



**“Finanzas públicas provinciales: diversos
enfoques del gasto público.
Período 1991-2011”**



**Centro de Estudios y Servicios
Bolsa de Comercio de Santa Fe**

2012



Bolsa de Comercio de Santa Fe

Presidente

Dr. Eduardo González Kees

Vicepresidente 1°

Carlos Vergara



Centro de Estudios y Servicios

Director

CPN Fabio Arredondo

Coordinadora

Lic. María Lucrecia D'Jorge

Economistas

Lic. Pedro P. Cohan

Sra. Carolina E. Sagua

“Finanzas públicas provinciales: diversos enfoques del gasto público. Período 1991-2011”

2012

Centro de Estudios y Servicios
Bolsa de Comercio de Santa Fe
San Martín 2231 - 3000 - Santa Fe
Tel Fax: (0342) 4554734
Email: ces@bolcomsf.com.ar
Web sites: <http://www.bcsf.com.ar>
o <http://ces.bcsf.com.ar/>

Introducción

El siguiente informe presenta información histórica referida al Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (A-I-F) del sector público no financiero de la provincia de Santa Fe. El análisis considera como período de referencia las últimas dos décadas, iniciándose en 1991 y culminando en 2011. La información corresponde a datos ejecutados, es decir que efectivamente han sido realizados y se encuentran a valores constantes; lo cual permite eliminar cualquier distorsión inflacionaria.

El Esquema A-I-F surge de vincular la *clasificación económica* de los recursos y los gastos permitiendo analizar a los mismos en función de diferentes resultados (ahorro/desahorro, resultado primario y resultado financiero). A su vez, esta información se encuentra compatibilizada con la clasificación de los gastos por *finalidad y función*.

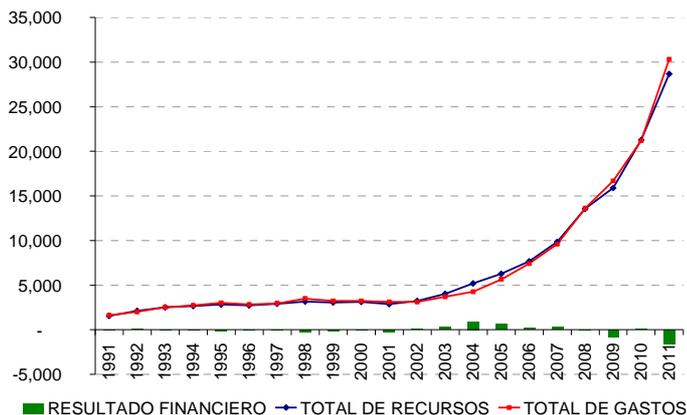
El análisis del documento está centrado en presentar el comportamiento del gasto público provincial de acuerdo a cada una de las clasificaciones planteadas a fin de entrever la existencia o no, de cambios estructurales en las últimas dos décadas y disponer de indicadores referentes a la eficiencia de las políticas económicas empleadas en cada subperíodo.

La información presentada es permanentemente cotejada con la evolución de la actividad económica provincial mediante el Índice Coincidente de Actividad Económica de la provincia de Santa Fe (ICASFe). Este índice registra tres fases recesivas: la primera de ellas entre noviembre de 1994 y octubre de 1995; la segunda entre mayo de 2000 y julio de 2008; y la tercera entre enero de 2008 y agosto de 2009. Las zonas grises de los gráficos que se encuentran a continuación permiten visualizar cada una de estas fases recesivas, en contraposición a las expansivas.

