002 hasta 2017 creció un 28%.

Otra conclusión que puede extraerse es que si bien el gasto de capital mostró una tendencia creciente a lo largo del período, tal como lo hicieron el gasto total y el gasto corriente, la volatilidad fue mucho mayor.

Si se utiliza la clasificación por finalidad y función del gasto público, se tiene la visión de que Santa Fe destina actualmente la mayor parte de su gasto público a servicios sociales, administración gubernamental y servicio de seguridad, con participaciones del 62%, 21% y 9%, respectivamente. El promedio de participación para la última década es de 64% para servicios sociales, 20% para administración gubernamental y 10% para servicio de seguridad. Si se analiza la primera década (1991-2000), las participaciones promedio fueron de 53%, 28% y 10% para servicios sociales, administración gubernamental y servicio de seguridad respectivamente.

Los datos mostraron un evidente crecimiento en términos reales del gasto en servicios sociales en los últimos años, donde educación y cultura, y seguridad social fueron de las categorías que más crecieron a partir de 2003.

Por su parte, los gastos en administración gubernamental y servicio de seguridad también mostraron una tendencia creciente durante todo el periodo, aunque a un ritmo más lento. La función deuda pública se mantuvo constante y en valores relativamente bajos en todo este periodo.

Respecto a la coparticipación a municipios y comunas provinciales, se pueden dividir los años para los que se cuenta con datos en dos partes, la primera comprendiendo los años entre 1988 y 2003, y la segunda los años entre 2003 y 2019. En el primer subperíodo, la Coparticipación del Gobierno Provincial hacia los niveles subprovinciales permaneció relativamente estable, con caídas en los años 1989, 2002 y 2003, por las crisis económicas. A partir de 2003, se observó un notable y constante crecimiento de la Coparticipación, derivado del

aumento en la recaudación que se dio tanto a nivel nacional como provincial. En los años 2018 y 2019 la Coparticipación volvió a resentirse en términos reales por la ralentización y la posterior recesión económica.

Al analizar la distribución secundaria, se halló evidencia de que el reparto resultaba más equitativo hacia el comienzo del período, con los Municipios de 1ra. Categoría recibiendo el 36% del total, los Municipios de 2da. Categoría el 30%, y las Comunas el restante 34%. Esa relación fue mutando hacia una mayor concentración de los recursos entre los primeros dos grupos en los primeros años del período, y luego hubo una virtual estabilización. Hacia el 2013, mejoró la situación relativa de los dos tipos de Municipios en desmedro de las Comunas.

Por su esquema legal, la Coparticipación es más sensible a cambios en el Impuesto sobre la Patente Automotor y en el Impuesto Inmobiliario que a cambios en la Coparticipación Federal o el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos. Un esfuerzo del Gobierno Provincial por elevar en un monto determinado la recaudación del Impuesto Inmobiliario es más redituable para los Municipios y las Comunas que lo que sería el mismo incremento en la recaudación de IIBB.

CAPÍTULO 3: RESULTADOS FISCALES, DEUDA E INDICADORES FISCALES DE SANTA FE

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del estudio es analizar la situación de las finanzas públicas de la Provincia de Santa Fe con una perspectiva de largo plazo. Se propone evaluar la situación histórica de las finanzas públicas de la provincia de Santa Fe a través del adecuado seguimiento del comportamiento de sus ingresos y gastos, de la evolución de la deuda pública y del resultado que esto impone sobre la sostenibilidad fiscal de la provincia, en un análisis que resulte de relevancia para identificar los desafíos actuales y a futuro.

En este **tercer capítulo** se cierra el estudio con la evaluación de los resultados fiscales globales de la provincia de Santa Fe, su situación de endeudamiento, la presentación de los indicadores fiscales abarcativos de los capítulos anteriores, y las perspectivas y conclusiones que estos posibilitan.

La información se presenta y analiza por medio de diferentes indicadores, midiendo los mismos en pesos constantes y/o en porcentaje del producto, para cubrir los siguientes aspectos:

1. Situación global de las finanzas públicas, el resultado fiscal global y primario.
2. Nivel, estructura y evolución del endeudamiento público provincial.
3. Evolución del grado de indicadores fiscales clave como son los de autonomía y correspondencia fiscal en la provincia, entre otros.

El esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (A-I-F) resume las transacciones que mantiene el sector público con el resto de los sectores económicos. Esencialmente refleja el resultado de las cuentas del sector público para un período determinado.

El resultado financiero o resultado fiscal surge de la diferencia entre ingresos y gastos. En general el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento presenta más de un resultado según se incluyan o no determinados gastos e ingresos. El trabajo se centra en los dos principales:

- **Resultado primario:** ingresos totales – gastos totales **excluido el pago de intereses** de la deuda (o rentas de la propiedad, como también se los denomina a estos intereses)
- **Resultado fiscal (sobre la línea):** ingresos totales - gastos totales

La deuda pública representa un tipo específico de medida de las operaciones de un gobierno. A diferencia del esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento en el cual se reflejan las transacciones que mantiene el sector público con el resto de los sectores económicos (flujos), la deuda del gobierno es una magnitud acumulada (stock). Esta puede definirse como “la suma de pasivos generados por operaciones pasadas del gobierno, programados para ser cancelados mediante operaciones futuras del gobierno”.

Para contar con un análisis resumido de la gestión fiscal de una jurisdicción, es útil recurrir a indicadores y ratios que sintetizan la posición de la economía pública en cada periodo de tiempo.

Existen diferentes parámetros que se utilizan para medir el resultado fiscal. Los indicadores de solvencia fiscal que generalmente se utilizan relacionan el resultado financiero con una variable que, en el caso de ser éste último deficitario, mida la posibilidad de pago o la sostenibilidad del mismo. Además de los indicadores de solvencia, es usual establecer una serie de conclusiones a partir del seguimiento de indicadores estructurales que tienen que ver con la manera en que se utilizan los recursos públicos ejercicio tras ejercicio.

Resultado primario

Si se analiza su evolución en pesos constantes, puede apreciarse un comportamiento oscilante, en el que destaca que en el año 2011 la provincia de Santa Fe cerró con el mayor déficit primario desde 1988, alcanzando un valor de \$21.233 millones (en pesos de 2019). El período 1984-2001 fue mayormente de abultados déficits primarios, a excepción de algunos años entre 1991 y 1994.

A partir de 2002, comienza un subperiodo de superávit primario en la provincia que duraría hasta 2007, alcanzando un pico en 2004. Desde 2008 hasta 2019, el resultado primario ha sido deficitario en casi todos los años, coincidente con el comienzo del período de estanflación del país.

Desde 2015 pareciera evidenciarse un intento por cerrar la brecha fiscal, aunque sin resultados contundentes.

Cuando se observa el resultado primario en relación al producto, es notoria la mejora de éste desde 1988 hasta 1993, donde se alcanza un máximo local en la serie. Aunque los subperiodos mencionados se mantienen igualmente definidos, en la serie con respecto al producto, la variable se muestra más *suave* a partir de 2009.

Si se compara con el desempeño del nivel federal o nacional, se puede observar, en términos generales que la evolución de ambos resultados es similar, aunque más *suave* para la provincia.

Resultado Fiscal

Los intereses de deuda no han sido demasiado significativos en Santa Fe a lo largo del período, a excepción del subperíodo 1988-1990. Así, en 1989 los intereses de deuda representaron más del 200% del gasto primario. La diferencia entre déficit primario y fiscal se mantuvo hasta 1990, donde los montos casi se igualan y mantienen una evolución muy parecida hasta 2019.

Al comparar el resultado fiscal de la provincia de Santa Fe con el de la Nación, la evolución de ambos ya no es tan similar como ocurría con el resultado primario, aunque comparten la misma evolución en algunos subperíodos.

Deuda pública

La evolución del stock de deuda pública provincial en monto y porcentaje del producto fue incrementándose desde 1996 hasta 2002, año en el cual hizo eclosión debido a la devaluación post-salida de la convertibilidad, para posteriormente disminuir hasta 2014, y a partir de allí cambiar de rumbo y volver a aumentar hasta 2019.

Mientras que la deuda aumentó desde 1996 hasta 2002, los ingresos se mantuvieron estables (a grandes rasgos), con una caída pronunciada en 2001 y 2002, debido en el último año al efecto inflacionario de la devaluación.

Posteriormente, se aprecia que el stock de deuda en términos del producto comienza un recorrido bajista, mientras que los ingresos presentan uno alcista, al igual que lo hicieron los gastos, pero estos últimos a un mayor ritmo. A partir de 2015, la evolución de ambas series vuelve a coincidir.

Al analizar la composición del stock de deuda por acreedores en el tiempo se encuentra que los componentes más relevantes, y que explican casi la totalidad del stock de deuda provincial son: organismos internacionales, títulos públicos y entidades bancarias y financieras.

Durante toda la ventana temporal, es evidente la correlación entre el stock total de deuda y la deuda con organismos internacionales, siendo este componente el determinante principal del stock total. Luego, cobran relevancia los títulos públicos en los subperíodos 1998-2006 y 2016-2019, mientras que la deuda con entidades bancarias y financieras resultó la más relevante en el subperíodo 1999-2004.

Así, los 3 componentes explican, en promedio, el 90% del stock total a lo largo del período 1996-2019.

Puede observarse que los servicios de deuda desde fueron reduciéndose 2005 hasta 2015 (se dispone de la información relevante desde 2005. Ello indicaría que, a partir de 2005, con la reestructuración de deuda nacional, comenzó a devolverse el capital de la deuda provincial, y, por ende, reduciéndose los montos de amortizaciones año a año.

Con respecto a los intereses de deuda, se mantienen relativamente bajos y estables para todo el período. Si bien en los últimos cuatro años ha habido un crecimiento de los intereses de deuda, el salto más atípico de los servicios se dio en 2017, debido mayormente al aumento de amortizaciones, derivado las amortizaciones de los bonos estatales.

Indicadores de desempeño fiscal

Cualquier gobierno que tenga intenciones de llevar a cabo una política fiscal responsable necesita tener a su disposición herramientas que le permitan evaluar su accionar. La evaluación de la política fiscal implica una medición continua en el tiempo de los resultados obtenidos, y de la comparación de éstos con los resultados planeados, a fin de mejorar la gestión pública.

Indicador de recursos propios: la participación de los recursos tributarios propios se mantuvo durante el período analizado relativamente estable por encima del 40%, cercano a los valores que muestran provincias similares en cuanto a nivel de ingreso y densidad poblacional (como Córdoba y Mendoza).

Indicador de las Transferencias Automáticas: muestra una división entre el período previo a la crisis del 2001/2002 y el posterior: en el primero, el valor promedio de la relación TA / Recursos Totales fue de 55%, mientras que en el segundo fue del 50%.

Indicador de las Transferencias no Automáticas: las TNA suelen representar una fracción relativamente pequeña de los recursos totales (generalmente por debajo del 5%) y crecen en épocas de crisis, ya que constituyen una de las formas más comunes para paliar la caída de la recaudación tanto provincial como nacional.

Indicador de gasto en personal: El gasto en personal en la Provincia de Santa Fe se encontró históricamente entre 45% y 60% del gasto primario hasta la crisis del 2001/2002, con una caída especial en la última hiperinflación. A partir de 2003, se aprecia una estabilización del indicador en valores cerca del 47%

hasta el 2012, y un leve pero continuo descenso hacia los últimos años del período estudiado, donde se observaron valores de 41% y 42%. En los últimos años, Santa Fe fue una de las provincias con menor gasto en personal respecto del gasto primario, convirtiéndola así en una de las que exhiben menor rigidez presupuestaria por esta partida.

Cantidad de empleados cada mil habitantes: El empleo público cada 1000 habitantes en la provincia de Santa Fe aumentó casi ininterrumpidamente a lo largo del período para el cual se presentan los datos (1987 – 2017), a una tasa promedio del 3% anual. La dinámica observada a partir del 2003 hasta el final del 2015 es relevante, ya que muestra un comportamiento usual del empleo público: en los años en los cuales la economía crece (2003 – 2010), la cantidad de empleados no crece tanto como en aquellos años en los cuales la misma se ralentiza (2011 – 2015).

Indicador de Seguridad Social: Puede observarse claramente la división en dos períodos: el primero, comprendido entre 1991 y 2004, donde se dio una leve tendencia decreciente en valores alrededor del 5%, y la segunda, desde 2005 hacia el fin del período de estudio, con una tendencia creciente en valores que promedian el 17%. En la segunda etapa, impactó el inicio de un régimen de jubilación anticipada.

Indicador de Inversión: La IRD en la provincia representó históricamente una baja proporción del gasto primario, usualmente por debajo del 10%.

Indicador de Gasto de Capital: El gasto de capital como porcentaje del gasto primario muestra un comportamiento oscilatorio alrededor de una tendencia levemente decreciente a lo largo del período: con picos de más del 20% y pisos que alcanzaron el 3%, el gasto de capital promedia el 11%.

Indicador de Solvencia (ratio entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes). Si su valor es menor a 100%, significa que los ingresos corrientes son más que suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento habitual de la provincia y, a la vez se genera un excedente para cubrir gastos de capital y amortizar la deuda. La Provincia, a lo largo de los años, ha mostrado capacidad de solventar sus gastos corrientes con sus ingresos corrientes, ubicando el indicador generalmente alrededor de un promedio del 90%, lo que permite tener un margen para afrontar otros gastos de capital, o incluso mejorar su posición financiera.

Indicador de Resultado Fiscal: La relevancia numérica de este indicador radica en que representa el porcentaje de los gastos que son financiados con déficit. En el período previo a la hiperinflación, se observa una creciente merma

de la capacidad del gobierno de afrontar sus gastos, tanto corrientes como de capital (incluyendo los gastos por los intereses de la deuda pública). En el año 2004, los recursos excedían en un 21% los gastos totales, lo que provee un margen de acción para el Gobierno, que puede usarlo para más gasto, para ahorro, o para reducir la carga impositiva. La caída del indicador hacia su usual nivel deficitario licúa esta posibilidad, y obliga al Gobierno a reducir sus gastos o a incrementar nuevamente sus recursos.

Indicador de Deuda Pública: El ratio de Stock de Deuda con respecto a los recursos corrientes de Santa Fe muestra un pico hacia el fin de la Convertibilidad, alcanzando un valor del 101%, tanto por el incremento del endeudamiento como por la caída de los ingresos corrientes. A partir de entonces, la relación fue disminuyendo hasta 2015, para volver a subir hacia fines del período. Sin embargo, el crecimiento de la deuda lo hizo en una proporción más prudente que en los años previos a la crisis, resultando en un valor de este indicador menor ante los mismos incrementos en el stock de deuda. Hacia 2019, el indicador se encuentra en valores similares a los observados a mediados de la década del 90 (17%).

I. INTRODUCCIÓN

En este **tercer capítulo** se cierra el estudio con la evaluación de los resultados fiscales globales de la provincia de Santa Fe, su situación de endeudamiento, la presentación de los indicadores fiscales abarcativos de los capítulos anteriores, y las perspectivas y conclusiones que estos posibilitan. Las acciones que se llevan adelante conjugan la información de ingresos y gastos de los capítulos anteriores, tanto para explicar los resultados fiscales durante el periodo, como para construir los indicadores clave respecto a las finanzas públicas provinciales. El componente de deuda de una jurisdicción normalmente evoluciona a la par de los resultados fiscales, por ello el análisis temporal de la evolución de la deuda y sus servicios tiene sentido en este capítulo.

La información se presenta y analiza por medio de diferentes indicadores, midiendo los mismos en pesos constantes y/o en porcentaje del producto, para cubrir los siguientes aspectos:

1. Situación global de las finanzas públicas, el resultado fiscal global y primario.
2. Nivel, estructura y evolución del endeudamiento público provincial.
3. Evolución del grado de indicadores fiscales clave como son los de autonomía y correspondencia fiscal en la provincia, entre otros.

Como en los capítulos anteriores, se remarca que una parte relevante de la tarea implicada en la realización de este estudio es la consolidación de una base de datos estadística histórica con los datos a ser utilizados en los análisis y en la construcción de indicadores mencionados anteriormente.

II. RESULTADOS FISCALES Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

El esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (A-I-F) resume las transacciones que mantiene el sector público con el resto de los sectores económicos. Esencialmente refleja el resultado de las cuentas del sector público para un período determinado.

El esquema se divide en dos grandes grupos que convencionalmente se denominan arriba y abajo de la línea. La información presentada “arriba de la línea” contempla el flujo de ingresos y egresos del sector público y el **consecuente resultado financiero o resultado fiscal**. Asimismo, “debajo de la línea” se presenta el esquema de aplicaciones y fuentes financieras, es decir la necesidad de financiamiento del sector público para el período en consideración (Resultado Fiscal más Amortizaciones de la Deuda), y la forma en que se lleva a cabo.

