

20/2/2017

Desbalance fiscal federal: Una historia que se profundiza

Luciano Di Gresia**

luciado.digresia@gmail.com

* Doctor en economía Universidad Nacional de La Plata.

Director ejecutivo del Observatorio Fiscal Federal.

Desbalance fiscal federal: Una historia que se profundiza

1	Introducción	2
2	Estimación del desbalance fiscal federal pre-transferencias	3
3	Cobertura del desbalance fiscal federal.....	7
4	Resultado fiscal federal post-transferencias.....	8

1 Introducción

Una de las características principales del federalismo fiscal argentino radica en la concentración de potestades tributarias y responsabilidades de gasto a nivel central. En forma estilizada puede hablarse de las siguientes relaciones:

- **80/20**, respecto de la participación del Sector Público Nacional vs Provincias y CABA¹ en los ingresos consolidados.²
- **60/40**, respecto de la participación del Sector Público Nacional vs Provincias y CABA en los gastos consolidados.³

La diferencia entre niveles de gobierno en el grado de concentración en los ingresos en comparación con los gastos, genera lo que denominamos desbalance fiscal federal. ¿Cómo se resuelve este desbalance? Con los mecanismos de coparticipación y transferencias de fondos desde el nivel superavitario al deficitario.

Este artículo avanza en la estimación detallada del desbalance fiscal federal en el período 2003 a 2016 y desmenuza algunos componentes de la dinámica de esta situación en los últimos años.

¹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

² Resulta relevante aclarar que esta participación de 80/20 se refiere a los recursos financieros totales (“por encima de la línea”), si además se incluyen los ingresos (“debajo de la línea”) por utilización de las reservas del BCRA y el endeudamiento, entonces la participación incluso supera el 90/10.

³ El concepto que explica este nivel de concentración en el gasto central es el Sistema Previsional, que ha incrementado notablemente su tamaño en términos del PIB (5,8% en 2003, 6,9% en 2008 y 11,5% en 2016).

2 Estimación del desbalance fiscal federal pre-transferencias

Para cuantificar el desbalance fiscal federal se considera la información de ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto,⁴ junto con la información fiscal de Provincias y CABA publicada por la Subsecretaría de Coordinación Provincial.⁵

Se toman en cuenta algunas decisiones metodológicas, como considerar las transferencias recibidas por las Provincias y la CABA, como parte de su propio gasto público, eliminándose del gasto del Sector Público Nacional

Las tablas 1 y 2 presentan el detalle desagregado de las finanzas federales consolidada para los períodos 2003 a 2009 y 2010 a 2016