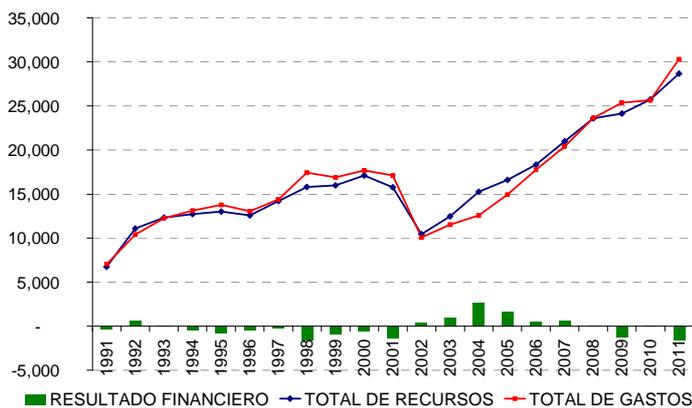
Esquema Ahorro Inversión Financiamiento

A continuación presentamos las distorsiones de una suba generalizada de precios en el análisis cuantitativo de diversas variables. La primera gráfica muestra la evolución de los recursos, gastos y resultado financiero en valores corrientes y la segunda en valores constantes (sin inflación).

Recursos, gastos y resultado financiero.
En millones de pesos corrientes.



Recursos, gastos y resultado financiero. En millones de pesos constantes de diciembre de 2011. IPC Santa Fe.

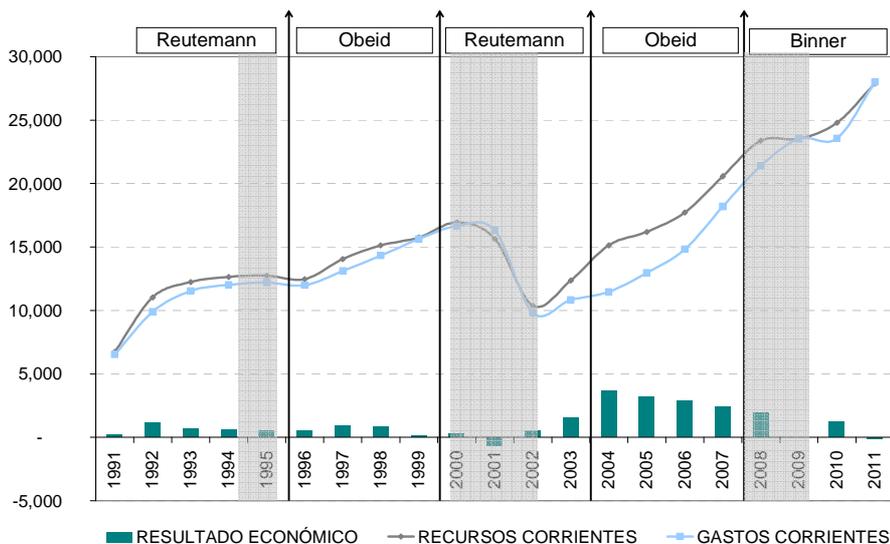


Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe e IPEC

Como ya lo hemos anticipado el análisis que se realiza a continuación toma valores constantes a los fines de no incursionar en conclusiones erradas.

Recursos y gastos corrientes.

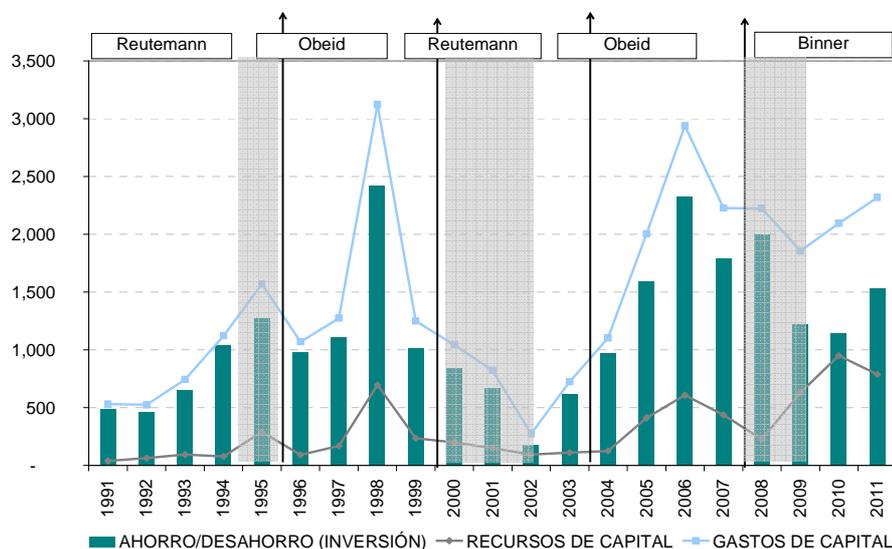
En millones de pesos constantes. IPC Santa Fe. Diciembre de 2011=100