II.1. El resultado fiscal de un gobierno

El resultado financiero o resultado fiscal surge de la diferencia entre ingresos y gastos. En general el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento presenta más de un resultado según se incluyan o no determinados gastos e ingresos. Los más habituales son los siguientes:

- **Resultado económico:** ingresos corrientes – gastos corrientes
- **Resultado primario:** ingresos totales – gastos totales **excluido el pago de intereses** de la deuda (o rentas de la propiedad, como también se los denomina a estos intereses)
 - **Resultado fiscal (sobre la línea):** ingresos totales - gastos totales
 - **Resultado financiero (bajo la línea):** se obtiene sumando al resultado fiscal el endeudamiento neto en el que incurrió la jurisdicción, proveniente de las Fuentes Financieras (fundamentalmente nueva deuda)

menos las Aplicaciones Financieras (principalmente conformadas por la amortización del capital de la deuda pública).

El Resultado Primario y el Resultado Fiscal son los dos indicadores más utilizados para el análisis fiscal y los que habitualmente se consideran dentro de las metas establecidas. El primero indica cuál es el ahorro (o desahorro, en caso de déficit) de un gobierno sin considerar los gastos originados en servicios de la deuda pública, o bien expresado de otra manera, cuál es el superávit necesario para cumplir con las metas fiscales, dado un determinado perfil de intereses. El segundo presenta el resultado considerando una visión más amplia del sector público y es esencialmente un indicador de las necesidades de financiamiento antes de considerar la refinanciación de sus amortizaciones.

Los usos y fuentes financieras

“Debajo de la línea” se presenta el esquema conocido como usos y fuentes financieras, que incluye, como su nombre lo indica, las necesidades de fondos adicionales al resultado financiero (usos o aplicaciones financieras) y la forma en que el sector público hace frente a dichos compromisos (fuentes financieras). Dentro de las aplicaciones financieras se presentan las amortizaciones de la deuda y las inversiones financieras (compra de activos financieros: acciones y participaciones de capital, títulos valores, préstamos de corto plazo, etc.) y dentro de las fuentes financieras se incluyen los nuevos préstamos contraídos por el sector público, la disminución de la inversión financiera y el incremento del patrimonio del Estado.

II.2. Deuda Pública

II.2.1. Definiciones de deuda pública

La deuda pública representa un tipo específico de medida de las operaciones de un gobierno. A diferencia del esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento en el cual se reflejan las transacciones que mantiene el sector público con el resto de los sectores económicos (flujos), la deuda del gobierno es una magnitud acumulada (stock). Esta puede definirse como “la suma de pasivos generados por operaciones pasadas del gobierno, programados para ser cancelados mediante operaciones futuras del gobierno” (Bonari et. Al, 2003).

Es decir, es el conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado a fin de financiar sus desequilibrios fiscales. Dichas obligaciones se denominan **servicios de la deuda pública** y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público.

Si bien de manera teórica el **stock de deuda debiera coincidir con la suma algebraica de los resultados fiscales** que dan origen a la misma y moldean su evolución, puede ocurrir que la coincidencia no resulte exacta al momento de realizar la contabilización. La existencia de deuda flotante hace que no necesariamente se cumpla la relación mencionada según la cual el stock de deuda en un momento del tiempo se compone de la suma de los resultados fiscales del sector público hasta el momento de “corte” (claramente, esto supone que el gobierno se vale únicamente de mecanismos de financiamiento genuinos, y no utiliza la emisión monetaria sin respaldo, como por ejemplo lo puede realizar el nivel nacional de gobierno). Esto ocurre debido a que las estadísticas fiscales se publican año tras año y en general no son revisadas *a posteriori*. Si bien en el caso de las estadísticas base caja esto no genera inconvenientes, ya que en última instancia lo que se registra son las salidas e ingresos efectivos desde y hacia la “caja”, sí impacta en las estadísticas confeccionadas según el criterio de devengado en las cuales se registran los flujos efectivamente realizados. Por esto una obligación originada por ejemplo en un juicio contra el Estado por incumplimiento de leyes o contratos en un período determinado, corresponde a gastos devengados en ese período independientemente de que hayan sido instrumentados en un período posterior.

La deuda puede ser clasificada de diversas maneras: según su ámbito de exigibilidad; según la moneda en la cual esté expresada la emisión; según el tipo de operación; según la naturaleza del deudor; y finalmente puede presentarse neta o no de los activos del gobierno como reservas o garantías.

Según su ámbito de exigibilidad la deuda pública puede ser clasificada en interna y externa. La deuda interna comprende la deuda contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la Argentina y su pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. La deuda externa comprende las obligaciones contraídas con otro Estado u organismo internacional, o con cualquier persona física o jurídica no residente en la Argentina y su pago puede ser exigible fuera del territorio nacional (jurisdicción extranjera). Cuando se trata de títulos en moneda extranjera y como consecuencia de la globalización de los mercados, esta última definición tiene el inconveniente de que, en algunos casos, resulta difícil establecer si el poseedor del papel de deuda que se cotiza simultáneamente en mercados locales e internacionales es o no residente en el

país. Esta situación da origen a otra clasificación, que cataloga la deuda por tipo de moneda, diferenciando deuda en moneda local y en moneda extranjera.

También resulta relevante la clasificación de la deuda por tipo de operación o instrumento: Títulos Públicos colocados en los mercados de capitales comprendidos fundamentalmente por títulos, bonos y obligaciones de mediano y largo plazo y Letras del Tesoro de corto plazo¹⁵, Préstamos con Instituciones Financieras, Préstamos con Organismos Multilaterales de Crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) y otros que comprenden todas aquellas operaciones de financiamiento de mediano y largo plazo asumidas por el Estado en su carácter de deudor principal y que se establecen en los contratos de obras, servicios o adquisiciones del gobierno.

En este capítulo se analiza básicamente esta última clasificación, sobre la que se dispone de datos desagregados para la provincia.

II.2.2. Amortizaciones e intereses

En el punto anterior se definió la deuda como el conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado, normalmente con la finalidad de financiar sus desequilibrios fiscales intertemporales. Dichas obligaciones se denominan “servicios de la deuda pública” y están compuestas tanto por los pagos del capital o amortizaciones, como por los intereses y las comisiones y otros gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público.

Al momento de contraer una deuda se pactan las condiciones con las que operará la misma: la tasa de interés, la manera en que se repagará el capital, las comisiones y otras cláusulas.

Con respecto a las tasas de interés, las mismas pueden ser fijadas de antemano en un determinado porcentaje -tasas fijas-; pueden fluctuar en base a una determinada tasa de referencia o estar atadas a algún índice –tasas variables-; puede acordarse algún mecanismo de *step up*, a partir del cual se pacta de antemano un cronograma de aumento o reducción en las tasas de interés; o puede tratarse de instrumentos cupón cero, esto es sin interés, por los cuales el gobierno se compromete a pagar renta y capital íntegramente al vencimiento (generalmente son títulos a descuento).

¹⁵ No está comprendida en dicha definición de deuda pública las operaciones de emisión de letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja y reembolsables durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten.

Con relación a la devolución del capital también existen distintas posibilidades que van desde esquemas de amortización tradicional sobre la base de pagos periódicos con o sin períodos de gracia, hasta títulos por los cuales el gobierno se compromete a pagar periódicamente servicios de renta, pero amortizan íntegramente al vencimiento (*bullet*) o tipo cupón cero que, como se dijo arriba, en general se trata de obligaciones a largo plazo y con un elevado descuento que devuelven el capital al vencimiento.

Las diferentes condiciones mencionadas son las que determinan el flujo de intereses y amortizaciones de cada instrumento de deuda de un gobierno. La agregación de los distintos flujos correspondientes a cada instrumento determina el **perfil de vencimientos de la deuda**, información indispensable al evaluar la solvencia de una economía. En efecto, si bien un indicador de solvencia usual es el tamaño de la deuda del gobierno con relación a la economía, suele resultar más relevante conocer la evolución del pago de intereses y amortizaciones en relación con el producto, o con otras variables relevantes como el total de ingresos o gastos del gobierno.

II.3. Indicadores fiscales

Para contar con un análisis resumido de la gestión fiscal de una jurisdicción, es útil recurrir a indicadores y ratios que sintetizan la posición de la economía pública en cada periodo de tiempo.

La solvencia fiscal de un gobierno se encuentra reflejada en su capacidad a través del tiempo para financiar con recursos propios sus erogaciones. La situación fiscal se puede describir como fuerte o débil dependiendo de si los ingresos que capta son suficientes para cubrir el total de sus gastos.

Aquellos gobiernos que gastan en magnitudes cercanas en relación con los ingresos que recaudan son los más solventes fiscalmente. Por el contrario, gobiernos de menor solvencia recurren a mecanismos de financiamiento distintos cuando sus ingresos son insuficientes con respecto a sus gastos. En el caso de los gobiernos subnacionales, los cuales no pueden acudir al “señoreaje” o la emisión de dinero que surge a partir de la potestad que le otorga la sociedad al nivel federal para emitir moneda de curso legal”, se acude a la colocación de deuda en los mercados financieros internos o externos. Una inconsistente e insostenible política de endeudamiento puede provocar una situación de estrés

financiero y un incumplimiento del pago de la deuda pública (“default”). Las economías que sufren períodos de gran volatilidad en los precios relativos o tienen dificultad para pagar sus deudas tienen altas tasas de interés, bajos volúmenes de inversión, inseguridad jurídica e instituciones poco creíbles. Por lo tanto, es fundamental distinguir las fuentes de financiamiento que utiliza un gobierno, y sus magnitudes relativas en función de los objetivos que se plantea explícita o implícitamente a través de sus diferentes gastos.

Una unidad de gobierno que tiene sucesivos y significativos déficits fiscales es, en general, poco solvente. Un crecimiento del déficit fiscal puede provocar que el gobierno aumente la carga impositiva y su nivel de endeudamiento para cubrir dicha brecha. Los cambios en el escenario económico, especialmente en el sistema tributario, y los aumentos de la captación de fondos del sector público en los mercados financieros conllevan, entre otras cosas, a que suba la tasa de interés y aumente la incertidumbre de los inversores privados. Por otra parte, la variable fundamental que se utiliza para medir el grado de solvencia fiscal es el resultado financiero alcanzado por el gobierno luego de su ejecución presupuestaria.

Como se dijo anteriormente, existen diferentes parámetros que se utilizan para medir el resultado fiscal. Sin embargo, cualquiera de los resultados fiscales que se tomen indica la situación fiscal de un gobierno. En este sentido, los indicadores de solvencia fiscal que generalmente se utilizan relacionan el resultado financiero con una variable que, en el caso de ser este último deficitario, mida la posibilidad de pago o la sostenibilidad del mismo. Por el contrario, un gobierno que obtiene superávits fiscales y cuenta con fondos propios para pagar su deuda pública es, en gran medida, “solvente”.

Además de los indicadores de solvencia, es usual establecer una serie de conclusiones a partir del seguimiento de indicadores estructurales que tienen que ver con la manera en que se utilizan los recursos públicos en el ejercicio. Estos diversos ratios e indicadores de responsabilidad fiscal establecidos por la teoría y la práctica de las finanzas públicas para medir la performance fiscal provincial, se presentan para la provincia de Santa Fe en la última parte de este capítulo.

III. RESULTADOS FISCALES Y ENDEUDAMIENTO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS

Una vez analizado el comportamiento de los ingresos y gastos en los capítulos anteriores de este estudio, en este tercer capítulo se pasa a integrar ambos componentes para obtener un diagnóstico de los resultados fiscales obtenidos por la provincia de Santa Fe. Para realizar el análisis se consideran específicamente dos conceptos de los arriba mencionados para el período **1983-2019**: resultado fiscal (recursos totales menos gasto total) y resultado primario (ingresos totales menos gastos totales netos de intereses de deuda). Se analiza la evolución de los resultados en moneda constante, en términos per cápita y en relación al PBG provincial.

III.1. Resultado primario

Esta medida tiene en cuenta el hecho de que los intereses de deuda contraídos en períodos anteriores y que deben ser pagados en el año para el que se calcula, no forman parte de la gestión de ingresos y gastos que se desarrolló en cada periodo anual al que corresponden los datos, sino que en general provienen de decisiones tomadas en periodos anteriores, por lo que quedan fuera de la consideración. En consecuencia, el resultado primario considera los gastos netos de este concepto.

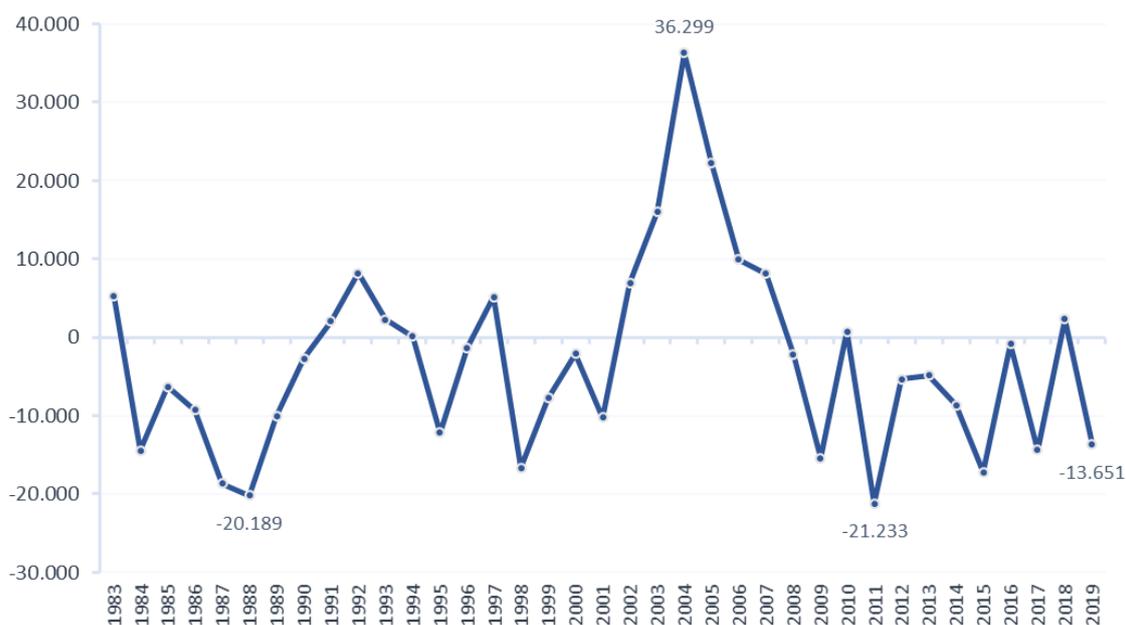
Si se analiza su evolución en pesos constantes, puede apreciarse un comportamiento oscilante, en el que destaca que en el año 2011 la provincia de Santa Fe cerró con el mayor déficit primario desde 1988, alcanzando un valor de \$21.233 millones (en pesos de 2019), ocasionado principalmente por un abrupto aumento de gastos corrientes que no retornaría a su nivel anterior en los años siguientes.

El período 1984-2001 fue mayormente de abultados déficits primarios, a excepción de algunos años entre 1991 y 1994. Estos se debieron, en los años ochenta, a la erosión de los ingresos debido a la creciente inflación; y en los años noventa, correspondieron con el traspaso de gastos como salud y educación desde la órbita nacional hacia la provincial, ello sin mayores partidas de ingresos relevantes.

A partir de 2002, comienza un subperíodo de superávit primario en la provincia que duraría hasta 2007, alcanzando un pico en 2004 de \$36.299 millones en pesos constantes de 2019. Esta evolución se explica tanto por aumentos de ingresos como de gastos, aunque los primeros a un mayor ritmo. Respecto del gasto, es notorio el empuje del gasto en capital, que se multiplicó casi por nueve al cabo de 6 años, mientras que el gasto corriente se duplicó. Así, en 2002, el gasto corriente y el gasto en capital representaban el 97% y el 3% respectivamente del gasto total; mientras que para 2007 las participaciones fueron de 88% y 12% respectivamente.

Desde 2008 hasta 2019, el resultado primario ha sido deficitario en casi todos los años, coincidente con el comienzo del período de estanflación del país. Si bien los ingresos crecieron, los gastos lo hicieron a un mayor ritmo. Además, volvió a perder relevancia el gasto en capital y a ganarla el gasto corriente, siendo la participación de este último de 93% en 2014.