TABLA 1 – DESAGREGACIÓN DE LAS FINANZAS FEDERALES CONSOLIDADAS 2003 A 2009

Concepto		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos consolidados	[1]=[2]+[8]	26.4%	29.6%	29.8%	30.5%	33.0%	33.5%	35.7%
Sector Público Nacional	[2]=[3]+[6]+[7]	21.1%	24.1%	24.3%	24.8%	27.3%	27.8%	29.6%
Recursos tributarios	[3]=[4]+[5]	19.9%	22.5%	23.2%	23.4%	26.1%	26.3%	26.7%
Propios	[4]	14.4%	16.1%	16.6%	16.9%	19.2%	19.5%	20.0%
Ley 23548 y modifi. c. a Provincias y CABA	[5]	5.4%	6.5%	6.6%	6.6%	6.9%	6.7%	6.7%
Otros	[6]	1.2%	1.5%	1.1%	1.3%	1.2%	1.5%	2.9%
Ingresos de capital	[7]	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
Provincias y CABA	[8]=[9]+[10]+[11]	5.2%	5.5%	5.5%	5.7%	5.7%	5.7%	6.1%
Recursos tributarios	[9]	3.7%	4.0%	4.1%	4.2%	4.3%	4.4%	4.7%
Otros	[10]	1.3%	1.3%	1.2%	1.3%	1.1%	1.2%	1.2%
Ingresos de capital	[11]	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Gastos consolidados	[12]=[13]+[20]	25.5%	25.8%	27.5%	28.5%	31.8%	32.6%	37.3%
Sector Público Nacional	[13]	14.6%	14.0%	14.5%	15.0%	17.7%	18.3%	21.5%
Gastos corrientes (sin transf. a provincias y CABA)	[14]=[15]+[16]	14.0%	13.1%	13.2%	13.2%	15.8%	16.5%	19.2%
Totales	[15]	14.6%	13.9%	14.2%	14.1%	16.8%	17.4%	20.4%
Transferencias a provincias y CABA (-)	[16]	-0.6%	-0.8%	-1.0%	-0.8%	-1.0%	-0.9%	-1.1%
Gastos de capital (sin transf. a provincias y CABA)	[17]=[18]+[19]	0.6%	0.9%	1.3%	1.8%	1.9%	1.7%	2.3%
Totales	[18]	0.6%	1.1%	1.7%	2.4%	2.5%	2.3%	3.2%
Transferencias a provincias y CABA (-)	[19]	0.0%	-0.2%	-0.4%	-0.6%	-0.6%	-0.5%	-0.9%
Provincias y CABA	[20]=[21]+[22]	10.9%	11.8%	13.1%	13.5%	14.2%	14.3%	15.8%
Gastos corrientes	[21]	9.7%	10.0%	10.8%	11.1%	11.7%	12.1%	13.4%
Gastos de capital	[22]	1.2%	1.8%	2.2%	2.4%	2.5%	2.3%	2.4%
Resultado financiero CONSOLIDADO								
Sin transferencias	[23]=[1]-[12]	0.9%	3.8%	2.3%	2.0%	1.1%	1.0%	-1.5%
Sector Público Nacional	[24]=[2]-[13]	6.6%	10.0%	9.8%	9.7%	9.6%	9.6%	8.1%
Provincias y CABA	[25]=[8]-[20]	-5.7%	-6.2%	-7.5%	-7.7%	-8.5%	-8.6%	-9.6%
Transferencias		0.0%						
Sector Público Nacional	[26]	-6.1%	-7.4%	-8.1%	-8.0%	-8.5%	-8.1%	-8.7%
Provincias y CABA	[27]=[25]	6.1%	7.4%	8.1%	8.0%	8.5%	8.1%	8.7%
Con transferencias	[28]	0.9%	3.8%	2.3%	2.0%	1.1%	1.0%	-1.5%
Sector Público Nacional	[29]=[24]+[26]	0.5%	2.6%	1.8%	1.8%	1.2%	1.4%	-0.6%
Provincias y CABA	[30]=[25]+[27]	0.4%	1.2%	0.5%	0.2%	0.0%	-0.4%	-0.9%

⁴ Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda.

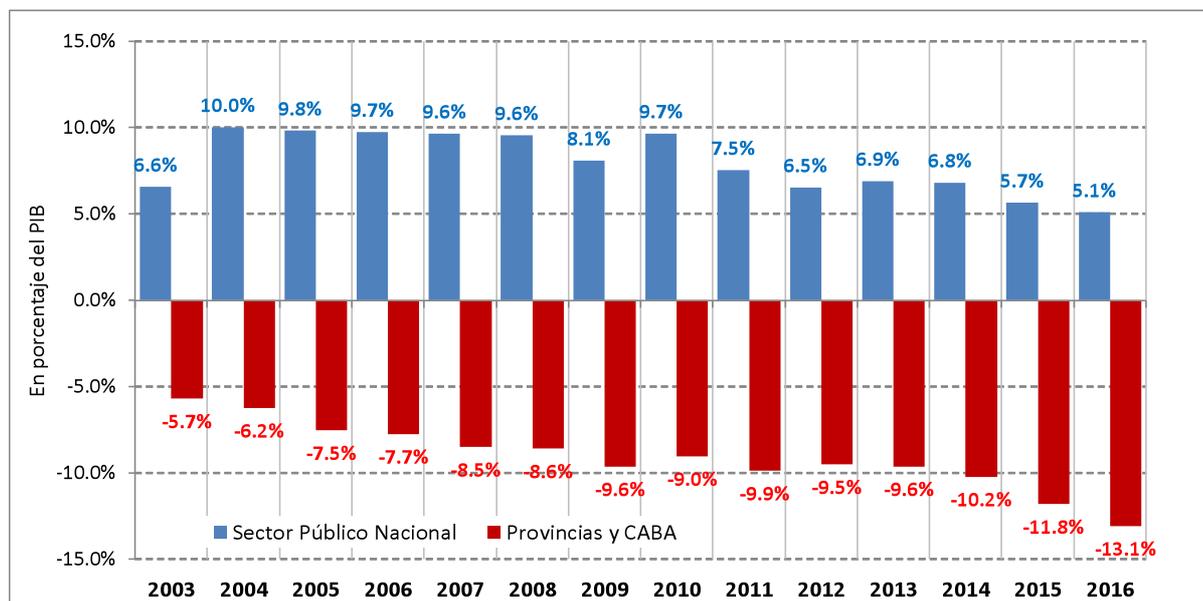
⁵ Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda.