Los recursos y gastos corrientes evolucionaron de manera conjunta. En general, los recursos están por encima de los gastos presentando un resultado económico favorable; en especial entre 2004 y 2008. En 2011, los recursos corrientes alcanzaron la suma de \$27.883 millones siendo levemente superados por los gastos (\$27.987 millones).

Recursos y gastos de capital.

En millones de pesos constantes. IPC Santa Fe. Diciembre de 2011=100



El gasto de capital durante todo el período fue mayor a los recursos de capital constatando así un período de desahorro o inversión permanente.

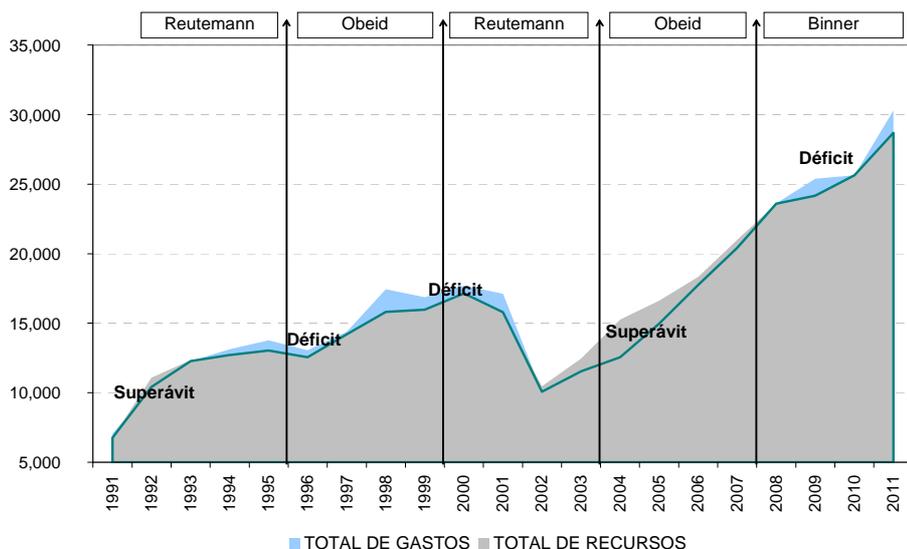
En 2011, los recursos de capital ascendieron a \$789 millones y los gastos de capital a \$2.318 millones. Esto marca una inversión de \$1.529 millones.

Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe e IPEC

Resultado Financiero

El resultado financiero adquiere su importancia al determinar la necesidad o no de financiamiento en cada ejercicio financiero arrojando como resultado lo que se conoce como superávit o déficit fiscal. A continuación las zonas del gráfico pintadas en color celeste indican períodos en los cuales hubo necesidad de financiamiento. Las zonas grises por encima de la línea verde marcan un resultado superavitario.

Resultado financiero. Sector Público no Financiero. En millones de pesos constantes. IPC Santa Fe. Diciembre de 2011=100. Período 1991-2011



En el período deficitario más extenso (1994 – 2001), la provincia atravesó por dos recesiones económicas; una de ellas la más profunda del período. Posteriormente, transcurrieron seis años de superávit (2002-2007) acompañados de una fuerte expansión económica que culmina en 2008 y deja nuevamente en rojo las finanzas provinciales.

Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe e IPEC

En 2011, el resultado financiero de la provincia marca un déficit de \$1.633 millones el cuál se estima que continuará en 2012.