Gráfico 3.1: Resultado primario de Santa Fe (millones de \$ de 2019)

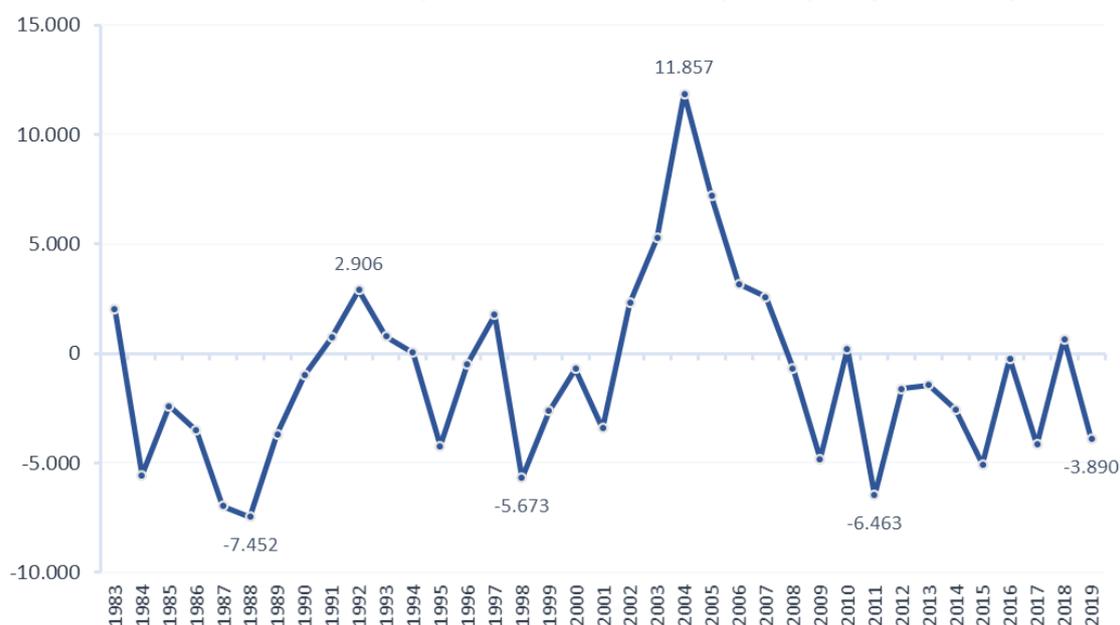


Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Desde 2015 pareciera evidenciarse un intento por cerrar la brecha fiscal, aunque sin resultados contundentes. Las participaciones el gasto se mantuvieron relativamente constantes, con crecimientos oscilantes tanto de ingresos como de gastos.

Analizar el resultado primario de la provincia en términos per cápita permite conocer cuántos recursos se gastaron *de más* (o de menos, en caso de superávit) por persona con respecto a un resultado primario equilibrado, es decir igual a cero. En este caso, como es lógico, la evolución es casi idéntica a la del gráfico anterior, aunque algo más suavizada. El año 1988 continúa siendo el de mayor déficit primario, siendo de \$7.452 (\$ de 2019) lo gastado por persona por encima del total recaudado. A partir de 2002 es evidente el cambio de signo del resultado primario, alcanzando en 2004 el máximo de toda la serie, con un monto de \$11.857 recaudados por persona por encima del gasto total por cada una. De 2008 hacia adelante, todos los años fueron de déficit primario, a excepción de 2010 y 2018.

Gráfico 3.2: Resultado primario de Santa Fe per cápita (\$ de 2019)



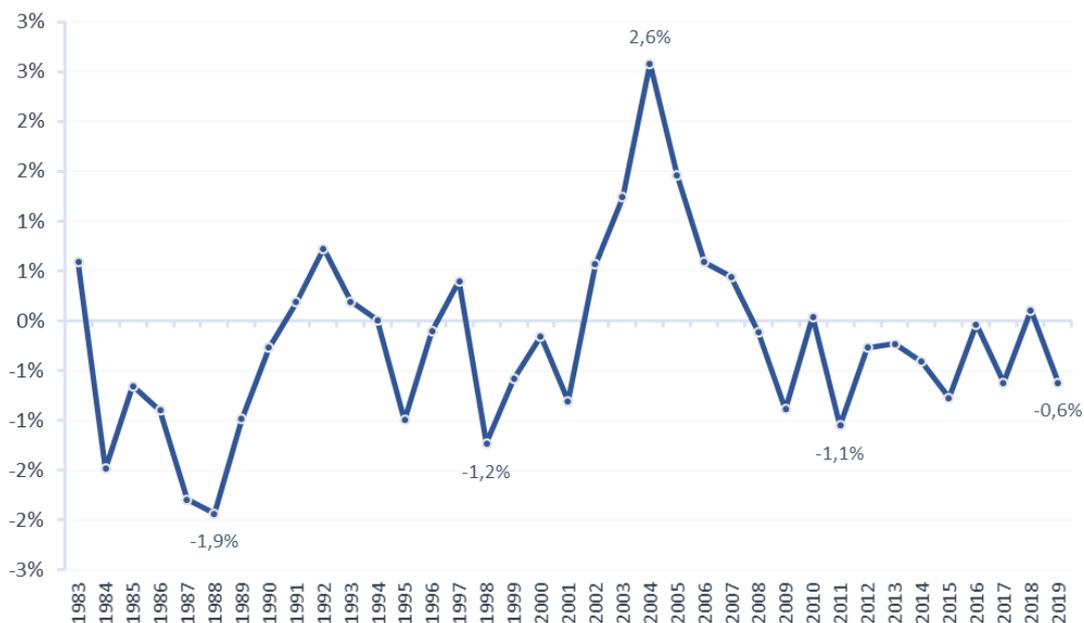
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

El análisis en término de una variable representativa del nivel de actividad como el PBG de la provincia, permite obtener conclusiones algo diferentes a las mencionadas anteriormente. Si bien 2004 sigue mostrando el mayor superávit de la serie (2,6% del PBG), 2011 ya no muestra el déficit más abultado (-1,1% del PBG), sino que lo hace 1988 (-1,9% del producto bruto provincial).

Cuando se observa el resultado primario en relación al producto, es notoria la mejora de éste desde 1988 hasta 1993, donde se alcanza un máximo local en la serie. Aunque los subperiodos mencionados se mantienen igualmente definidos, en la serie con respecto al producto, la variable se muestra más *suave*

a partir de 2009. Aunque no se cuenta con información oficial para el cálculo del PBG santafesino para 2018 y 2019, de ahora en adelante se supondrá que el PBG de la provincia evolucionó igual que el producto interno bruto nacional (-2,5% en 2018 y -2,2% en 2019). Así, la serie muestra un patrón en forma de *serrucho* para los últimos años de la ventana temporal, aunque con una magnitud que no llega al 1% del PBG.

Gráfico 3.3: Resultado primario de Santa Fe (% del PBG)



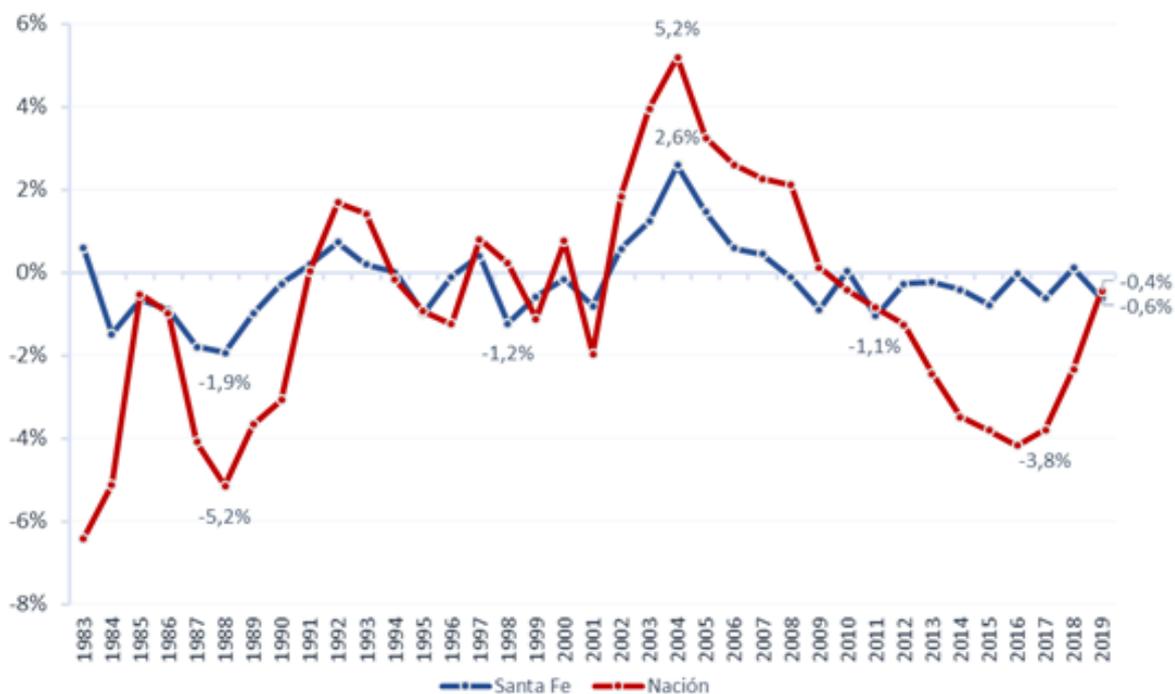
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Lo más relevante de este ratio es la posibilidad de comparación que brinda. Si se compara con el desempeño del nivel federal o nacional, se puede observar, en términos generales que la evolución de ambos resultados es similar, aunque más *suave* para la provincia. Desde 1988 hacia 1993 es clara la diferencia en la magnitud de los resultados de provincia y nación, aunque con el mismo patrón de evolución. Desde 1993 hacia 2002 la evolución y magnitud son muy similares, aunque, de no haber traspasado gastos la nación a las provincias, se observaría un resultado quizás positivo para Santa Fe y uno mucho más negativo para Nación.

Desde 2003 hasta 2009 se observa lo mismo que desde 1988 hasta 1993: una evolución idéntica, pero de diferentes magnitudes. A partir de 2011 y hasta 2017, la diferencia es muy clara: la provincia de Santa Fe mantiene un resultado primario negativo, aunque estable, mientras que el de Nación no paró de aumentar hasta 2016, con un quiebre en 2017. A partir de 2018, el resultado

primario de nación comenzó a acercarse hacia el equilibrio presupuestario, casi alcanzándolo en 2019 y mostrando en ese año un mejor desempeño relativo en comparación con el resultado primario provincial.

Gráfico 3.4: Resultado primario de Santa Fe y Nación (% del Producto Bruto)



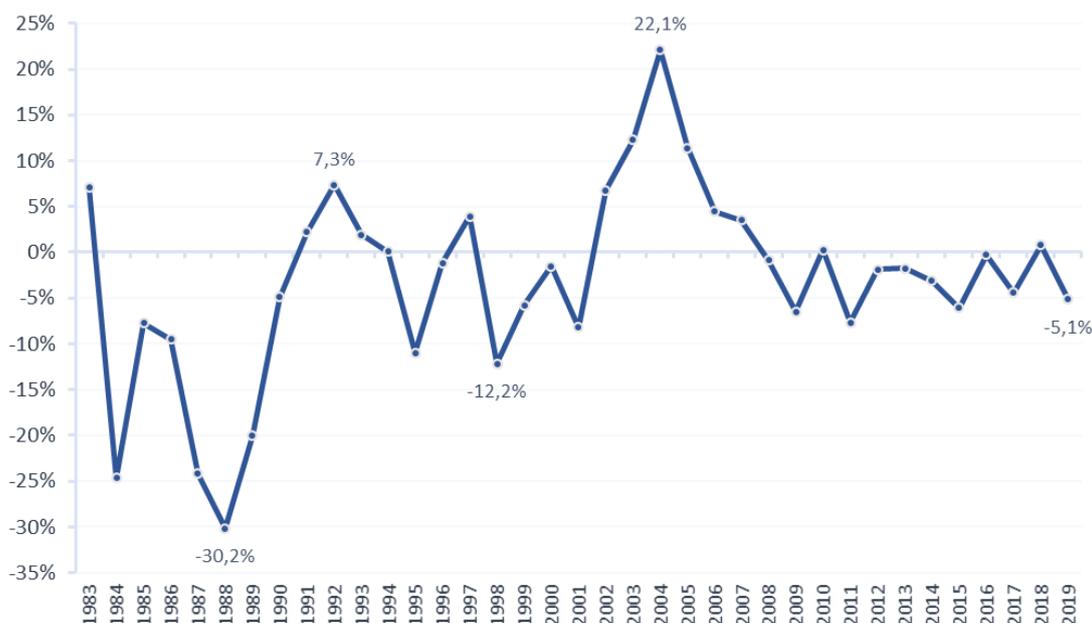
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Otra manera de analizar el resultado primario es dividiéndolo, para tomar relevancia del mismo, ya sea por los ingresos totales o por los gastos primarios, para saber qué porcentaje de ellos “sobró” o “faltó”. Si se analiza el ratio resultado primario / ingresos totales, se observa una evolución similar a la ya descrita en los primeros tres gráficos.

Analizando la serie completa, fueron más los años donde “faltaron” ingresos (o sobraron gastos) que donde “sobraron” recursos públicos. Al mostrar la misma evolución que el resultado primario en precios constantes, o en términos del PBG, se aprecia que en los periodos 1984-1990, 1995-2001 y 2008-2019, los ingresos totales no alcanzaron a cubrir la totalidad de los gastos primarios. Luego, en cortos períodos, los ingresos totales sobrepasaron a los gastos primarios.

Se destacan particularmente dos valores atípicos en la serie, un mínimo absoluto de -30,2%, y un máximo absoluto de 22,1%. Ello significa que en 1988 hubiese hecho falta un 30,2% más de ingresos para que el resultado primario fuese nulo (es decir equilibrado); de la misma manera, en 2004, con algo menos de 22,1% de menores ingresos se hubiese alcanzado un equilibrio fiscal primario.

Gráfico 3.5: Resultado primario sobre Ingresos totales



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

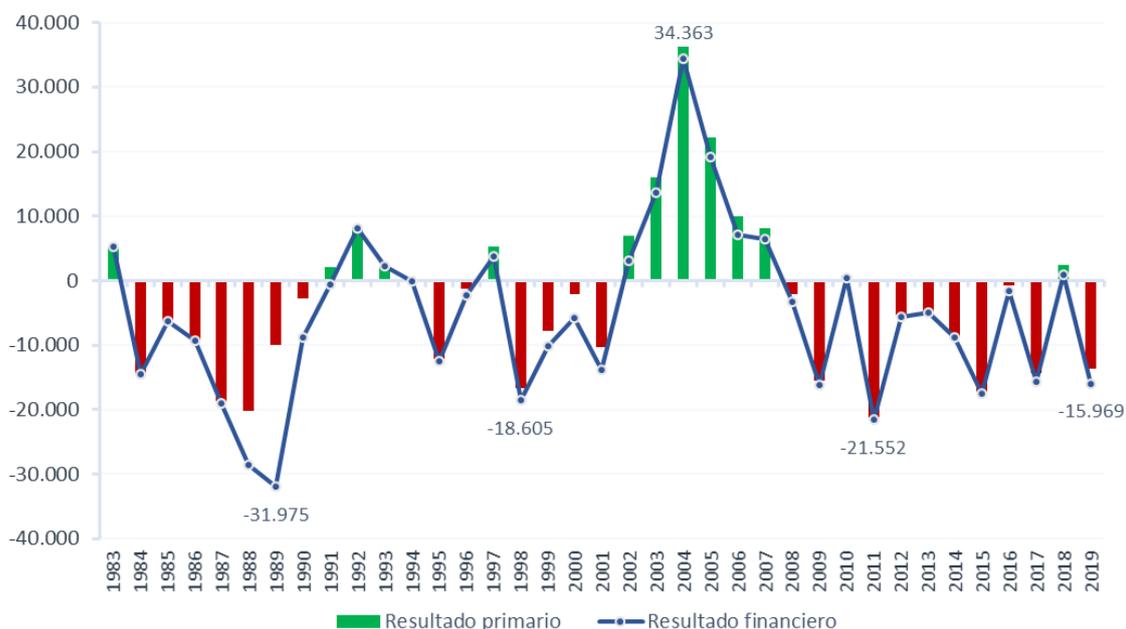
III.2. Resultado Fiscal

Como se mencionó anteriormente, el resultado fiscal surge de la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, por lo que la diferencia con el resultado primario son los montos pagados de intereses de deuda. En el gráfico se puede apreciar que los intereses de deuda no han sido demasiado significativos en Santa Fe a lo largo del período, a excepción del subperíodo 1988-1990.

Así, en 1989, el déficit fiscal fue de \$31.975 millones (\$ de 2019), mientras que el primario fue de \$10.051 millones, es decir, los intereses de deuda representaron más del 200% del gasto primario. La diferencia entre déficit primario y fiscal se mantuvo hasta 1990, donde los montos casi se igualan y mantienen una evolución muy parecida hasta 2019.

En 2004, máximo local de la serie, el superávit fiscal fue de \$34.363 millones, mientras que el primario fue de \$36.299 millones. De la misma manera que el resultado primario, el fiscal se convierte en negativo a partir de 2008, y se mantiene así hasta 2019, a excepción de 2010 y 2018.

