

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

ARGENTINA. EL ROL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (PROVINCIALES Y MUNICIPALES) EN LA PANDEMIA COVID-19

Alberto Porto y Luciano Di Gresia *

Universidad Nacional de la Plata

Academia Nacional de Ciencias Económicas

Observatorio Fiscal Federal

Introducción¹

Los Gobiernos subnacionales² pueden realizar un aporte de gran importancia para enfrentar la pandemia dada la importancia de sus actividades, el hecho de desarrollarlas a lo largo del territorio y la proximidad con los demandantes (los residentes). En salud son importantes por el tamaño del gasto y por contar con establecimientos en los que pueden realizarse tratamientos y cuidados preventivos; en educación ya que concentran toda la educación básica necesaria para darle continuidad a la formación de los jóvenes y cumplir funciones complementarias como brindar alimentación; en seguridad para proteger bienes y personas, coordinar la movilidad y la utilización de servicios (colas en bancos, comercios); en tareas de ordenamiento y control urbano; en los servicios de sanidad e higiene; y en las actividades de promoción y asistencia social tienen también una participación importante.

→* Alberto Porto: Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas (porto.alb@gmail.com). Luciano Di Gresia: Universidad Nacional de La Plata y Observatorio Fiscal Federal (luciano.digresia@gmail.com).

¹ La idea de esta nota surgió luego de leer el trabajo "Covid-19 and Inter-governmental fiscal relations: early policy responses and main lessons from the financial crisis", Network on fiscal relations across levels of government, OECD, April 2020.

² Definidos en este trabajo como GSN: provincias y municipalidades.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

El rol de los GSN en la crisis depende, en gran medida, de tres variables: a) el nivel de gasto y el tipo de bienes que proveen; b) la forma de financiamiento; c) el empleo público. En esta nota se presentan algunos hechos que permiten apreciar el papel que juegan en la crisis sanitaria y económica debida a la pandemia. De los aspectos positivos y negativos surgen algunos lineamientos para las relaciones fiscales interjurisdiccionales hacia el futuro. El trabajo se encuentra organizado en la forma siguiente. En la sección 2 se presenta la estructura del sector público argentino distribuyéndolo por niveles de gobierno y por tipo de gastos. La sección 3 se ocupa de la distribución por niveles de gobierno de los distintos tipos de bienes. La sección 4 documenta el empleo público provincial y municipal que constituye el 79,6% del empleo público total y el 6,7% de la población, magnitudes de importancia para dar estabilidad al empleo en los momentos de crisis; adicionalmente se trata de empleo a lo largo de todo el territorio (23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y alrededor de 2300 municipalidades de provincia). Estos trabajadores pueden brindar apoyo para actividades que resulten de la pandemia además de sus funciones usuales. Adicionalmente, como sus ingresos son estables, pueden continuar pagando a personas e instituciones que tienen sus empleos o actividades suspendidas (personal de casas de familia, cuotas escolares, gimnasios que proveen los servicios por internet, etc.). La sección 5 se destina al tema del financiamiento de los gobiernos subnacionales. Se concluye en la sección 6 con ciertos lineamientos para las relaciones fiscales intergubernamentales para el futuro que requiere tomar decisiones sobre dos institutos fiscales: la coparticipación federal de impuestos y el sistema tributario subnacional y su coherencia con el nacional.

Estructura del Sector Público Argentino

En la Tabla 1 se observa que el gasto primario³ en términos del PIB fue de alrededor del 25% entre 1961 y 2000 para alcanzar luego el 35% en 2019.⁴ A lo largo de ese periodo se verificó un cambio significativo en el tipo de bienes con disminución de la participación de la producción de bienes públicos (PB: salud, educación, justicia, seguridad, servicios urbanos) y aumento de las transferencias (T: jubilaciones, subsidios y planes sociales). La PB que en 1961 daba cuenta del 73,3% del gasto público bajó al 50,6% en 2019). En la figura 1 se observa la dinámica anual del cambio en la composición del gasto público consolidado durante todo el período bajo análisis.