Los tres gráficos precedentes reflejan cómo los recursos, los gastos y el resultado financiero fluctúan en relación al ciclo económico de la provincial de Santa Fe. ***Cada vez que la economía provincial entra en recesión las finanzas provinciales se debilitan y pasan a tener signo negativo; caso contrario a las expansiones. Esto indica el bajo margen de discrecionalidad gubernamental y la falta de políticas anticíclicas que expandan la actividad económica en momentos recesivos.*** (Ver anexo II)

Sector público no financiero en porcentajes del PBG

Con algunos altibajos, desde 1993 a 2010, la participación de las cuatro variables analizadas en el PBG ha ido creciendo. Los gastos y recursos totales en 1993 representaban el 12% y actualmente el 16% del PBG, marcando un incremento de cuatro puntos porcentuales. Por otro lado, los recursos tributarios representan el 10,9% aumentando cerca del 2,5%. Las remuneraciones y prestaciones a la seguridad social representan el 9,1%.

Sector Público no Financiero. En porcentajes del PBG. Período 1993-2010

Año	Gastos totales	Recursos Totales	Remuneraciones + prestaciones a la seguridad social	Recursos tributarios
1993	12.7%	12.8%	8.1%	8.5%
1994	13.0%	12.6%	7.8%	8.4%
1995	14.2%	13.4%	8.2%	8.2%
1996	13.3%	12.8%	8.3%	8.5%
1997	13.6%	13.4%	8.3%	9.8%
1998	16.1%	14.6%	8.7%	10.8%
1999	16.0%	15.1%	9.9%	11.2%
2000	16.3%	15.8%	10.2%	11.5%
2001	16.5%	15.2%	10.5%	10.5%
2002	11.8%	12.3%	7.5%	8.7%
2003	11.9%	12.9%	6.6%	9.3%
2004	11.1%	13.5%	6.2%	10.6%
2005	12.4%	13.7%	6.7%	10.5%
2006	13.5%	14.0%	7.3%	10.5%
2007	13.5%	13.9%	7.7%	10.4%
2008	14.7%	14.7%	8.2%	10.0%
2009	16.8%	15.9%	9.6%	10.2%
2010	16.3%	16.4%	9.1%	10.9%

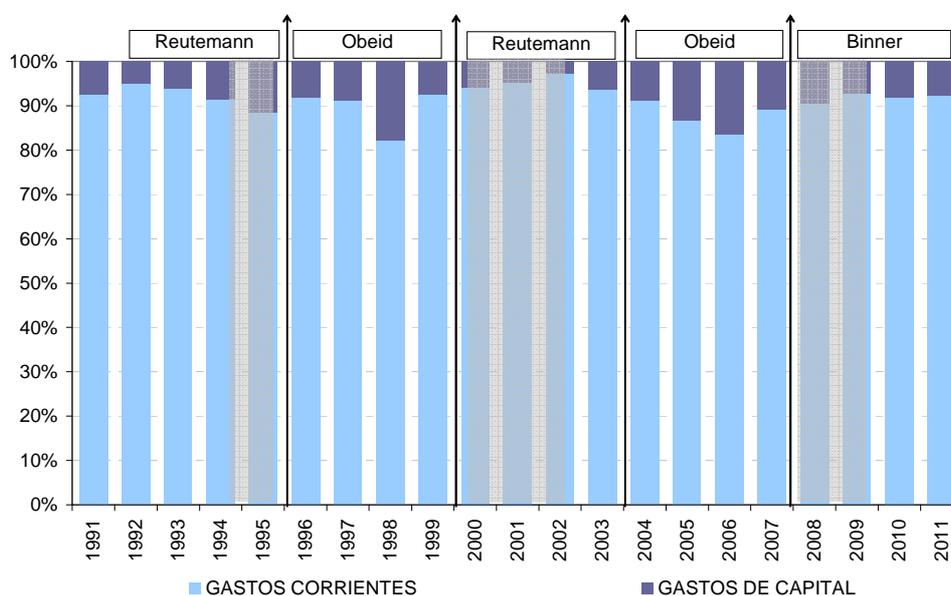
Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe e IPEC

Gasto público según su clasificación

Clasificación económica del gasto

Los gastos corrientes siempre han sido superiores al 80% del gasto total; en promedio su participación es del 91%. Sin embargo, esta proporción varía en relación a la fase del ciclo económico en el cuál se encuentre la economía provincial. **En períodos expansivos la participación del gasto de capital en el total se amplía.** Esto se observa gráficamente en los períodos 1996-1998 y 2003-2006. **En contraposición, las recesiones conllevan a un menor grado de discrecionalidad con aumentos relativos del gasto corriente en el total** (2000-2002 y 2008-2009). En 2011 los gastos corrientes representan el 92%.