TABLA 2 – DESAGREGACIÓN DE LAS FINANZAS FEDERALES CONSOLIDADAS 2010 A 2016

Concepto		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos consolidados	[1]=[2]+[8]	36.0%	35.6%	36.5%	37.6%	39.2%	39.9%	40.6%
Sector Público Nacional	[2]=[3]+[6]+[7]	30.1%	29.7%	30.4%	31.1%	32.8%	33.6%	34.3%
Recursos tributarios	[3]=[4]+[5]	27.2%	27.7%	28.4%	28.3%	28.9%	29.8%	30.6%
Propios	[4]	20.4%	20.6%	21.2%	20.9%	21.3%	21.7%	22.0%
<i>Ley 23548 y modifi. c. a Provincias y CABA</i>	[5]	6.8%	7.1%	7.2%	7.4%	7.6%	8.1%	8.6%
Otros	[6]	2.9%	1.9%	1.9%	2.7%	3.9%	3.7%	3.7%
Ingresos de capital	[7]	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Provincias y CABA	[8]=[9]+[10]+[11]	5.9%	6.0%	6.1%	6.5%	6.4%	6.3%	6.3%
Recursos tributarios	[9]	4.6%	4.8%	5.0%	5.4%	5.4%	5.4%	5.3%
Otros	[10]	1.1%	1.0%	1.1%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%
Ingresos de capital	[11]	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Gastos consolidados	[12]=[13]+[20]	35.4%	38.0%	39.5%	40.3%	42.6%	46.0%	48.5%
Sector Público Nacional	[13]	20.4%	22.1%	23.9%	24.1%	26.0%	27.9%	29.2%
Gastos corrientes (sin transf. a provincias y CABA)	[14]=[15]+[16]	18.4%	20.2%	22.1%	22.0%	23.7%	25.8%	27.2%
Totales	[15]	20.1%	21.4%	22.9%	22.8%	24.7%	26.7%	28.3%
<i>Transferencias a provincias y CABA (-)</i>	[16]	-1.6%	-1.1%	-0.9%	-0.7%	-0.9%	-0.9%	-1.1%
Gastos de capital (sin transf. a provincias y CABA)	[17]=[18]+[19]	2.0%	1.9%	1.8%	2.1%	2.3%	2.1%	2.0%
Totales	[18]	3.0%	2.8%	2.6%	3.0%	3.2%	3.1%	2.6%
<i>Transferencias a provincias y CABA (-)</i>	[19]	-1.0%	-0.9%	-0.8%	-0.9%	-1.0%	-1.0%	-0.6%
Provincias y CABA	[20]=[21]+[22]	14.9%	15.8%	15.7%	16.1%	16.6%	18.1%	19.4%
Gastos corrientes	[21]	12.6%	13.4%	13.7%	13.9%	14.4%	15.7%	16.8%
Gastos de capital	[22]	2.4%	2.4%	1.9%	2.2%	2.3%	2.4%	2.5%
Resultado financiero CONSOLIDADO								
Sin transferencias	[23]=[1]-[12]	0.6%	-2.3%	-3.0%	-2.7%	-3.4%	-6.2%	-8.0%
Sector Público Nacional	[24]=[2]-[13]	9.7%	7.5%	6.5%	6.9%	6.8%	5.7%	5.1%
Provincias y CABA	[25]=[8]-[20]	-9.0%	-9.9%	-9.5%	-9.6%	-10.2%	-11.8%	-13.1%
Transferencias								
Sector Público Nacional	[26]	-9.5%	-9.1%	-8.9%	-9.0%	-9.5%	-10.0%	-10.3%
Provincias y CABA	[27]=[25]	9.5%	9.1%	8.9%	9.0%	9.5%	10.0%	10.3%
Con transferencias	[28]	0.6%	-2.3%	-3.0%	-2.7%	-3.4%	-6.2%	-8.0%
Sector Público Nacional	[29]=[24]+[26]	0.2%	-1.6%	-2.3%	-2.1%	-2.7%	-4.3%	-5.2%
Provincias y CABA	[30]=[25]+[27]	0.4%	-0.7%	-0.6%	-0.6%	-0.7%	-1.8%	-2.8%

Las filas [24] y [25] reportan la estimación del desbalance fiscal federal en el período bajo análisis, que consiste técnicamente en eliminar como flujos los fondos por coparticipación y otras transferencias (corrientes y de capital). La figura 1 permite vislumbrar la dinámica del desbalance.