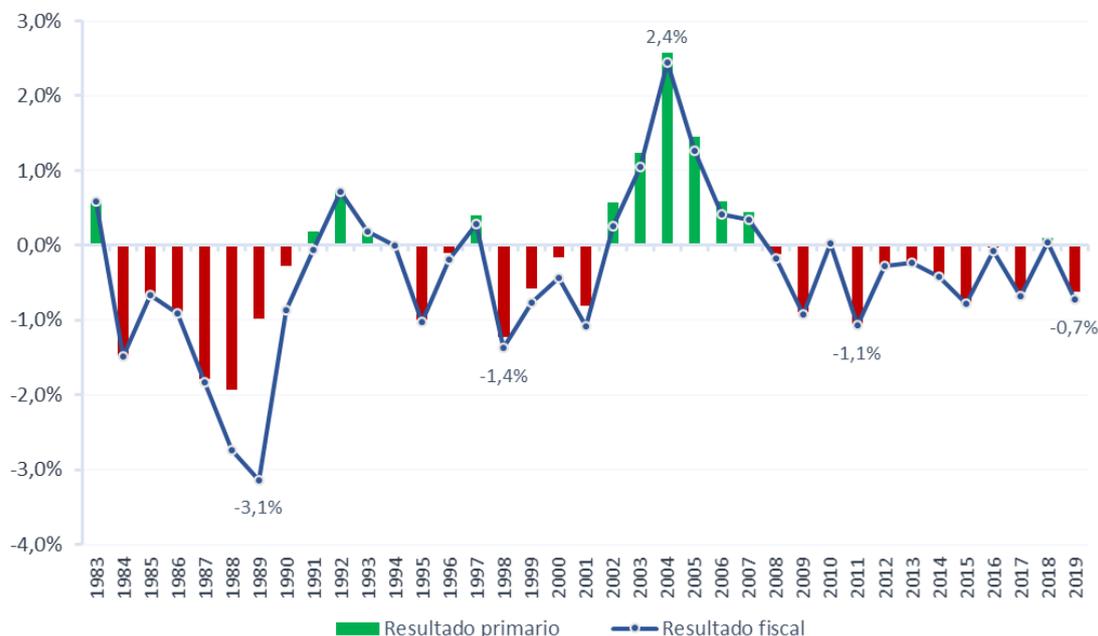
Gráfico 3.6: Resultado primario y fiscal (millones de \$ de 2019)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Nuevamente, al igual que ocurre con el resultado primario, al analizar el resultado fiscal en términos del PBG, la serie es algo diferente a la que se muestra en pesos constantes de 2019. El año 1988 ya no es el de mayor déficit, sino que 1989 se convierte en el año de resultado fiscal más negativo, mostrando el mínimo absoluto de la serie, aunque con un guarismo mucho mayor que el que exhibe el resultado primario, por la carga de intereses de deuda. Además, 1998 exhibe un déficit fiscal superior al de 2011 (-1,4% vs. -1,1%), y 2004 sigue mostrando el máximo absoluto de la serie, aunque siendo el superávit fiscal menor al superávit primario, nuevamente, por la carga de la deuda (aunque no tan significativa). El último año de la serie analizada, por su parte, finalizó con un déficit fiscal de 0,7% del PBG.

Gráfico 3.7: Resultado primario y fiscal (% del PBG)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al comparar el resultado fiscal de la provincia de Santa Fe con el de la Nación, la evolución de ambos ya no es tan similar como ocurría con el resultado primario, aunque comparten la misma evolución en algunos subperíodos.

Desde 1983 hasta 1986 la evolución de ambos resultados es opuesta, empeorando relativamente la de la provincia y mejorando la de la nación. Desde allí hasta 1989 muestran la misma evolución, aunque el déficit nacional es más pronunciado. A partir del inicio de la década de 1990, con la estabilización de la inflación desde los primeros años de dicho periodo, comienza un período de mejora del resultado financiero que duraría hasta 1993 para nación, y 1992 para provincia. En este período tanto provincia como nación alcanzan el equilibrio fiscal, incluso con un pequeño superávit fiscal para el caso de provincia.

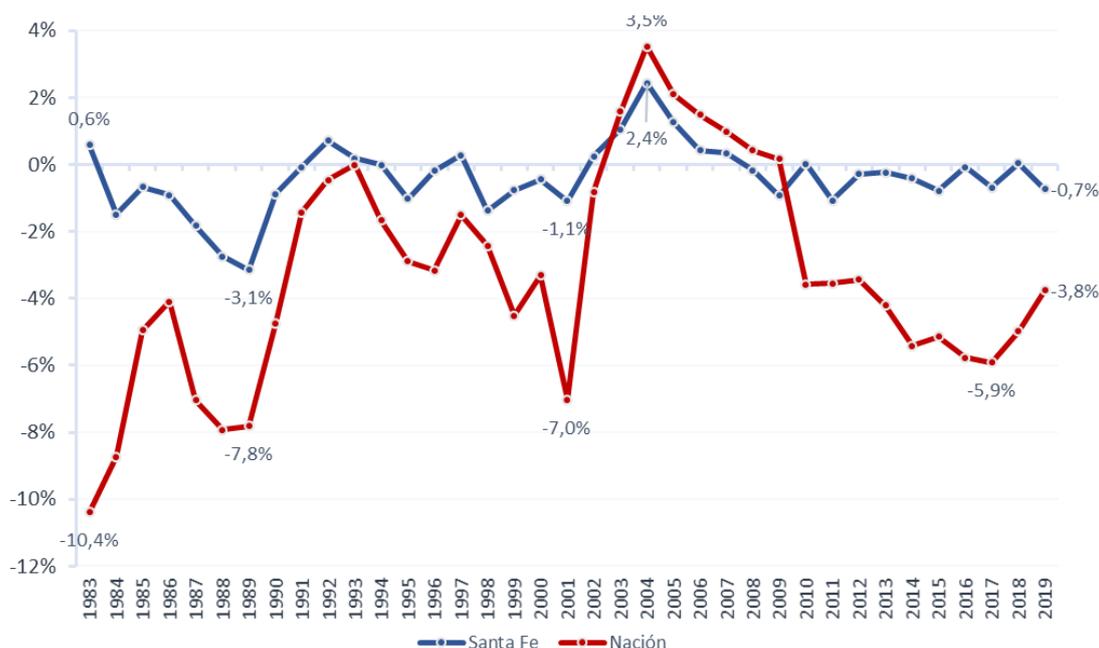
Desde 1993 hasta 2001 ambas tendencias son decrecientes, aunque la de nación mucho más que la de provincia, resultado del creciente pago de intereses por el endeudamiento generado en el primer mandato de C. S. Menem, con una carga de la deuda “back-loaded”, es decir, concentrada hacia el final de la década.

El período 2002-2004 es de mejora del resultado fiscal tanto para provincia como para Nación, aunque las magnitudes de nación son mayores: parte de un déficit fiscal más negativo, y acumula uno más positivo para final del

período. Cabe recordar que en dicho periodo se dio el boom del precio de las commodities, junto con la creación de impuestos que eran recaudados básicamente por el nivel federal (Retenciones a la exportación e Impuesto al cheque). Desde 2004 hasta 2017 ambos resultados mostraron una tendencia de desmejora constante, alcanzando en 2008 un resultado negativo para el caso de provincia, y en 2010 para el caso de nación (ayudada en 2008 y 2009 por la estatización de las AFJP).

La Provincia ha mostrado, desde 2010 hasta 2017, un resultado negativo y relativamente constante respecto a Nación, que lo ha profundizado casi año a año, finalizando el 2017 con un déficit fiscal de 5,9% del PBI, mientras que la provincia de Santa Fe lo hizo con uno de 0,7% del PBG. Los años 2018 y 2019 fueron de ajuste del resultado fiscal para nación, que logró llevarlo al -3,8% para 2019, mientras que Santa Fe mantuvo en esos años la performance de años anteriores.

Gráfico 3.8: Resultado fiscal de Santa Fe y Nación (% del Producto Bruto)



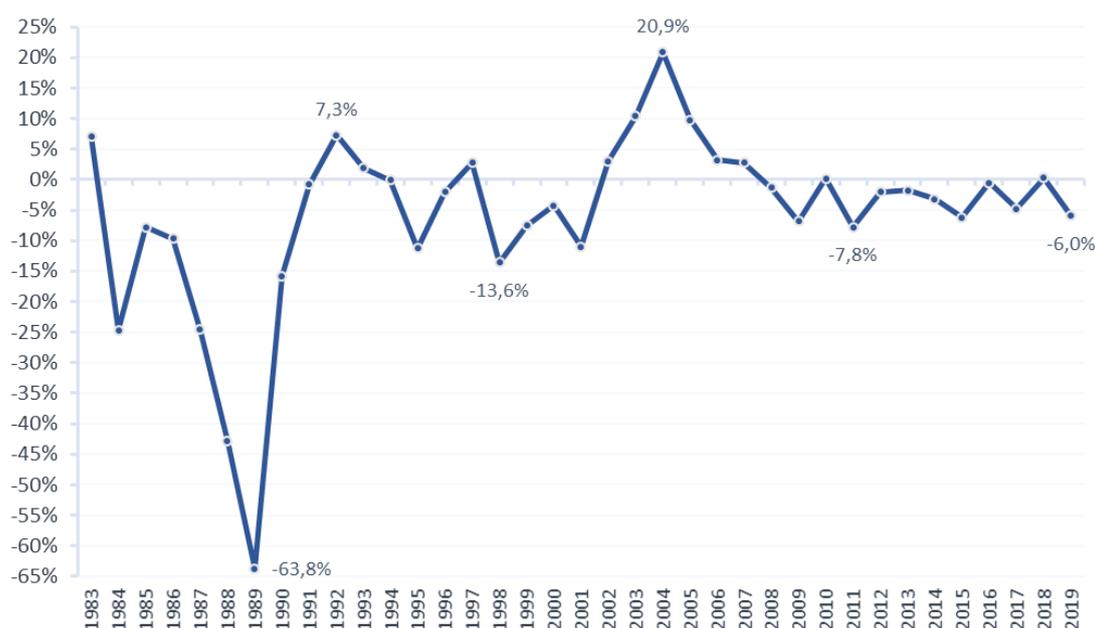
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al igual que se hizo con el resultado primario, se puede analizar el ratio resultado fiscal / ingresos totales. Otra vez, fueron más los años donde “faltaron” ingresos (o sobraron gastos en relación a los recursos entrantes) que donde “sobraron”. Al mostrar la misma evolución que el resultado fiscal en precios constantes, o en términos del PBG, se aprecia que en los periodos 1984-1991,

1994-2001 y 2008-2019, los ingresos totales no alcanzaron a cubrir la totalidad de los gastos totales. Luego, en breves períodos anuales, los ingresos totales sobrepasaron a los gastos totales.

Al analizar el resultado fiscal, el mínimo absoluto de la serie es de mucha mayor magnitud que analizando el resultado primario, claramente influenciado por el peso de los intereses de la deuda. Así, este mínimo alcanza el 63,8% de los ingresos totales, y el máximo el 20,9% de los mismos. Ello significa que en 1989 hubiese hecho falta un 63,8% más de ingresos para que el resultado fiscal fuese nulo; de la misma manera, en 2004, con algo menos de 20,9% de menores ingresos se hubiese alcanzado un resultado fiscal nulo.

Gráfico 3.9: Resultado fiscal sobre Ingresos totales



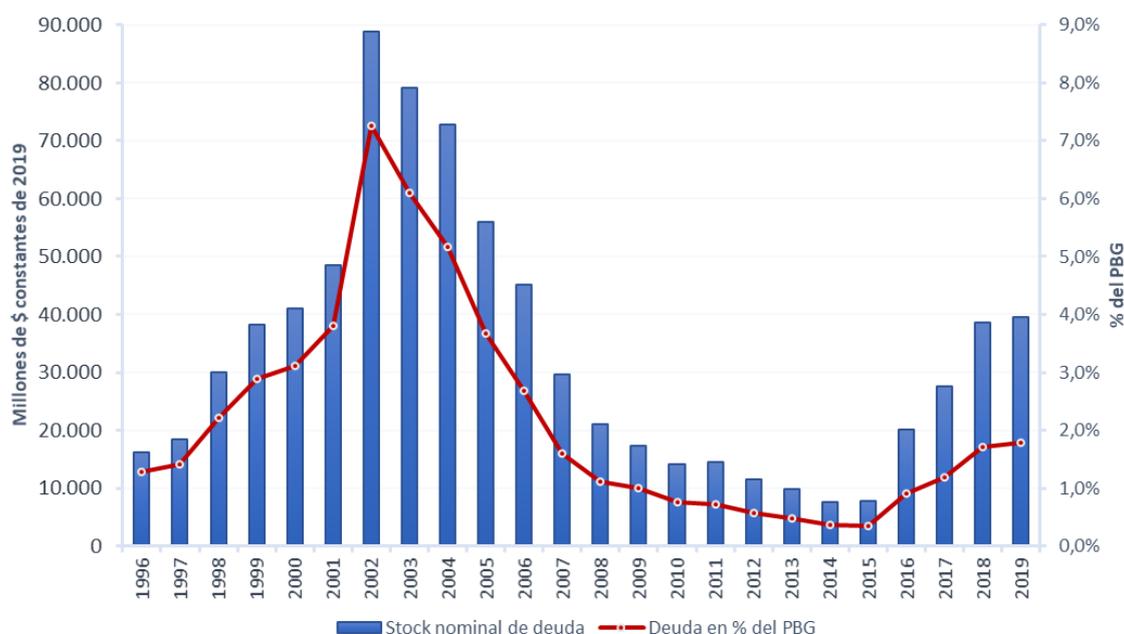
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

III.3. Deuda pública

La evolución del stock de deuda pública provincial y su magnitud en términos del PBG provincial de la provincia de Santa Fe para el **período 1996-2019** (no se dispone de información para el periodo anterior) se exponen en el gráfico 3.10. La deuda en monto y porcentaje del producto fue incrementándose

desde 1996 hasta 2002, año en el cual hizo eclosión debido a la devaluación post-salida de la convertibilidad, para posteriormente disminuir hasta 2014, y a partir de allí cambiar de rumbo y volver a aumentar hasta 2019.

Gráfico 3.10: Deuda pública provincial



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Es interesante mencionar que el aumento de la carga de la deuda denotado en el primer subperíodo no se debió a un elevado aumento del gasto público total y deterioro de resultados, ya que para dicha franja temporal la carga de la deuda más que se quintuplicó, mientras que el gasto mostró una tendencia algo inestable, siendo por ejemplo un 15% menor en 2002 que en 1996. La razón de la evolución de la deuda tiene más que ver con su estructura y la moneda de denominación de la misma, dados los cambios de las principales variables económicas como la inflación y el tipo de cambio a medida que transcurría esa fase temporal.

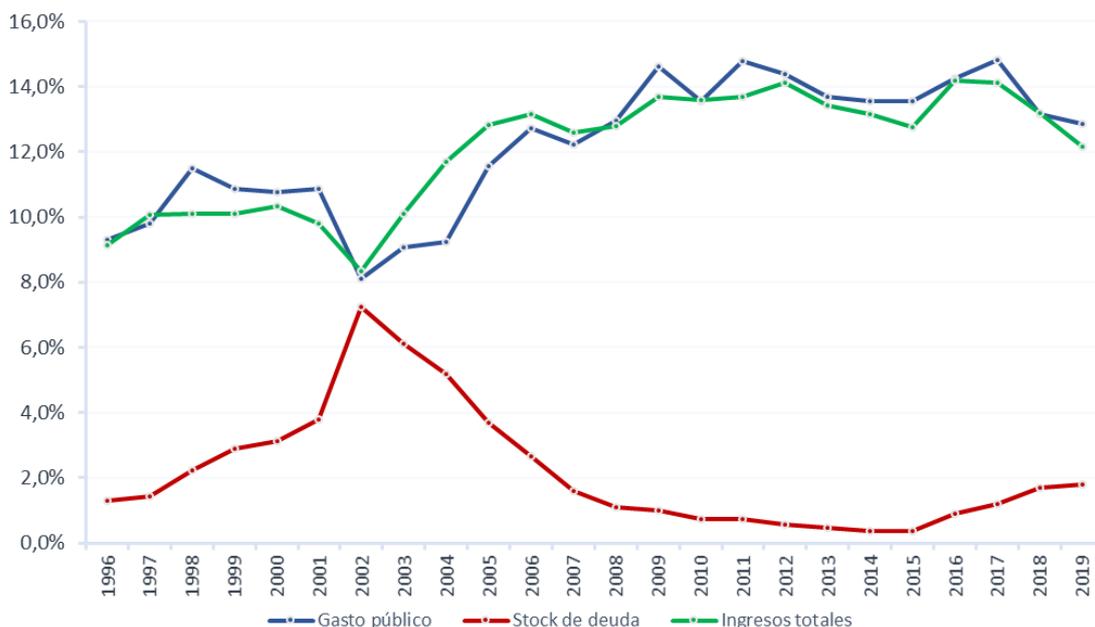
A partir de 2002 es evidente la tendencia creciente que muestra la serie de gasto en términos del PBG, mientras que la serie de deuda provincial muestra una tendencia totalmente opuesta, llevando la participación de la deuda provincial a menos de 0,5% del producto bruto geográfico. Es en el tercer subperíodo donde coinciden la evolución positiva de las series de gasto y de deuda.