Tabla 1. Nivel del gasto público y tipo de gastos

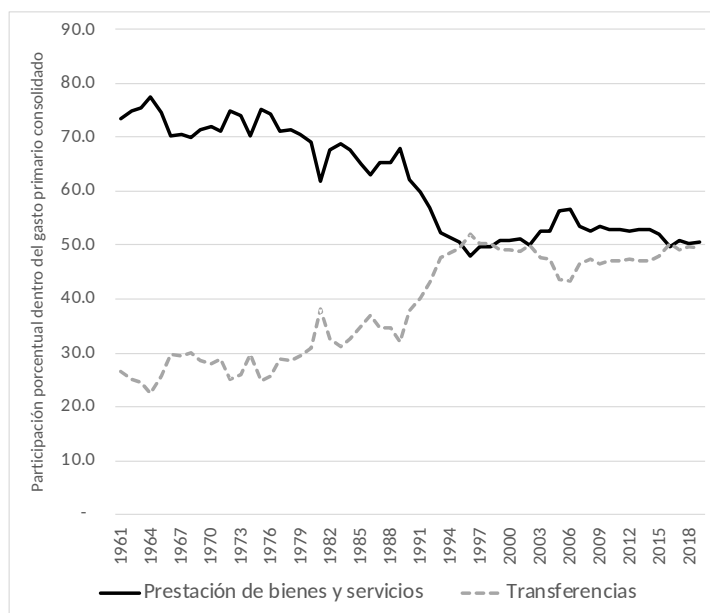
Desagregación de gastos	Gasto en porcentaje del PIB					
	1961	1970	1980	1990	2000	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	18.4	17.6	17.7	13.0	12.3	17.7
Transferencias (en %, rama de distribución)	6.7	6.8	7.9	7.9	11.9	17.3
Gasto consolidado primario	25.1	24.4	25.6	20.9	24.2	35.0
Intereses de la deuda	0.9	0.8	2.8	1.7	4.1	4.0

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario					
	1961	1970	1980	1990	2000	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	73.3	72.1	69.1	62.2	50.9	50.6
Transferencias (en %, rama de distribución)	26.7	27.9	30.9	37.8	49.1	49.4
Gasto consolidado primario	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

³ Corresponde al gasto primario consolidado entre nación, provincias (incluida la CABA) y municipios.

⁴ Con un máximo de 41% del PIB en 2015.

Figura 1. Evolución 1961-2019 de la estructura del gasto público primario consolidado



En la Tabla 2 se documenta la distribución del gasto público por niveles de gobierno y por tipo de bienes para 2019. El gasto primario de la Nación es igual a 17,8% del PIB (50,8% del gasto primario total) y el resto a provincias (40,3%) y municipalidades (8,8%). La nación se especializa en el pago de T que insumen el 75,8% de su gasto (representa el 78% del total de transferencias); las provincias y municipalidades se especializan en la PB al que destinan el 74,6/93% de sus gastos totales (que representan el 75,7% de la producción total de bienes).

Tabla 2. Distribución del gasto por niveles de gobierno y por tipos (PB y T)

Año 2019	Gasto primario en porcentaje del PIB			
	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	4.3	10.5	2.9	17.7
Transferencias (en %, rama de distribución)	13.5	3.6	0.2	17.3
Gasto primario	17.8	14.1	3.1	35.0

Año 2019	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			
	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	24.2	74.6	93.0	50.6
Transferencias (en %, rama de distribución)	75.8	25.4	7.0	49.4
Gasto primario	100.0	100.0	100.0	100.0

Año 2019	Estructura del gasto primario por cada rama			
	1961	1970	1980	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	24.3	59.5	16.2	100.0
Transferencias (en %, rama de distribución)	78.0	20.8	1.3	100.0
Gasto primario	50.8	40.3	8.8	100.0

Distribución por niveles de gobierno de la producción de bienes públicos

En la Tabla 3 se desagrega la producción de bienes por tipo de bienes y por el nivel de gobierno que lo provee. Se seleccionan las principales finalidades de gasto que representan aproximadamente el 80% de la PB. Alrededor de dos tercios de estos bienes son responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Y estos bienes tienen una gran importancia en la crisis debiendo notarse en particular Salud (48%), Seguridad y defensa (66%), Justicia (66%) y Servicios urbanos (100%). En los servicios educativos la participación subnacional es del 75%, llegando al 96% en educación básica. Si bien la participación en Transferencias es baja debe notarse que en Promoción y Asistencia social es del 60%. A esta importancia cuantitativa de los bienes se agrega la proximidad con los residentes que canalizan sus demandas hacia el nivel de gobierno más próximo.