FIGURA 1 – DESBALANCE FISCAL FEDERAL ENTRE NIVELES DE GOBIERNO



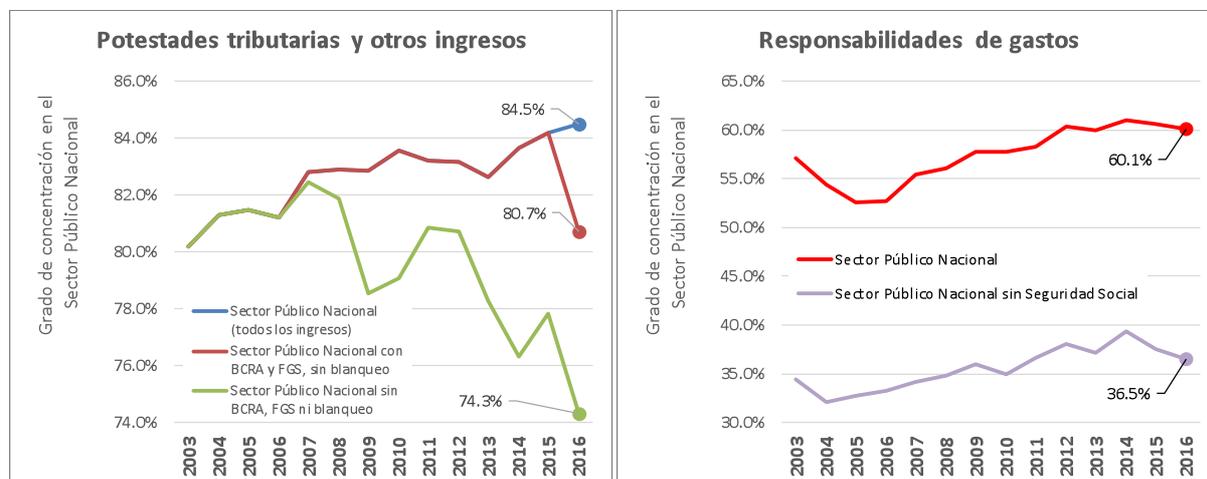
Lo primero que resalta en la figura anterior, es el tamaño del desbalance y su evolución creciente en el tiempo. En forma estilizada, históricamente decimos que el desbalance es de aproximadamente 10% del PIB, por lo que es necesario instrumentar mecanismos de coparticipación y/o transferencias por ese volumen. Sin embargo, en los últimos 2 años el desbalance se ha acentuado, llegando en 2016 a 13,1% el déficit de Provincias y CABA sin transferencias.⁶ También es interesante observar la disminución del superávit del Sector Público Nacional, que ahora claramente no resulta suficiente para cubrir el déficit de Provincias y CABA. Esto último es el reflejo directo del déficit fiscal financiero creciente del consolidado público.

Otro aspecto interesante de evaluar es el grado de concentración entre niveles de gobierno tanto de los ingresos como de los gastos. La información para realizar este análisis se extrae de las tablas 1 y 2, más alguna información adicional sobre los componentes de ingresos y gastos públicos.

La figura siguiente expone en dos paneles la evolución del grado de concentración.

⁶ El valor de 2016 correspondiente a Provincias y CABA es estimado, debido a que aún no se ha publicado la información oficial completa del año anterior.

FIGURA 2 – GRADOS DE CONCENTRACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL



Se observa que a nivel de potestades tributarias y otros ingresos el Sector Público Nacional, sin considerar los ingresos provenientes del BCRA⁷ y el FGS,⁸ ha evolucionado de manera decreciente en su participación dentro de los ingresos consolidados. Cuando se incorporan los ingresos extraordinarios del BCRA y FGS, la situación se estabiliza entre 83 y 84%.

Resulta de particular interés analizar lo ocurrido en términos de ingresos en el año 2016, cuando se observa una fuerte caída de la participación del Sector Público Nacional desde 84% a 80,7%. Esta variación se explica básicamente por las medidas de reforma tributaria principalmente sobre las alícuotas de los Derechos de Exportación. No obstante, cuando se incorpora el último componente al esquema de ingresos, constituido por el producido del blanqueo impositivo,⁹ el grado de concentración de los ingresos en el Sector Público Nacional alcanza su máximo del período de 84,5%.