Gasto público corriente y de capital. Sector Público no Financiero. Período 1991-2011



Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe

La importancia del gasto de capital radica en que los mismos son una muestra del grado de inversión que realiza el sector público, mientras que los gastos corrientes permiten conocer las remuneraciones a los factores de producción.

En la provincia de Santa Fe, sueldos más prestaciones a la seguridad social concentran más del 60% de los gastos corrientes. En 2011 el gasto promedio en remuneraciones por empleado público fue de \$93.056. Adicionando prestaciones a la seguridad social el gasto se eleva a \$129.921; es decir \$10.827 mensuales por empleado.

Gasto en remuneraciones y prestaciones a la seguridad social por empleado público.

En pesos constantes. IPC Santa Fe. Diciembre de 2011=100. Sector Público no Financiero. Período 2002-2011

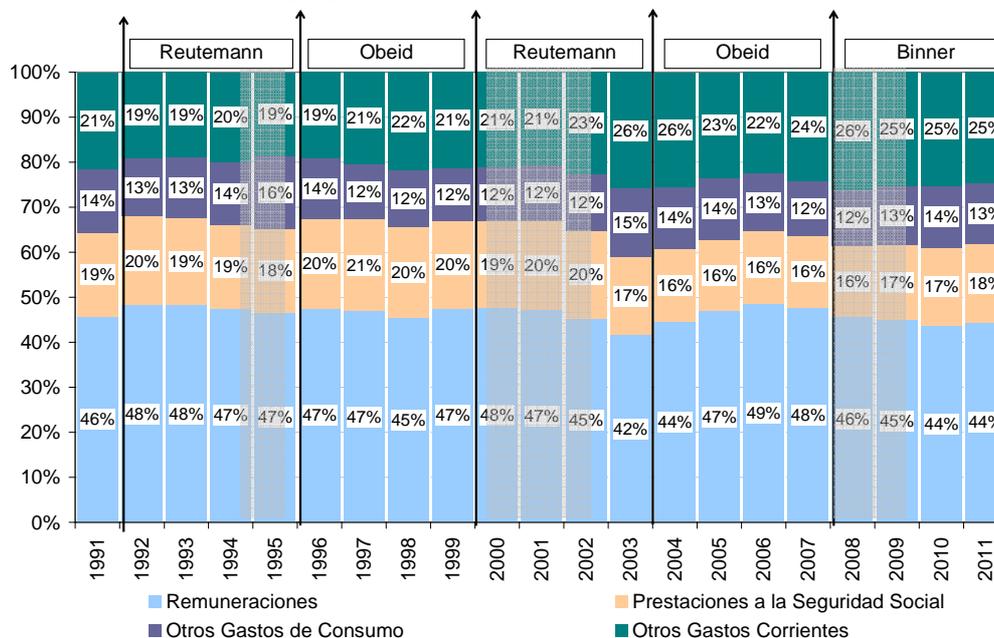
Concepto.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
En pesos constantes de diciembre de 2011										

Remuneraciones anuales promedio por empleado	40,078	39,981	44,154	51,704	61,081	70,246	77,519	83,425	78,728	93,056
Remuneraciones mensuales promedio por empleado	3,340	3,332	3,680	4,309	5,090	5,854	6,460	6,952	6,561	7,755
Remuneraciones + Prestaciones a la seguridad social anuales promedio por empleado	57,344	56,711	60,356	69,232	81,301	93,801	104,344	114,192	109,451	129,921
Remuneraciones + Prestaciones a la seguridad social mensuales promedio por empleado	4,779	4,726	5,030	5,769	6,775	7,817	8,695	9,516	9,121	10,827

Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe e IPEC

En el siguiente gráfico se observa que, al menos en los últimos veinte años el *gasto corriente presenta una estructura interna rígida que escapa al período gubernamental y al ciclo económico provincial.*

Gasto corriente desagregado. Sector Público no Financiero. Período 1991-2011



*Otros gastos de consumo incluyen: bienes y servicios, depreciación y amortización, variación de existencias; Otros gastos corrientes incluyen: rentas de la propiedad y transferencias corrientes.

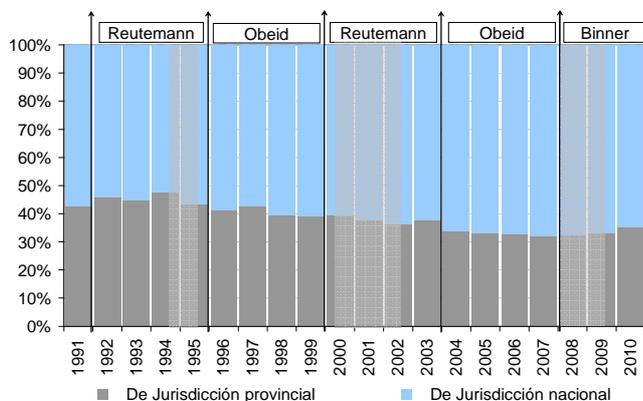
Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe

Respecto de los recursos necesarios para financiar el gasto se observan las siguientes cuestiones. Siendo la recaudación tributaria de aproximadamente el 70% de los recursos totales, la primer problemática surge al observar que estos recursos se estructuran, en un 60% con tributos nacionales y 40% por provinciales; remarcando la *fuerte dependencia de la coparticipación federal de impuestos* como fuente de financiamiento provincial (ver G.1).

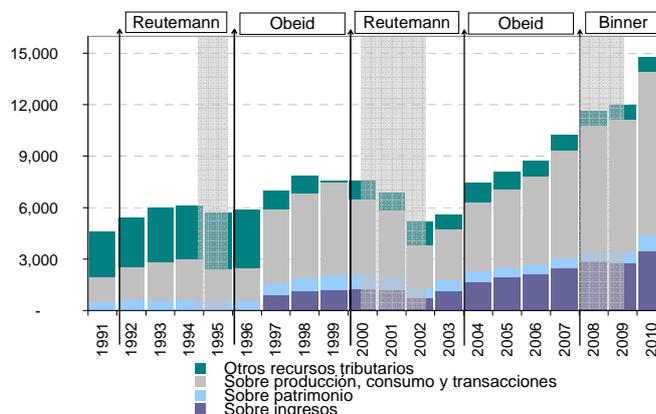
G. 1: Recursos tributarios por jurisdicción. Sector público