Tabla 1. Distribución PB por tipo de bienes y nivel de gobierno - Año 2017

Porcentaje del PIB

Prestación de bienes y servicios públicos	Nación	Provincias	Municipalidades	Total
Educación	1.5	4.6	0.2	6.3
Educación básica	0.1	3.6	0.1	3.9
Salud	3.5	2.8	0.4	6.7
Seguridad	1.2	1.9	0.0	3.1
Justicia	0.4	0.8	-	1.2
Servicios urbanos	-	0.2	0.8	1.0
Agua y alcantarillado	0.2	0.2	0.1	0.6
Vivienda y urbanismo	0.1	0.5	0.4	1.0

Empleo público en el sector subnacional

En 2016 los gobiernos subnacionales ocupaban 2,9 millones de personas que constituyen el 6,7% de la población total.⁵ Representan el 79,6% del empleo público total, participación que se corresponde con el tipo de gasto de cada nivel: PB en los gobiernos subnacionales y T en el gobierno nacional con distintos requerimientos de trabajo para su provisión. Esta participación en el empleo es importante para dar cierta estabilidad al mercado de trabajo en medio de la crisis y por comprender todo el territorio nacional. En las tablas 4 y 5 se documentan el empleo público provincial y municipal y relación con la población y el empleo privado registrado.

Tabla 4. Empleo público año 2016

	Nación	Provincias	Municipalidades (*)	Total
Empleo público	740 677	2 297 491	601 930	3 640 098
Participación porcentual	20.3	63.1	16.5	100.0
Participación respecto de la población total	1.7	5.3	1.4	8.5
Participación respecto del empleo privado registrado	12.0	37.1	9.7	58.9

Nota (*): Estimado

⁵ En base a una proyección de población total para 2016 de 42.948.356 personas.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

Tabla 2. Empleo público provincial y municipal año 2016 ⁶

Jurisdicción	Empleo provincial	Empleo municipal	Empleo provincial + municipal	Población proyectada	Empleo privado registrado	Participación respecto de la población total	Participación respecto del empleo privado registrado
CABA	172 782	-	172 782	2 968 749	1 535 431	5.8	11.3
BUENOS AIRES	587 894	235 869	823 763	16 951 744	1 949 617	4.9	42.3
CATAMARCA	57 372	3 024	60 396	391 819	30 225	15.4	199.8
CORDOBA	138 638	40 016	178 654	3 480 784	502 684	5.1	35.5
CORRIENTES	57 816	13 031	70 847	1 035 913	76 139	6.8	93.0
CHACO (*) (**)	84 930	20 611	105 541	1 105 275	74 635	9.5	141.4
CHUBUT	42 413	10 910	53 323	585 082	97 963	9.1	54.4
ENTRE RIOS	89 776	24 943	114 719	1 290 778	135 800	8.9	84.5
FORMOSA	46 970	11 796	58 766	561 380	26 849	10.5	218.9
JUJUY	85 221	9 292	94 513	717 641	57 204	13.2	165.2
LA PAMPA	25 157	5 530	30 687	332 768	38 022	9.2	80.7
LA RIOJA (*) (**)	49 853	14 123	63 976	366 342	30 494	17.5	209.8
MENDOZA	132 988	26 788	159 776	1 853 940	241 950	8.6	66.0
MISIONES	62 866	14 562	77 428	1 202 801	103 724	6.4	74.6
NEUQUEN	63 928	16 155	80 083	609 521	111 981	13.1	71.5
RIO NEGRO	63 185	6 428	69 613	703 141	106 687	9.9	65.3
SALTA (**)	91 889	26 032	117 921	1 314 012	115 781	9.0	101.8
SAN JUAN	56 101	12 391	68 492	725 045	80 009	9.4	85.6
SAN LUIS	28 776	5 732	34 508	481 371	57 547	7.2	60.0
SANTA CRUZ (*)	3 602	4 632	8 234	341 382	59 344	2.4	13.9
SANTA FE (**)	157 426	48 631	206 057	3 330 668	500 566	6.2	41.2
SANTIAGO DEL ESTERO	62 895	14 300	77 195	923 681	50 228	8.4	153.7
TUCUMAN (**)	117 250	33 217	150 467	1 526 245	163 982	9.9	91.8
TIERRA DEL FUEGO	17 763	3 916	21 679	148 274	37 941	14.6	57.1
TOTAL	2 297 491	601 930	2 899 421	42 948 356	6 184 802	6.8	46.9

Nota (*): información provincial incompleta

Nota (**): información municipal estimada

Financiamiento de los gobiernos subnacionales

Tanto las provincias como las municipalidades son “transferencias dependientes”. Las provincias financian el 49,7% de sus gastos con coparticipación y otros aportes nacionales; las municipalidades el 61,5% con coparticipación y otros aportes provinciales. Adicionalmente, se observa (tabla 6) que la situación es heterogénea entre provincias.