Los diferentes componentes analizados muestran que el Sector Público Nacional, por medio de recursos extraordinarios (BCRA y FGS) y de apropiarse de la totalidad del blanqueo impositivo,¹⁰ logra mantener la tendencia creciente de concentración de recursos.

⁷ Distribución de utilidades del BCRA que se registran como ingresos corrientes.

⁸ Rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que funciona en el ámbito de ANSES.

⁹ El cual se destina en su totalidad a fortalecer los ingresos de sector de Seguridad Social.

¹⁰ Que fuera generado originalmente por impuestos coparticipables.

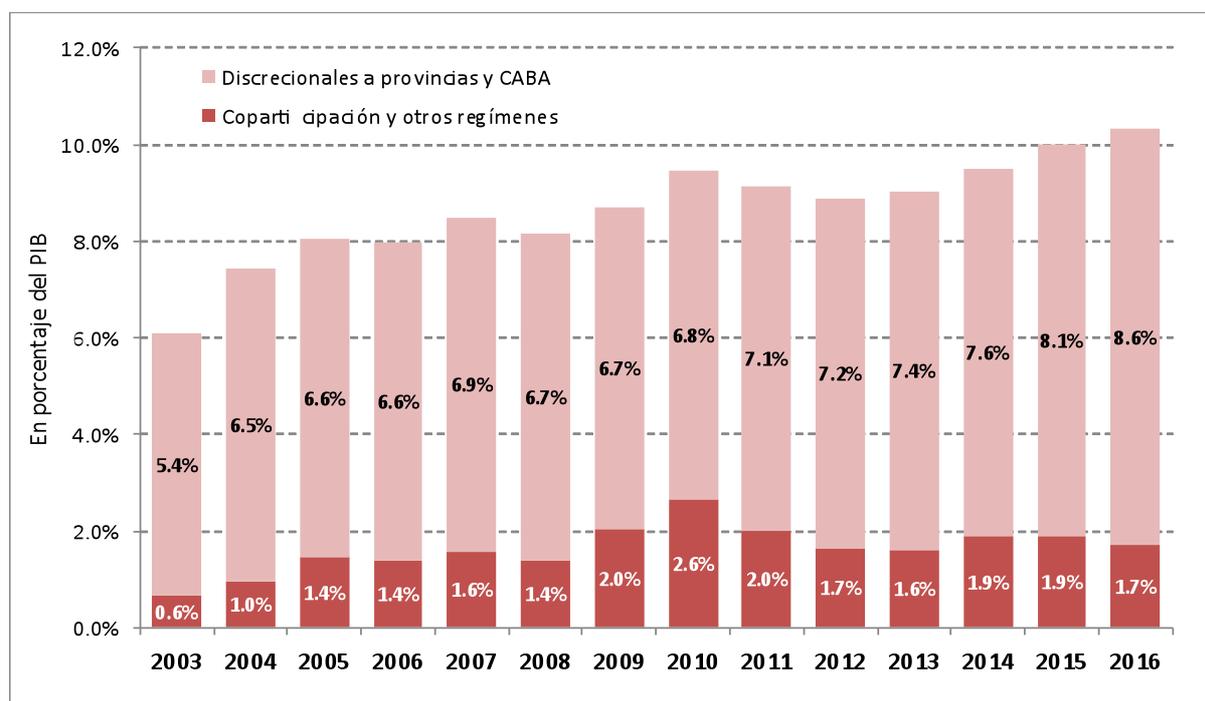
Por el lado de los gastos, el grado de concentración en el Sector Público Nacional también expone una tendencia creciente, desde mínimos de 52,5% en 2005 a 60,1% en 2016. En la figura anterior puede observarse la decisiva importancia del sistema de Seguridad Social.

3 Cobertura del desbalance fiscal federal

¿Cómo se cubre el desbalance fiscal cuantificado en la sección anterior? Esto se realiza mediante el mecanismo de la coparticipación junto a los regímenes especial y las transferencias discrecionales tanto corrientes como de capital.¹¹ Estos conjuntos de transferencias alcanzan en 2016 10,3% del PIB, distribuyéndose en 8,6% por coparticipación y otros regímenes y 1,7% de tipo discrecional.

La figura 3 expone la evolución en el período bajo análisis de las distintas transferencias que cierran el desbalance fiscal federal.