Cuando se analiza la evolución de la serie de deuda respecto de los ingresos totales se encuentra una relación similar. Mientras que la deuda aumentó desde 1996 hasta 2002, los ingresos se mantuvieron estables (a grandes rasgos), con una caída pronunciada en 2001 y 2002, debido en el último año al efecto inflacionario de la devaluación.

Posteriormente, se aprecia que el stock de deuda en términos del producto comienza un recorrido bajista, mientras que los ingresos presentan uno alcista, al igual que lo hicieron los gastos, pero estos últimos a un mayor ritmo. A partir de 2015, la evolución de ambas series vuelve a coincidir.

Así, entonces, pareciese que en el caso de Santa Fe el aumento del gasto público no se financió con emisión de deuda pública, sino que se lo hizo con un aumento de ingresos de casi la misma cuantía. Recientemente, en los últimos cuatro años, donde caen ingresos y gastos, sí pudo apreciarse que aumenta el stock de deuda de manera conjunta.

Gráfico 3.11: Deuda pública, gasto público e ingresos totales (% del PBG)



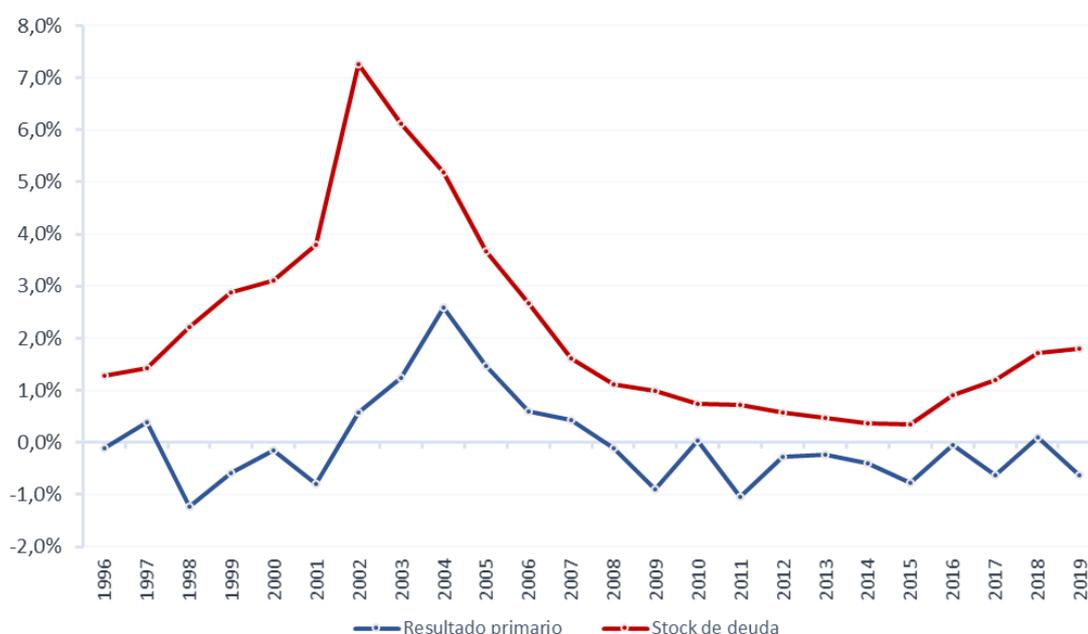
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Cuando se observa la evolución del stock de deuda contra el resultado primario (no el financiero para evitar el efecto del stock de deuda sobre éste a través de los intereses de deuda) ya no se observan evoluciones opuestas, que sería lo esperable, sino que evolucionan a la par.

A grandes rasgos, cuando el stock de deuda aumenta, también lo hace el resultado primario, y viceversa. Aunque puede apreciarse que esta última serie estaría rezagada dos períodos, por lo cual, la variable líder pareciera ser el endeudamiento.

Así, la deuda no pareciera tener un rol preponderante dentro de las finanzas de la provincia de Santa Fe, no sólo por su baja participación con respecto al producto, sino que además porque cuando empeora el resultado primario, baja el stock de deuda, por lo que el endeudamiento no pareciera haber sido el mecanismo elegido para enfrentar los resultados negativos contemporáneos.

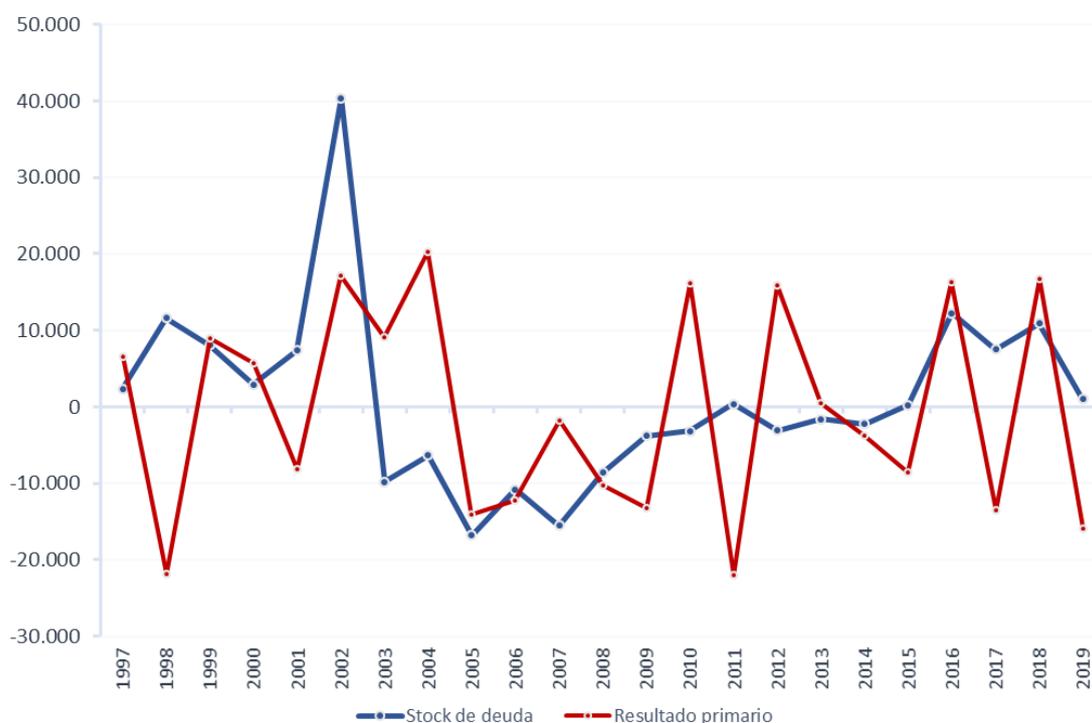
Gráfico 3.12: Deuda pública y resultado primario (en % del PBG)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al tomar primeras diferencias tanto de las series de resultado primario como de las de stock de deuda, se puede buscar evidencia acerca de si el superávit o déficit extra de cada año se cubría con nueva emisión de deuda. Sin embargo, no se encuentra correlación entre ambas series. La serie del stock de deuda muestra cierto patrón determinístico, modelable probablemente a través de un modelo autoregresivo, mientras que la serie de resultado primario pareciera ser *ruido blanco*. Esta es otra forma de ver que las variaciones en el stock de deuda y en el resultado primario no están correlacionadas, por ende, pareciera que la emisión de deuda no fuese la principal fuente de financiamiento de desequilibrios primarios.

Gráfico 3.13: Stock de deuda y resultado primario en primeras diferencias (millones de \$ constantes de 2019)



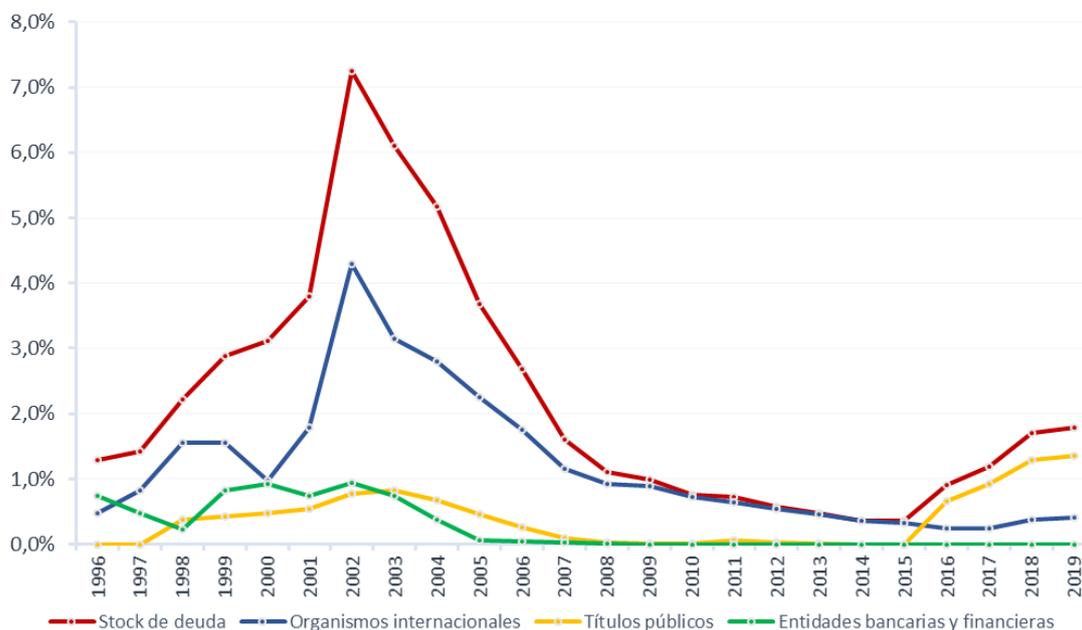
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Al analizar la composición del stock de deuda por acreedores en el tiempo se encuentra que los componentes más relevantes, y que explican casi la totalidad del stock de deuda provincial son: organismos internacionales, títulos públicos y entidades bancarias y financieras.

Durante toda la ventana temporal, es evidente la correlación entre el stock total de deuda y la deuda con organismos internacionales, siendo este componente el determinante principal del stock total. Luego, cobran relevancia los títulos públicos en los subperíodos 1998-2006 y 2016-2019, mientras que la deuda con entidades bancarias y financieras resultó la más relevante en el subperíodo 1999-2004. Cabe recordar que precisamente a la salida de la convertibilidad, se dio un proceso mediante los Programas de Financiamiento Ordenado y los Programas de Asistencia Financiera (PFO y PAF, respectivamente) que para resumirlo consistieron en una suerte de “nacionalización” de las deudas provinciales, en el sentido de que los bancos y entidades financieras dejaron de ser los principales acreedores de los fiscos subnacionales.

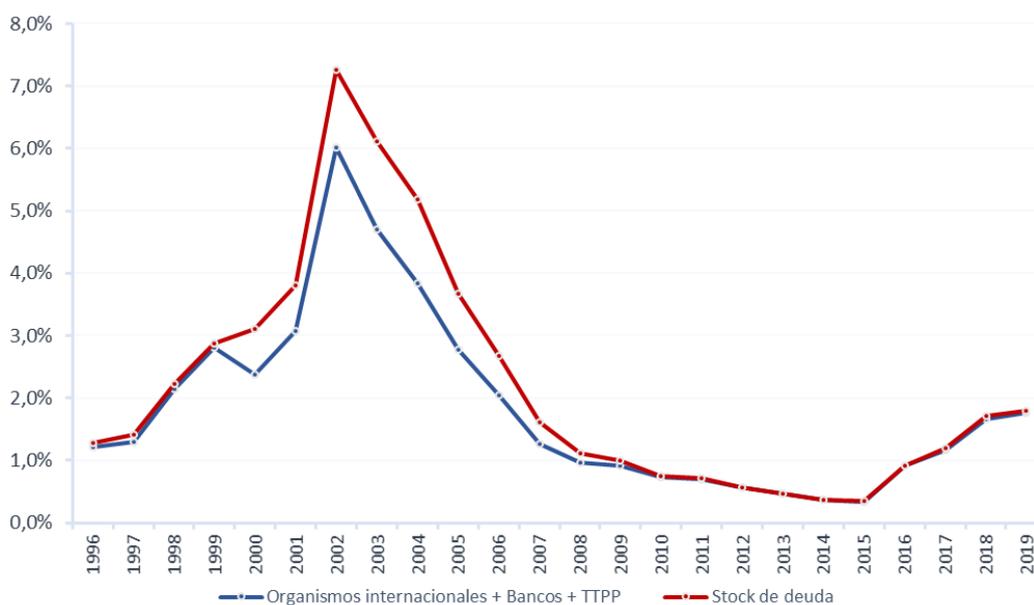
Así, los 3 componentes explican, en promedio, el 90% del stock total a lo largo del período 1996-2019.

Gráfico 3.14: Evolución del stock de deuda por componentes (% del PBG)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Gráfico 3.15: Evolución del stock de deuda total y de suma de componentes principales (% del PBG)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

III.3.1 Servicios de la deuda

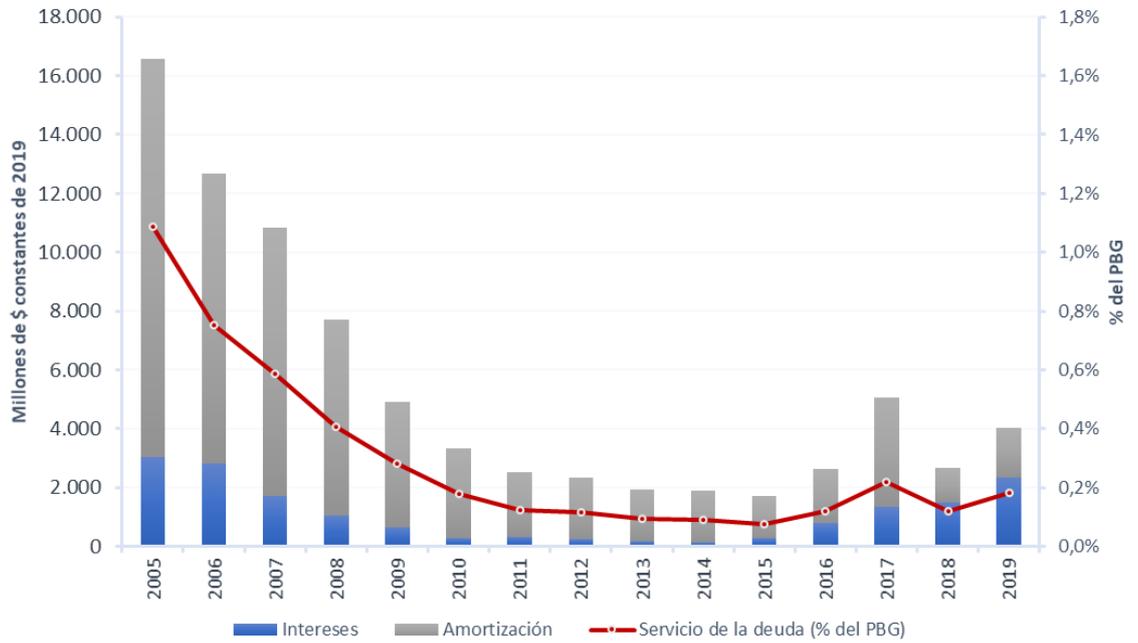
El servicio de la deuda es el monto de obligaciones por concepto del capital o principal de un préstamo que se encuentra pendiente de pago, así como de los intereses, comisiones y otros derivados de la utilización del préstamo, que se debe cancelar periódicamente según lo acordado.

Puede observarse que desde 2005 hasta 2015 (se dispone de la información relevante desde 2005) fueron reduciéndose los servicios de deuda, con algunos *saltos* sobre todo en los últimos cuatro años. Esto es congruente con lo observado en el gráfico 3.14, pues en los primeros años de la serie del gráfico 3.15 se distingue una alta carga de las amortizaciones dentro de los servicios de deuda. Ello indicaría que, a partir de 2005, con la reestructuración de deuda nacional, comenzó a devolverse el capital de la deuda provincial, y por ende, reduciéndose los montos de amortizaciones año a año, derivando en el paulatino desendeudamiento observado en el gráfico 3.10.

Con respecto a los intereses de deuda, se mantienen relativamente bajos y estables para todo el período, lo cual es congruente con lo observado en el gráfico 3.6, ya que los intereses impactan directamente en la diferencia entre los resultados primario y fiscal, y ésta no ha sido significativa desde 2005 hasta 2019.