⁶ Fuente elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

Tabla 6. Grado de dependencia de las transferencias de otro nivel de gobierno - Año 2019

Jurisdicción	Porcentaje del gasto financiado con transferencias
CABA	22.5%
BUENOS AIRES	40.8%
CATAMARCA	85.8%
CORDOBA	44.4%
CORRIENTES	71.1%
CHACO	74.5%
CHUBUT	36.3%
ENTRE RIOS	60.9%
FORMOSA	79.9%
JUJUY	77.4%
LA PAMPA	53.3%
LA RIOJA	80.6%
MENDOZA	50.5%
MISIONES	62.8%
NEUQUEN	24.0%
RIO NEGRO	64.7%
SALTA	77.0%
SAN JUAN	69.6%
SAN LUIS	78.6%
SANTA CRUZ	43.8%
SANTA FE	47.6%
SANTIAGO DEL ESTERO	98.2%
TUCUMAN	69.2%
TIERRA DEL FUEGO	50.8%
TOTAL PROVINCIAS	49.7%
Municipios	61.5%

Los recursos propios de los dos niveles de gobierno están constituidos en alrededor del 75% en impuestos sobre actividades económicas (Ingresos brutos (IB) y la Tasa por inspección de seguridad e higiene (TISH)); la recaudación tiene comportamiento procíclico.

Los otros impuestos y tasas subnacionales están ligados a la propiedad y a los automotores cuya recaudación se ve afectada cuando caen los ingresos de las personas y/o se enfrentan problemas de liquidez. Con la crisis habrá presión para el aumento de los gastos y debilidad del financiamiento, tanto el propio como el de transferencias de los niveles superiores de gobierno.

Lecciones hacia el futuro

Los gobiernos subnacionales están especializados en la producción de bienes públicos (PB) en tanto que la nación se especializa en pagar transferencias (T). A lo largo del tiempo (al menos en el último medio siglo) la nación avanzó sobre los recursos provinciales para financiar sus gastos en un contexto de pujas y tensiones. La falta de una ley de coparticipación federal de impuestos fue el centro de la puja que finalizó con la pobre calidad actual de los bienes públicos. El mandato de la Constitución Nacional de 1994 de contar con un nuevo régimen antes del 31 de diciembre de 1996 quedó en el olvido, revelando el fracaso de la política en un tema central para el país. Solo se logró reiterar, una y otra vez, la necesidad y la obligación de sancionarla en fechas que fueron pasando sin lograr el objetivo. Para asegurar el financiamiento de estos bienes no solo es necesaria la ley de coparticipación sino también modificar los sistemas tributarios propios de los gobiernos subnacionales y su coherencia con el sistema tributario nacional. A lo largo del último medio siglo se ensayaron modificaciones que fracasaron por mal diseño. El ataque (desde 1975) recae sobre los únicos tributos subnacionales que tienen rendimiento financiero y que se actualizan automáticamente con la evolución económica. Ingresos Brutos y la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene son tributos distorsivos que no se encuentran en los sistemas tributarios modernos pero que, en vista de los bienes que proveen las provincias y las municipalidades, se han mantenido ante la falta de una modernización del sistema tributario de los tres niveles de gobierno. La realidad del último medio siglo revela que esos dos malos tributos renacen como el “Ave Fénix” ante cada intento de sustitución-eliminación.⁷ Pasada la pandemia habrá que poner manos a la obra en las cuestiones de coparticipación federal y provincial y en los tributos subnacionales ya que la cantidad y calidad de la PB depende, en gran medida, de cómo se financian.

⁷ Porto, A, M. Garriga y W. Rosales (2014): “Impuesto a los ingresos brutos: “Ave Fénix de la estructura tributaria subnacional”, Estudios Económicos, No 62, Universidad Nacional del Sur y A.Porto (2019): “Los tributos municipales de la provincia de Buenos Aires también tienen su “Ave Fénix”, en Temas de Políticas Públicas, CEFIN, FCE, UNLP.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

Otro tema hacia el futuro es la coordinación de la provisión de aquellos bienes en los que existe oferta conjunta siendo, justamente, dos de los de mayor importancia en estos momentos, salud⁸ y defensa y seguridad.

⁸ La situación actual puede consultarse en O. Cetrángolo (2014): “Funcionamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino”, Revista de Economía Política de Buenos Aires, Vol. 13, No 8.