FIGURA 3 – SISTEMA DE TRANSFERENCIAS PARA CUBRIR EL DESBALANCE VERTICAL



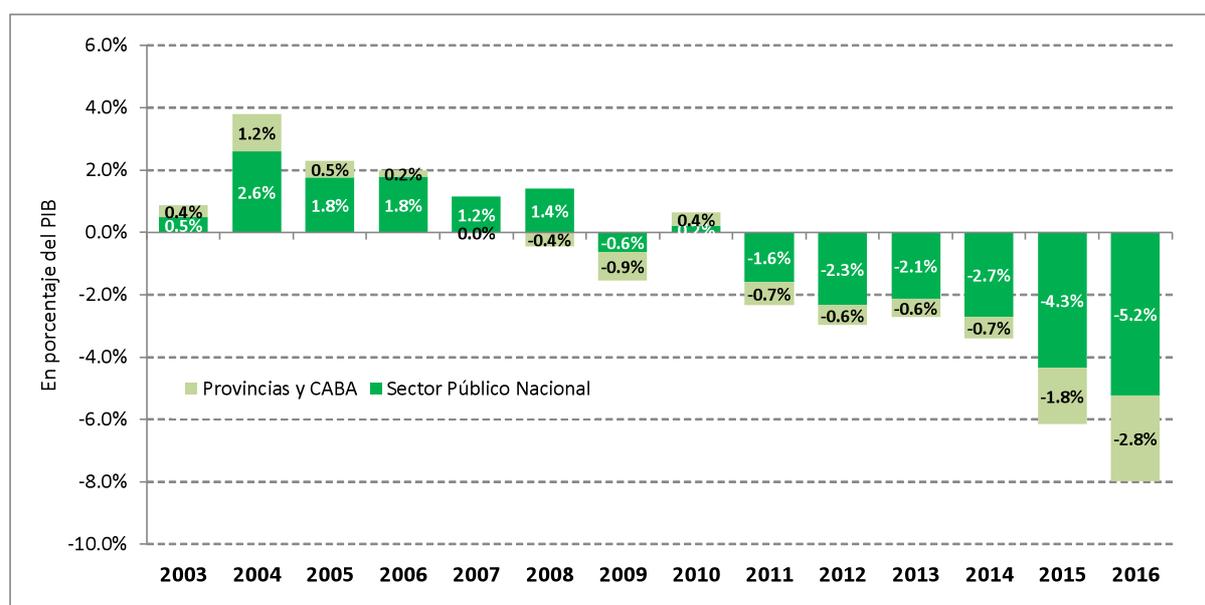
¹¹ La discrecionalidad de las transferencias se refiere en este artículo a la unilateralidad de las decisiones y no al tipo de norma ni la automaticidad del mecanismo de distribución. Por ejemplo, el Fondo Solidario que distribuye el 30% de los Derechos de Exportación del complejo sojero, enmarcado en un decreto, se considera a estos fines de tipo discrecional.

4 Resultado fiscal federal post-transferencias

Si combinamos la estimación del desbalance fiscal presentado en la figura 1, con las transferencias explicitadas en la figura 3, obtenemos el resultado financiero post-transferencias por niveles de gobierno (figura 5). Se observa claramente el agravamiento creciente de la situación fiscal desde el año 2011, alcanzándose un déficit financiero consolidado estimado de 8% del PIB en 2016 (5,2% del Sector Público Nacional y 2,8% de Provincias y CABA¹²).

Debemos considerar que, dentro de los ingresos del Sector Público Consolidado, se incluyen ingresos extraordinarios derivados del BCRA y el FGS, además del blanqueo impositivo. Estos ingresos comprendieron en 2016 un monto de 4,1% del PIB.¹³

FIGURA 4 – RESULTADO FINANCIERO POST-TRANSFERENCIAS



5 Consideraciones finales

La cuantificación del desbalance fiscal federal es uno de los aspectos cruciales para entender como funciona nuestro federalismo. Las magnitudes y las tendencias son un reflejo del

¹² El resultado financiero 2016 para Provincias y CABA es estimado.

¹³ En 2016 en términos del PIB, la distribución de utilidades del BCRA alcanzó 1,6%, la renta del FGS fue de 1% y el producido del blanqueo impositivo 1,5%.

accionar de las fuerzas estructurales que operan para dar forma a las relaciones fiscales federales.

El presente artículo expuso las tendencias a la concentración de ingresos y gastos a nivel central, con múltiples mutaciones en sus componentes. Estas tendencias constituyen un factor clave a considerar en cualquier propuesta de reforma del actual régimen de relaciones fiscales federales.

Acceda a la Base de Conocimiento del Observatorio Fiscal Federal haciendo click [aquí](#).