Si bien en los últimos cuatro años ha habido un crecimiento de los intereses de deuda, el salto más atípico de los servicios se dio en 2017, debido mayormente al aumento de amortizaciones, derivado de un aumento del 2739% de las amortizaciones de los bonos estatales respecto al promedio de los años anteriores.

Gráfico 3.16: Servicios de la deuda pública. En millones de \$ constantes de 2019 y en % del PBG (eje derecho)



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

IV. INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS

Cualquier gobierno que tenga intenciones de llevar a cabo una política fiscal responsable necesita tener a su disposición herramientas que le permitan evaluar su accionar. La evaluación de la política fiscal implica una medición continua en el tiempo de los resultados obtenidos, y de la comparación de éstos con los resultados planeados, a fin de mejorar la gestión pública.¹⁶

En este sentido, los indicadores de desempeño -en el ámbito de la medición del sector público- son instrumentos que permiten medir las variables asociadas al cumplimiento de metas de la política fiscal. Constituyen un elemento que ayuda a dejar de lado el accionar irreflexivo de los gobernantes, en tanto que brindan información sobre las áreas de acción, aportando un marco estratégico a la toma de decisiones y transparencia a la gestión pública.¹⁷

Es importante diferenciar lo que es la “medición de una variable” de un “indicador”. El indicador es una medición ordinal que siempre tiene un rumbo esperado. Por ejemplo, el “Gasto en Personal” constituye una medición sobre la cual no se puede establecer si su valor es *bueno o malo* por sí solo. En cambio, la relación “Gasto en Personal / Gasto Total” es un indicador de rigidez presupuestaria que generalmente se espera que tenga una evolución a la baja si el objetivo es la productividad y eficiencia del empleo público. Esto implica que, a la hora de evaluar, es importante saber de forma adelantada hacia dónde se esperaría que el indicador se dirija.

A continuación, se lleva a cabo un análisis de indicadores, muchos de los cuales se encuentran previstos en la legislación argentina (particularmente los provistos por el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal), junto con algunos indicadores extras que resultan de utilidad con el fin de medir la performance fiscal de la Provincia de Santa Fe a lo largo del tiempo.

Para el cálculo de los indicadores se hace uso de los datos proporcionados en los capítulos previas referidos a los ingresos y los gastos del gobierno provincial, de modo que la fuente es la allí señalada.

¹⁶ Armijo, M. (2011).

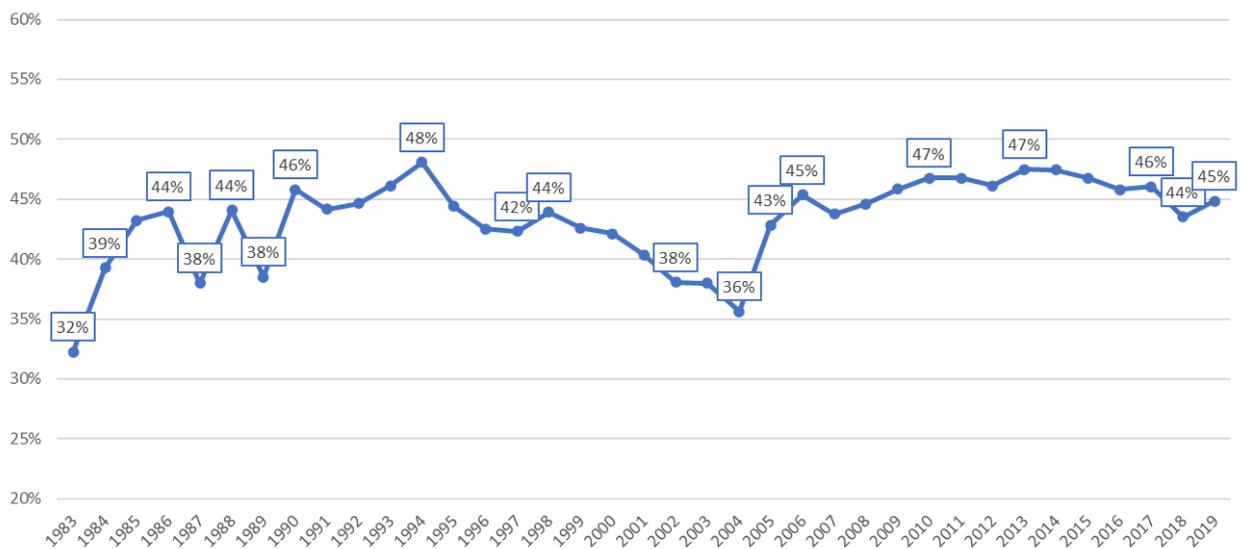
¹⁷ Bonnefoy, J. C. (2003).

IV.1. Indicadores de Recursos

IV.1.1. Indicador de recursos propios

Para comenzar el análisis es útil observar la evolución de los recursos con los que cuenta la provincia. En este sentido, la legislación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal establece el cálculo de un indicador que mide la relación de los **ingresos tributarios propios respecto a los ingresos tributarios totales**, reflejando el grado de *autonomía tributaria provincial*. Mientras más bajo sea su valor, mayor será la dependencia de la provincia hacia los recursos tributarios de origen nacional.

Gráfico 3.17: Recursos Tributarios Propios sobre Recursos Tributarios Totales 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

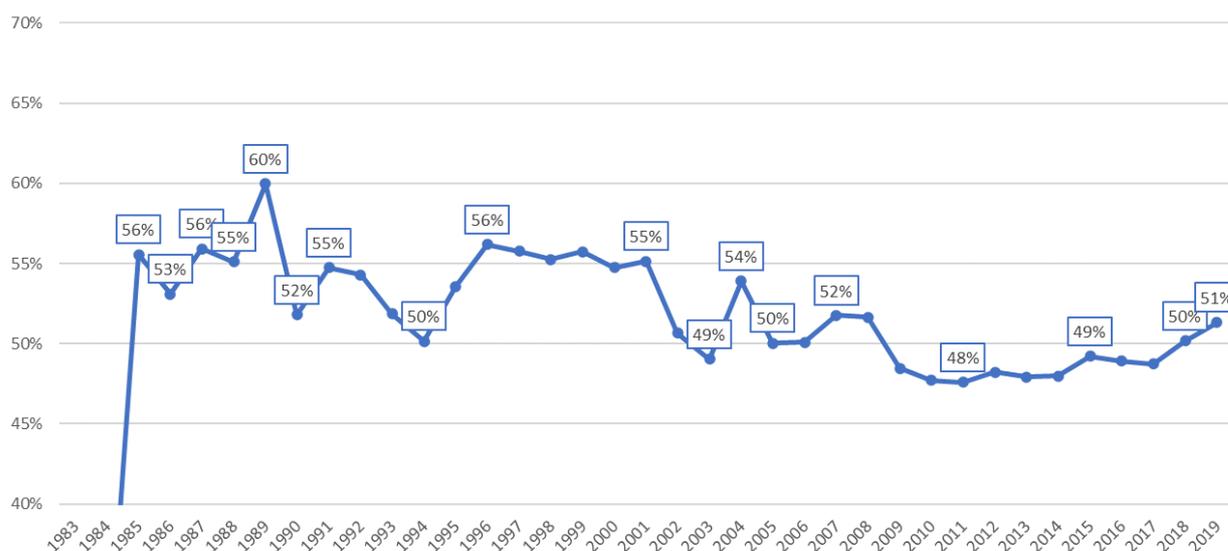
Como puede observarse, la participación de los recursos tributarios propios se mantuvo durante el período analizado relativamente estable por encima del 40%, cercano a los valores que muestran provincias similares en cuanto a nivel de ingreso y densidad poblacional (como Córdoba y Mendoza). Al mismo tiempo, el promedio nacional de este indicador se encontró a lo largo de los años cerca del 26%, y Santa Fe se encuentra en los primeros puestos a nivel nacional (en el quinto puesto, precisamente). En el período comprendido entre 1998 y 2004 puede apreciarse una tendencia decreciente del indicador, que se reduce 8 p.p. desde 44% hasta 36%, debido a la menor participación de la recaudación tributaria propia en los recursos provinciales, producto de la caída

que sufría la actividad económica, y la consecuente suba de las transferencias provenientes del Gobierno Nacional luego de la crisis. En los últimos 15 años se mantuvo estable en un promedio por encima del 45%.

IV.1.2. Indicador de las Transferencias Automáticas

Este indicador analiza el **porcentaje de los recursos totales que ingresa a las arcas provinciales a través de transferencias automáticas por parte de la Nación**. Es, de alguna manera, la otra cara de la moneda respecto al indicador anterior. Como se expuso en capítulos previos, estas transferencias automáticas están formadas por los ingresos tributarios nacionales (Coparticipación) y el Fondo Federal Solidario (mientras el mismo existió). Cuanto mayor sea este ratio, menor es el *grado de autonomía* de una jurisdicción, y, por lo tanto, es considerado un elemento clave para mantener las cuentas fiscales equilibradas.

Gráfico 3.18: Transferencias Automáticas sobre Recursos Totales | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Este indicador muestra una división entre el período previo a la crisis del 2001/2002 y el posterior: en el primero, el valor promedio de la relación TA / Recursos Totales fue de 55%, mientras que en el segundo fue del 50%. Se excluye del primer período los años 1983 y 1984, dado que el régimen de Coparticipación funcionaba con un esquema transitorio en el que se registraron como “No Automáticos” envíos que en la práctica eran asimilables a lo que posteriormente serían los automáticos. Considerando la importante participación

de la Coparticipación en las Transferencias Automáticas, y a su vez teniendo en cuenta que estas constituyen al menos el 50% de los recursos totales de la provincia, se puede apreciar una gran relación entre la recaudación nacional y los recursos con los que cuenta el gobierno provincial.

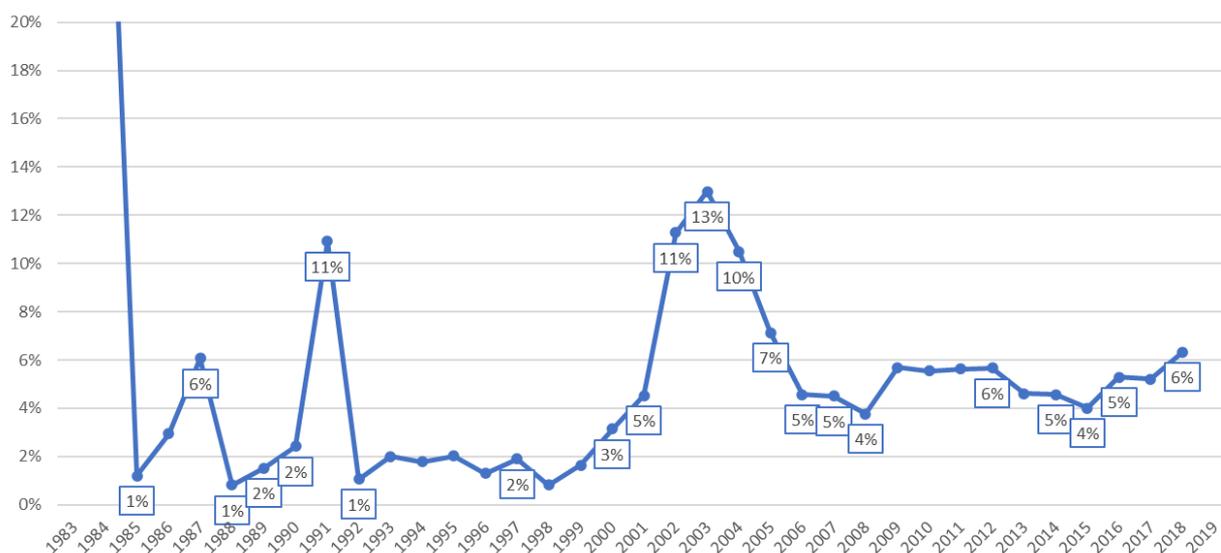
Esta dependencia de los recursos nacionales genera lo que se denomina falta de correspondencia fiscal: los gastos del gobierno no son acompañados por su recaudación, y en este caso actúa como un incentivo a gastar de forma más de lo que gastarían si los recursos fueran propios, ya que no es la provincia la que soporta el costo político de la recaudación. De todos modos, como se dijo anteriormente, cabe señalar que la provincia es una de las de menor dependencia del envío de fondos nacionales en comparación con el resto.

IV.1.3. Indicador de las Transferencias no Automáticas

El siguiente indicador, igual que en el caso anterior, está relacionado con el grado de autonomía de una jurisdicción y se calcula como el **cociente entre las transferencias no automáticas y los recursos totales**. La partida de las Transferencias no Automáticas (TNA) es aquella que abarca tanto las transferencias corrientes, como las de capital.

La importancia de las TNA radica en la posibilidad de hacer frente a caídas fuertes de la recaudación en épocas de crisis, y en la capacidad que tiene el Gobierno Nacional de ejecutarlas discrecionalmente, generando potenciales conflictos políticos.

Gráfico 3.19: Transferencias No Automáticas sobre Recursos Totales | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

Como puede observarse, las TNA suelen representar una fracción relativamente pequeña de los recursos totales (generalmente por debajo del 5%) y crecen en épocas de crisis, ya que constituyen una de las formas más comunes para paliar la caída de la recaudación tanto provincial como nacional. Así es que en el año posterior a la hiperinflación de 1989/1990, y en los años posteriores a la crisis del 2001/2002, el indicador crece considerablemente, tanto por la suba de las TNA como por la baja de la recaudación y de las TA.

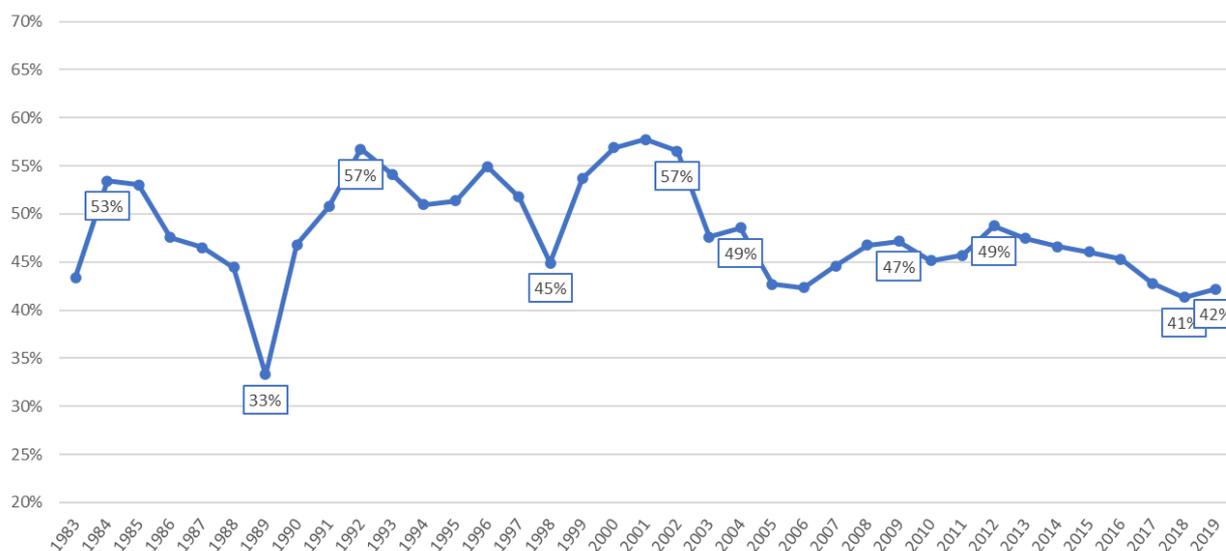
IV.2. Indicadores de Gasto Público

IV.2.1. Indicador de gasto en personal

Por el lado de los gastos, resulta imprescindible analizar la evolución del empleo público provincial, dado que la partida de gasto en personal tiene un peso principal en las erogaciones del Estado provincial. Es así que el primer indicador a analizar se construye como el **ratio entre el gasto en personal y el gasto primario de la provincia** (gasto total neto de los pagos de intereses de deuda). Este cociente refleja la participación del pago de todos los salarios en el gasto provincial. Cuanto mayor sea este ratio, mayor será la *rigidez presupuestaria* de la Provincia.

En la práctica se considera que el gasto en personal es un rubro inflexible a la baja, ya que su ajuste tiene fuertes consecuencias socioeconómicas y se encuentra políticamente restringido. Por lo tanto, para que el indicador baje es necesario que el incremento del gasto en personal sea inferior al incremento del gasto total.

Gráfico 3.20: Gasto en Personal sobre Gasto Primario | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

El gasto en personal en la Provincia de Santa Fe se encontró históricamente entre 45% y 60% del gasto primario hasta la crisis del 2001/2002, con una caída especial en la última hiperinflación, cuando cayó hasta el 33% (provocada por el atraso salarial que evidenciaron los empleados públicos en ese año).

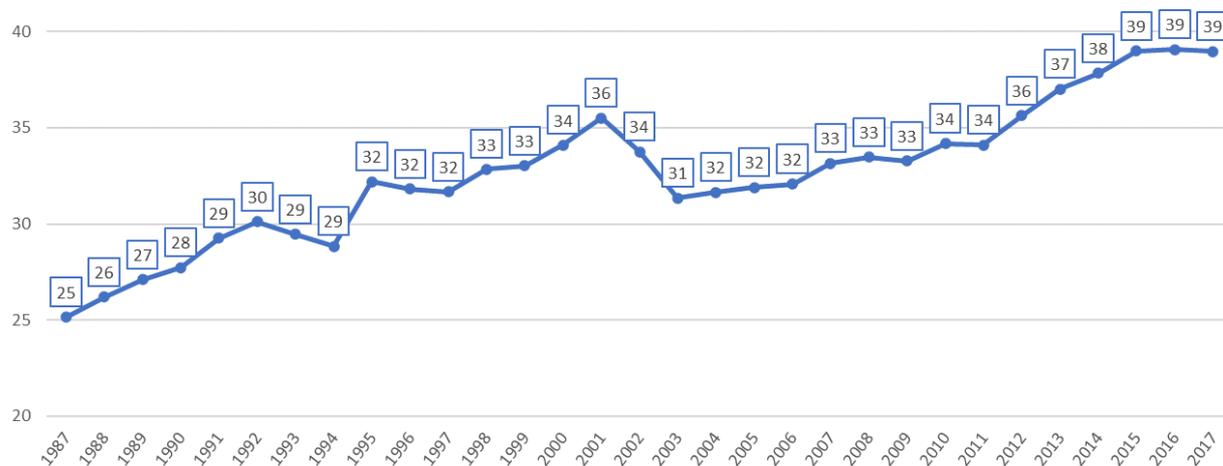
A partir de 2003, se aprecia una estabilización del indicador en valores cerca del 47% hasta el 2012, y un leve pero continuo descenso hacia los últimos años del período estudiado, donde se observaron valores de 41% y 42%. Esto se dio por una relativa estabilización del gasto en personal (en términos reales) al mismo tiempo que un incremento en el gasto primario real, como se comentó en el segundo capítulo de este estudio.

En los últimos años, Santa Fe fue una de las provincias con menor gasto en personal respecto del gasto primario, convirtiéndola así en una de las que exhiben menor rigidez presupuestaria por esta partida. Comparando con las otras 4 jurisdicciones de altos ingresos y alta densidad poblacional, sólo Córdoba se encuentra mejor posicionada que Santa Fe en este indicador.

IV.2.2. Cantidad de empleados cada mil habitantes

Para analizar la planta de personal ocupada del Sector Público No Financiero (SPNF) Provincial, en la legislación se dispone de un indicador que mide la **cantidad de empleados cada mil habitantes**. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de este indicador para el período comprendido entre 1987 y 2017, años para los cuales se dispone de esta información.

Gráfico 3.21: Cantidad de empleados cada 1.000 habitantes | 1987 - 2017



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

El empleo público cada 1000 habitantes en la provincia de Santa Fe aumentó casi ininterrumpidamente a lo largo del período para el cual se presentan los datos (1987 – 2017), a una tasa promedio del 3% anual. Tan solo en los primeros años de la Convertibilidad, los posteriores a la crisis del 2001/2002, y en el año 2009, se observó una caída del indicador, reflejando cierto patrón de respuesta del gobierno provincial ante las crisis económicas. Esto es de esperar considerando los déficits presupuestarios que se evidenciaron a lo largo de los años, que socavan la capacidad de ahorrar para hacer frente a los gastos en los años en los que la recaudación cae.

La dinámica observada a partir del 2003 hasta el final del 2015 es relevante, ya que muestra un comportamiento usual del empleo público: en los años en los cuales la economía crece (2003 – 2010), la cantidad de empleados no crece tanto como en aquellos años en los cuales la misma se ralentiza (2011 – 2015). Este comportamiento del sector público como *empleador de última*

instancia funciona como un *colchón* ante las dificultades para la creación de empleo privado.

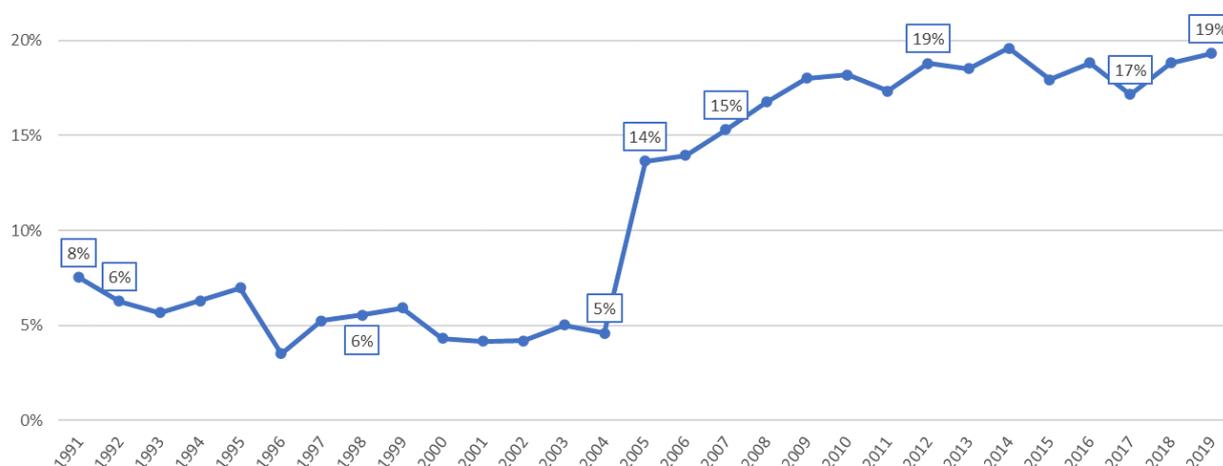
IV.2.3. Indicador de Seguridad Social

También resulta relevante medir la participación del gasto en seguridad social sobre el gasto primario, debido a la creciente participación de este gasto en las erogaciones del Estado, y por las implicancias que la dinámica demográfica del país tiene sobre este tipo de gasto. Corresponden a este concepto todo tipo de cobertura financiera originada en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo por medio de **pensiones, retiros y jubilaciones**, incluyendo el seguro de desempleo y otras prestaciones similares.

Puede observarse claramente la división en dos períodos: el primero, comprendido entre 1991 y 2004, donde se dio una leve tendencia decreciente en valores alrededor del 5%, y la segunda, desde 2005 hacia el fin del período de estudio, con una tendencia creciente en valores que promedian el 17%. En la segunda etapa, cuando impactó el inicio de un régimen de jubilación anticipada a los docentes junto a una moratoria de seguridad social, el indicador creció a una tasa promedio del 2,7%, finalizando el 2019 en 19%.

Esta evolución no fue acompañada por el resto del gasto en servicios sociales, por lo que la seguridad social pasó de representar menos del 10% de estos hasta 2004, al 27% promedio en los años posteriores, alcanzando el 31% en 2019.

Gráfico 3.22: Gasto en Seguridad Social sobre Gasto Primario | 1991 - 2019



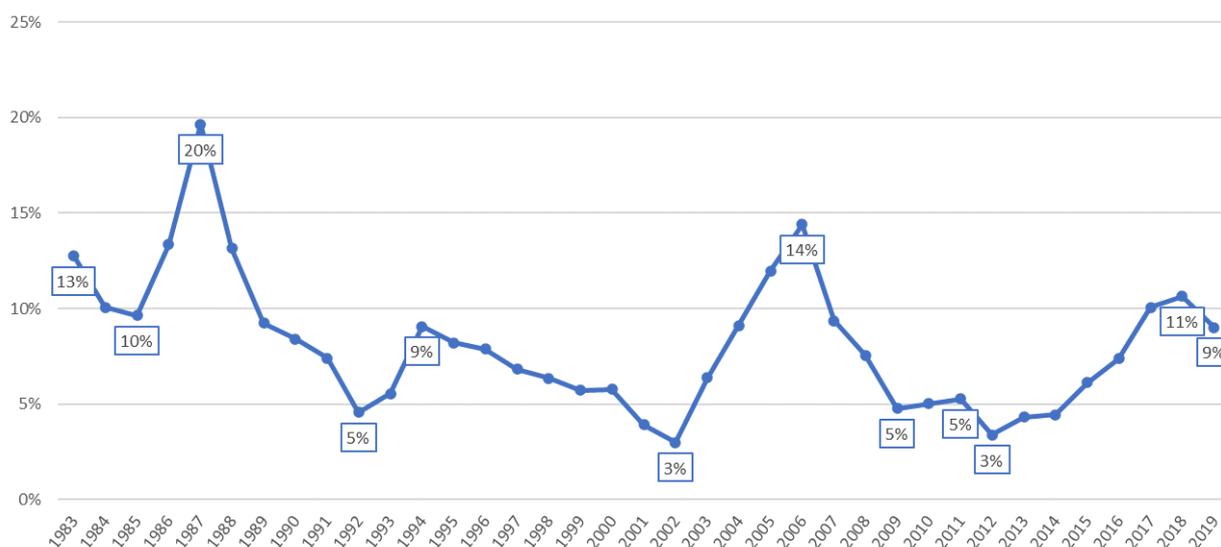
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

IV.2.4. Indicador de Inversión

Otro elemento del gasto público relevante en el análisis es la inversión pública, no tanto por su magnitud sino por sus efectos sobre la actividad económica. La obra pública, entre ellas la construcción, constituye un factor dinamizador de la economía argentina, tanto por el efecto multiplicador que genera, como por su contribución en la creación de empleo. Este efecto multiplicador se evidencia en la creación de empleo en actividades vinculadas a la producción de insumos, materiales y actividades de producción, distribución y comercialización de energía y agua, entre otras.

Es así que el siguiente indicador de gasto público provincial está relacionado con la evolución de la obra pública y se calcula como el **cociente de la inversión real directa y el gasto primario**. La partida de inversión real directa (IRD) agrupa el gasto de nuevas obras de infraestructura y la compra de bienes durables destinado a aumentar o reponer el patrimonio de bienes de capital del Estado. Concretamente, este ratio señala la participación de la obra pública en el gasto total de la provincia.

Gráfico 3.23: Inversión Real Directa sobre Gasto Primario | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

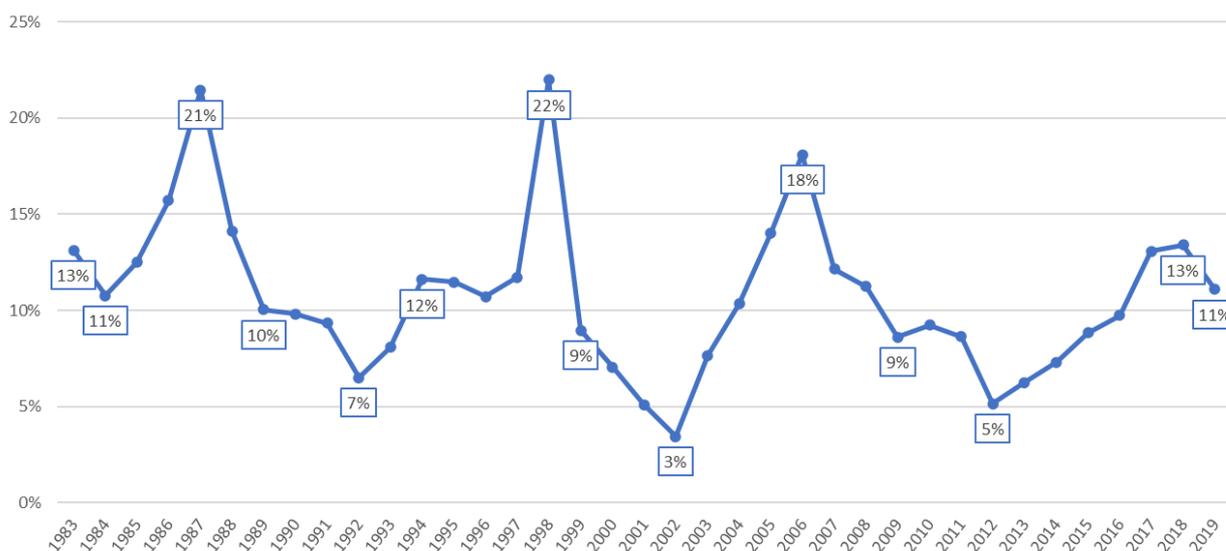
La IRD en la provincia representó históricamente una baja proporción del gasto primario, usualmente por debajo del 10%. Comúnmente, la IRD es la principal partida de ajuste de los gobiernos: ante una recesión, se suspende la

construcción de obras públicas, en parte por la menor recaudación y además porque se priorizan otros gastos como de personal, subsidios, etc. En años de recuperación o auge, generalmente puede observarse un repunte de la IRD, por el efecto multiplicador ya comentado, y por el beneficio político que suele ofrecer la construcción de obras. Así, en los años previos a la hiperinflación se observó un alto crecimiento de la IRD como porcentaje del gasto primario, seguido de una normalización y posterior caída a partir de 1988 hasta 1992. Luego de una leve recuperación producto de la imposición del régimen de Convertibilidad, se observa una nueva caída de la IRD, que se dio de manera continua hasta la culminación de la recesión económica en 2002. Con la recuperación de la economía en los años posteriores inmediatos, la IRD volvió a crecer a tasas elevadas y volvió a caer a partir de 2007. El último tramo de crecimiento se da en el período 2012 – 2018, a pesar del estancamiento de la economía a nivel nacional.

IV.2.5. Indicador de Gasto de Capital

El último indicador referido al gasto público se construye como la participación del Gasto de Capital sobre el Gasto Primario, para analizar la importancia de los gastos en obras públicas (IRD definida en el punto anterior), transferencias de capital y disminución de la inversión financiera.

Gráfico 3.24: Gasto de Capital sobre Gasto Primario | 1983 – 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. De Economía de la Provincia de Santa Fe

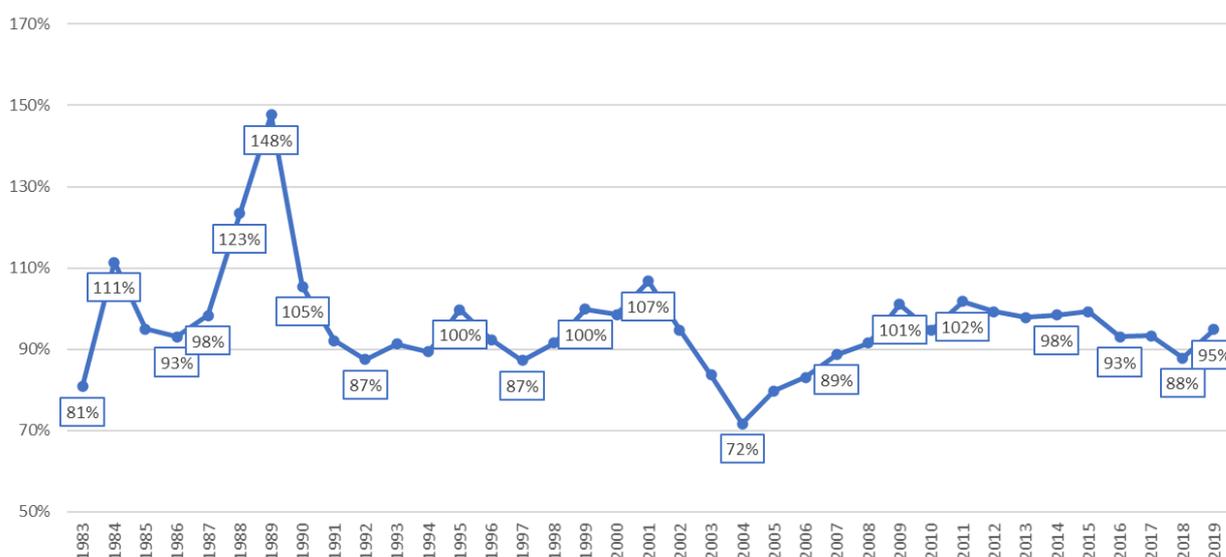
El gasto de capital como porcentaje del gasto primario muestra un comportamiento oscilatorio alrededor de una tendencia levemente decreciente a lo largo del período: con picos de más del 20% y pisos que alcanzaron el 3%, el gasto de capital promedia el 11%.

Dada la importancia que tiene dentro de este rubro la IRD, se puede observar un comportamiento muy similar entre ambos indicadores. La diferencia principalmente se encuentra en el año 1998, donde se dio un incremento sustancial en el gasto por la deuda pública de la provincia, que elevó el indicador hasta el 22% mientras que la IRD no creció. Además, en el período posterior al 2012, las Transferencias de Capital comenzaron a tomar relevancia, y aportaron a la suba del indicador al mismo tiempo que lo hacía la IRD.

IV.3. Indicador de Solvencia

El siguiente indicador mide la solvencia fiscal de las provincias en el corto plazo, y se relaciona con el concepto de Resultado operativo definido en el punto II. de este capítulo. Se calcula como el **ratio entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes**. Si su valor es menor a 100%, significa que los ingresos corrientes son más que suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento habitual de la provincia y, a la vez se genera un excedente para cubrir gastos de capital y amortizar la deuda. En caso contrario, significa que los ingresos regulares del Estado no son suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento, por lo que los mismos serían cubiertos con ingresos de capital o con endeudamiento.

Gráfico 3.25: Gasto Corriente sobre Recursos Corrientes | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

La Provincia, a lo largo de los años, ha mostrado capacidad de solventar sus gastos corrientes con sus ingresos corrientes, ubicando el indicador generalmente alrededor de un promedio del 90%, lo que permite tener un margen para afrontar otros gastos de capital, o incluso mejorar su posición financiera.

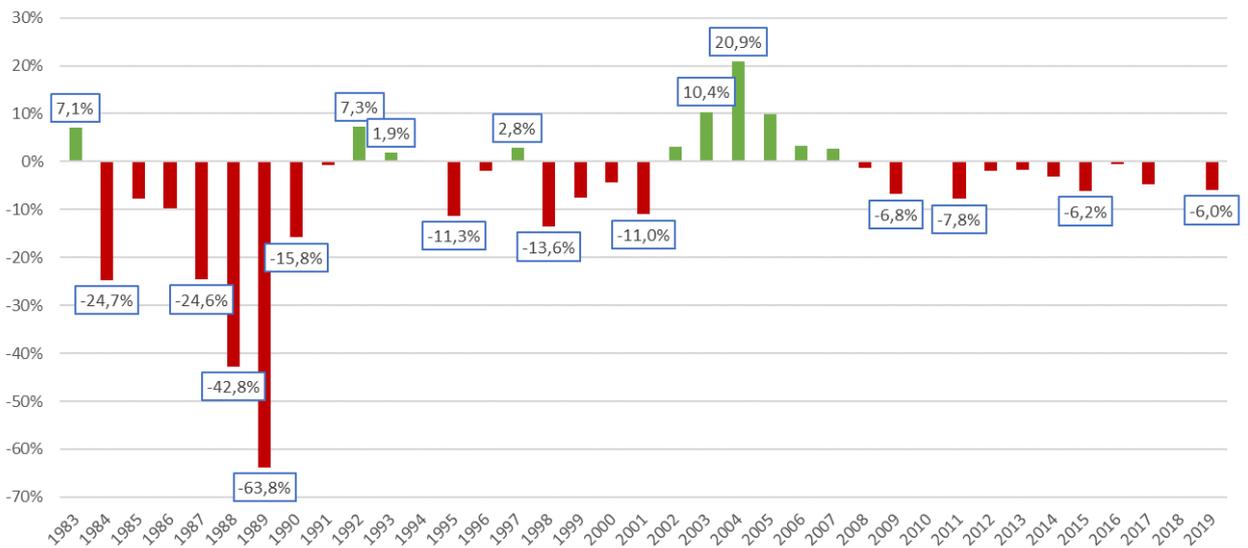
Una excepción a esta observación se dio en los años entre 1988 y 1990: en este período, se dio lo que se conoce como *efecto Olivera-Tanzi*: la postergación del cobro de los impuestos, en un contexto de alta o muy alta inflación, llevó a que los ingresos presupuestados se licúen a la hora de ser recaudados, dando como resultado una caída de los recursos del Estado. Al mismo tiempo, los gastos suelen afrontarse en el momento de adquirir el servicio o producto, por lo que existe una disociación entre ambas partidas, generando un detrimento de la solvencia presupuestaria. Por ese motivo, los gastos corrientes superaron ampliamente a los ingresos corrientes (en un 48% hacia 1989), y debieron ser financiados con otros recursos.

IV.4. Indicadores de Resultado

IV.4.1. Indicador de Resultado Fiscal

El siguiente indicador se construye a partir del **cociente entre el resultado fiscal y el gasto total**. El Resultado Fiscal, como se definió en la sección II, se calcula como la diferencia entre Ingresos Totales y Gastos Totales. Una provincia tiene un déficit (superávit) en sus cuentas públicas cuando el ratio asume un valor negativo (positivo).

Gráfico 3.26: Resultado Fiscal sobre Gasto Total | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

La posición deficitaria de la provincia es el caso más frecuente en el período analizado, con esporádicos años de leves superávits, y una seguidilla de 6 años entre 2002 y 2007, producto tanto de la recuperación de los ingresos como del recorte de algunos gastos.

En los años entre 1984 y 1991 se puede observar un importante nivel deficitario de las cuentas públicas, por las razones comentadas en la sección III. del presente capítulo.

La relevancia numérica de este indicador radica en que representa el porcentaje de los gastos que son *financiados con déficit*. Así, en el período previo a la hiperinflación, se observa una creciente merma de la capacidad del gobierno de afrontar sus gastos, tanto corrientes como de capital (incluyendo los gastos por los intereses de la deuda pública).

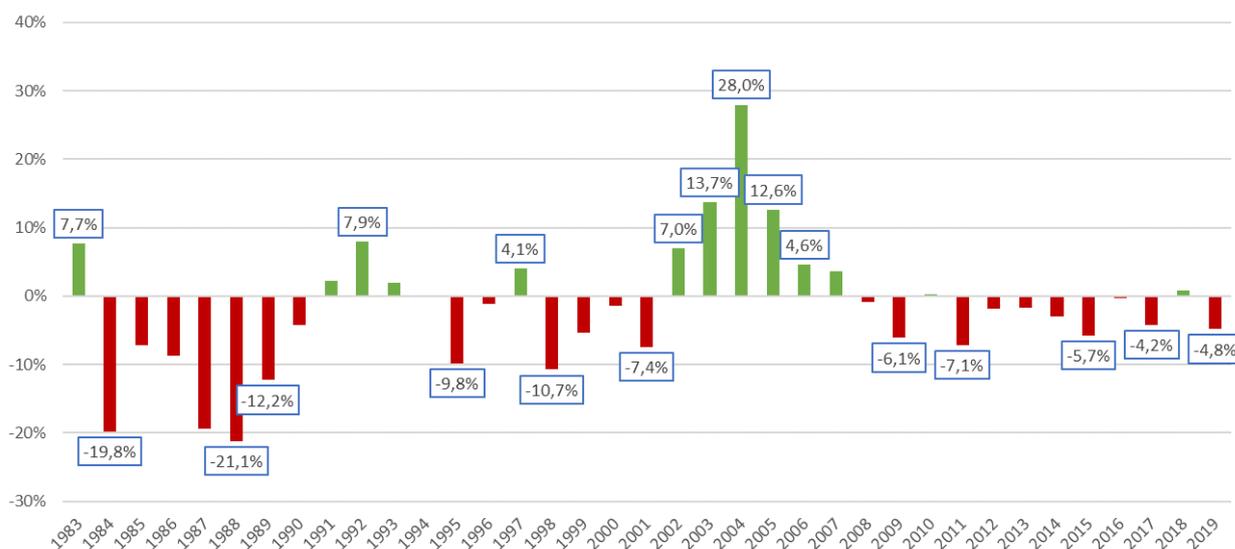
Una lectura alternativa puede darse para los años de superávit: el superávit como porcentaje del gasto representa en cuánto el gobierno podría incrementar su gasto con los recursos actuales sin caer en déficit. Así, en el año 2004, los recursos excedían en un 21% los gastos totales, lo que provee un margen de acción para el Gobierno, que puede usarlo para más gasto, para ahorro, o para reducir la carga impositiva. La caída del indicador hacia su usual nivel deficitario licúa esta posibilidad, y obliga al Gobierno a reducir sus gastos o a incrementar nuevamente sus recursos.

IV.4.2. Indicador de Resultado Primario

El siguiente indicador analiza el **resultado primario en relación al gasto primario**, es decir, ambos conceptos netos de intereses de deuda. La provincia tiene un déficit (superávit) primario en sus cuentas públicas cuando el ratio asume un valor negativo (positivo).

Nuevamente, el déficit primario pareciera ser la regla, y el superávit la excepción. Como se comentó en la sección de resultados, el gasto por rentas de la deuda no alcanza niveles muy altos con respecto al gasto usual del Gobierno, excepto en los años alrededor de 1989, por lo que el indicador se muestra similar al que mide el resultado financiero.

Gráfico 3.27: Resultado Primario sobre Gasto Primario | 1983 - 2019



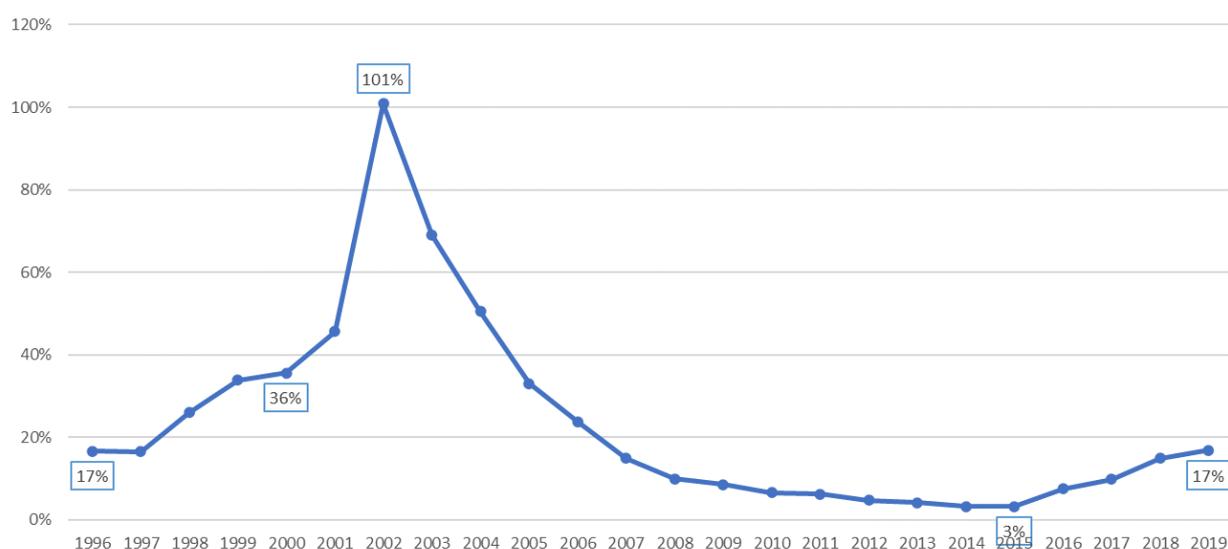
Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

IV.5. Indicador de Deuda Pública

Una de las formas que el Estado tiene de financiar el gasto es a través de la deuda pública. Para analizar su evolución, la legislación mencionada recurre a un indicador que se calcula como el ratio entre el stock de deuda y los ingresos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Este ratio mide cuánta deuda tiene la provincia por cada peso de ingreso corriente efectivamente a su disposición. Si el valor del indicador es menor a 1 (100%), la jurisdicción tendría capacidad de afrontar toda la deuda con los ingresos líquidos que posee en un año.

El ratio de Stock de Deuda con respecto a los recursos corrientes de Santa Fe muestra un pico hacia el fin de la Convertibilidad, alcanzando un valor del 101%, tanto por el incremento del endeudamiento como por la caída de los ingresos corrientes. A partir de entonces, la relación fue disminuyendo hasta 2015, para volver a subir hacia fines del período. Sin embargo, el crecimiento de la deuda lo hizo en una proporción más prudente que en los años previos a la crisis, resultando en un valor de este indicador menor ante los mismos incrementos en el stock de deuda. Hacia 2019, el indicador se encuentra en valores similares a los observados a mediados de la década del 90 (17%).

Gráfico 3.28: Stock de Deuda sobre Recursos Corrientes netos de Coparticipación a Municipios y Comunas | 1983 - 2019



Fuente: IARAF en base a Dir. Nacional de Asuntos Provinciales y Min. de Economía de la Provincia de Santa Fe

V. CONCLUSIONES

En este capítulo se realizó el estudio de los efectos o consecuencias de la evolución de las principales variables de las finanzas públicas provinciales: la estructura de financiamiento y gasto. Es decir, se procedió a la evaluación de los resultados fiscales globales de la provincia de Santa Fe, su situación de endeudamiento y la información que muestra a través de los indicadores de desempeño fiscal.

La información se presentó y analizó por medio de diferentes indicadores, midiendo los mismos en pesos constantes y/o en porcentaje del producto, para cubrir los siguientes aspectos:

1. Situación global de las finanzas públicas, el resultado fiscal global y primario.
2. Nivel, estructura y evolución del endeudamiento público provincial.
3. Evolución del grado de indicadores fiscales clave como son los de autonomía y correspondencia fiscal en la provincia, entre otros.

En términos generales, puede decirse que la provincia experimentó una alternancia de periodos de resultados fiscales negativos y positivos. Si bien primaron los déficits, su tamaño relativo (en porcentaje del producto) resultó inferior en general al mostrado por ejemplo por el nivel nacional de gobierno. En este sentido, la provincia evidenció un comportamiento más “suave” que la nación en términos de la variabilidad de sus resultados fiscales.

El nivel de endeudamiento en general aparece como relativamente bajo, y puede establecerse que la provincia no ha recurrido al mismo como fuente de financiamiento primordial de su gasto. Como consecuencia, los servicios de la deuda se llevan una parte relativamente baja del gasto público provincial.

Los indicadores de desempeño fiscal muestran que la provincia está entre las jurisdicciones de mayor autonomía en Argentina, no obstante cabe señalar que más de un 50% de sus recursos totales provienen de las transferencias del nivel federal de gobierno.

En términos del principal gasto, que es el gasto en salarios del personal público, puede establecerse que el mismo se ha mantenido estable respecto al gasto total, no obstante, se aprecia un incremento en la última década de la relación de cantidad de empleados públicos comparada con la evolución

demográfica. El gasto en seguridad social también resultó de una importante magnitud y de creciente importancia en el tiempo, como lo es en todos los sistemas de jubilación públicos con un componente de reparto solidario. Los indicadores de gasto de capital muestran la evolución típica de una variable “de ajuste” frente a los ciclos económicos y electorales.

Finalmente, la provincia mostró buenos indicadores de solvencia y bajo peso del endeudamiento en comparación a sus ingresos.

BIBLIOGRAFÍA DEL ESTUDIO

Albi, E.; Contrera, C., González-Páramo, J.; Zuribi, I. (1994), Teoría de la Hacienda Pública, 2º Edición, Editorial Ariel S.A., Barcelona.

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Cepal.

Bird, Richard, M., (1985), Federal Finance in Comparative Perspective, Canadian Tax Foundation.

Bonari, D., Dal Poggetto, M., Reichler, S. (2003), Guía Fiscal. (mimeo).

Bonnefoy, J. C. (2003). Los indicadores de evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina.

Borja, J. (1986) Descentralización Del Estado, Movimiento Social y Gestión Local. ICI, FLASCO e CLASCO, Santiago: Salesianos, p:7-257, 1986.

Buchanan, J. (1950), "Federalism and fiscal equity", American Economic Review, 1950.

Inman R. P. y Rubinfeld, D. L. (1997): "Rethinking Federalism", Journal of Economics Perspectives, N° 4.

Musgrave, R. A., Musgrave, P.B. (1994), Hacienda Pública: Teórica y Aplicada, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.

Núñez Miñana, H. (1994), Finanzas Públicas, Ediciones Machi, 1994.

Píffano, H (2005), Notas sobre Federalismo Fiscal, Enfoques Positivos y Normativos. Universidad Nacional de La Plata. PrEBi/SeDiCI.

Porto A. y W. Cont (1998): "Presupuestos Provinciales, Transferencias Inter-gubernamentales y Equidad", Desarrollo Económico, Vol. 38, Número Especial.

Porto, A (1994), Política Fiscal y redistribución regional y personal del ingreso, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXIX Reunión Anual, Vol 4, La Plata, Provincia de Buenos Aires.

Porto, Alberto (2004), Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Universidad Nacional de La Plata.

Porto, Alberto; Marcelo Garriga y Walter Rosales (2011): Descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno", 44 Jornadas de Finanzas Públicas, UN de Córdoba, Córdoba.

Teresa Ter-Minassian (ed) (1997), "Fiscal Federalism in Theory and Practice". International Monetary Fund, Washington.

Wildasin, D., (1998), Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research, Vanderbilt University, mimeo.

Zodrow, G., "Atribución de impuestos y Transferencias intergubernamentales", Hacienda Pública Española, Madrid, 1994.