G. 2: Recursos tributarios por tipo de impuesto. Sector

**no financiero. En miles de pesos constantes. IPC Santa Fe.
Diciembre de 2010=100. Período 1991-2010**



**público no financiero. En miles de pesos constantes. IPC
Santa Fe. Diciembre de 2010=100. Período 1991-2010**



Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe

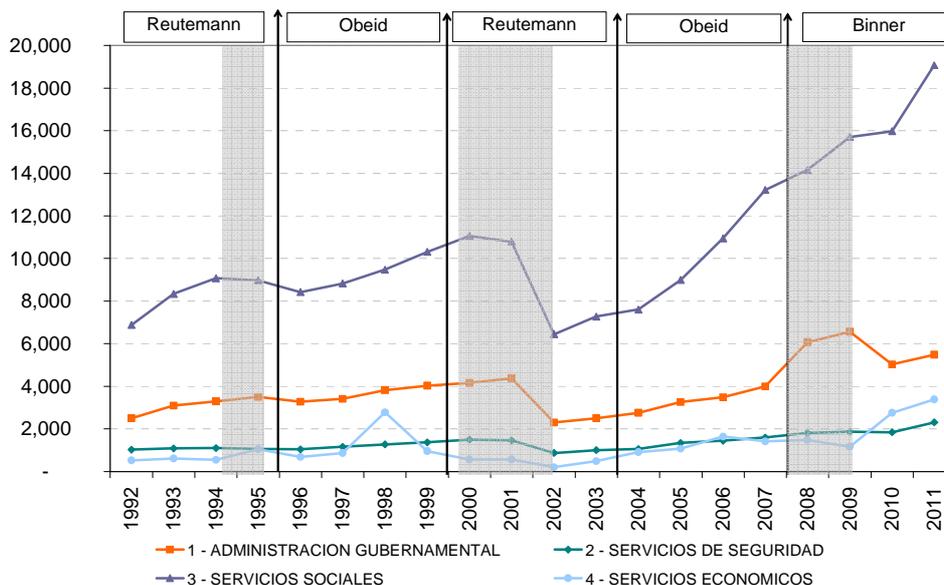
La segunda problemática se observa en la estructura fiscal por tipo de impuesto. Estos son: el impuesto sobre los ingresos que hace referencia al impuesto a las ganancias y se aplica desde 1997; los impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones (IVA, el impuesto a los combustibles líquidos, sellos, ingresos brutos, entre otros) y sobre el patrimonio que incorpora al impuesto inmobiliario, patente y bienes personales. *Estas tres categorías conforman actualmente el 95% de la recaudación total y dado que gravan directa o indirectamente la actividad hacen que la recaudación tributaria total fluctúe respecto del ciclo económico* dejando poco espacio a políticas fiscales que puedan ser utilizadas como herramientas anticíclicas y fuentes de financiamiento en momentos de crisis. En este sentido, en G. 2 se marca con claridad cómo frente a las recesiones la recaudación de impuestos se contrae y frente a las expansiones económicas aumenta.

Clasificación por finalidad y función

La clasificación del gasto por finalidad se estructura en cinco categorías. Los servicios sociales (salud, educación, cultura, ciencia y técnica, etc) que en 2011 alcanzaron los \$19.076 millones, concentran el 60% de los gastos totales. Su evolución presenta un fuerte componente cíclico respecto de la actividad económica.

Gasto público provincial por finalidad. Sector Público no Financiero.

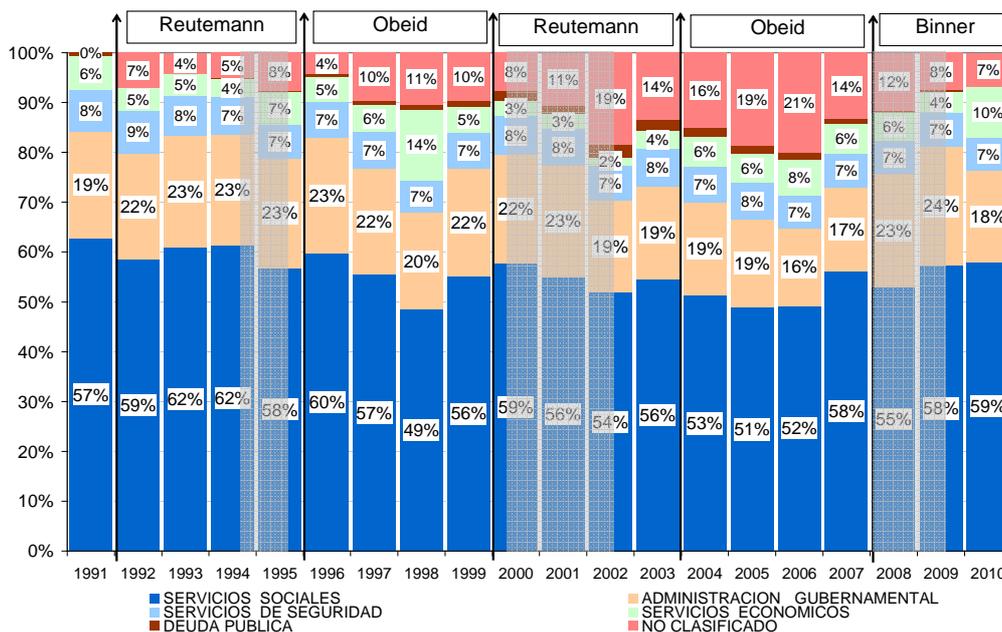
En millones de pesos constantes. IPC Santa Fe. Diciembre de 2011=100. Período 1992-2011



Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe e IPEC

Haciendo referencia a gastos que abarcan actividades propias de la administración pública se encuentran, la administración gubernamental (legislativa, judicial, relaciones interiores y exteriores, etc) y servicios de seguridad (defensa, seguridad interior, sistema penal e inteligencia) concentrando aproximadamente el 28% de los gastos totales. En 2009 se hace notable el incremento del gasto en administración gubernamental marcando un desembolso record de \$6.561 millones (a valores constantes). En 2010 se ajusta a la baja y cierra 2011 en \$5.486 millones.

Los servicios económicos se vinculan a la gestión de la actividad económica (energía, agricultura, industria, comercio, etc). Los servicios económicos con mayor variabilidad anual que las otras categorías, representan alrededor del 6% de los gastos totales (en 2011: \$3.385 millones). Mientras que, la deuda pública agrupando gastos por intereses y comisiones tiene una participación relativa de sólo el 1%.



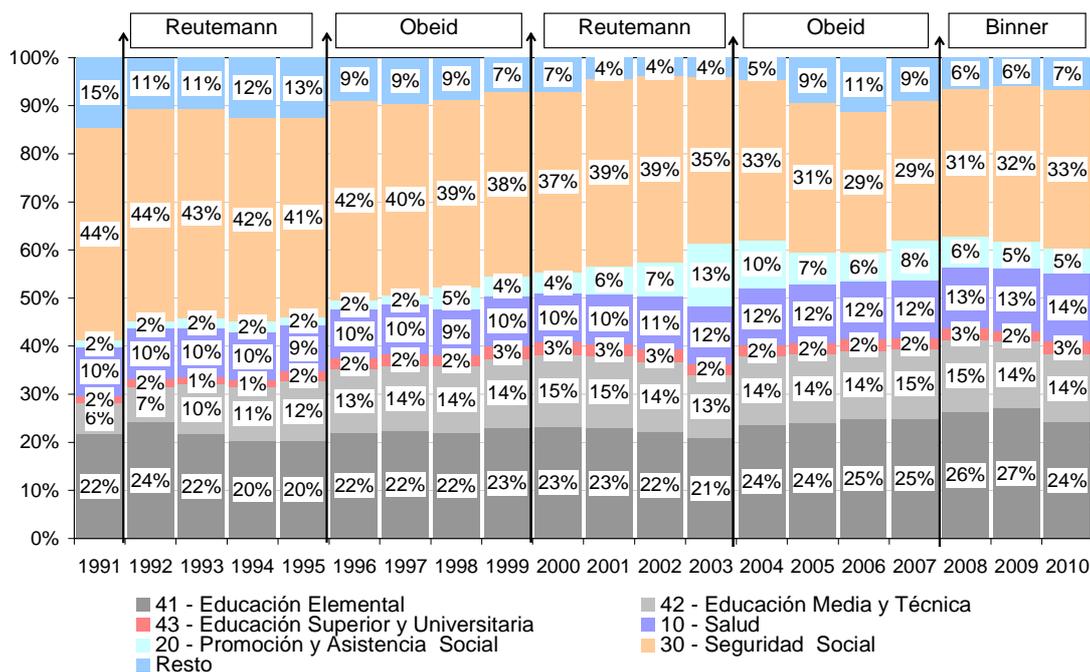
Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe

De acuerdo a la gráfica precedente, podemos concluir que *en los últimos 20 años el gasto según su finalidad modifica las participaciones relativas de cada categoría sólo unos pocos puntos porcentuales. Sin embargo su evolución en el tiempo nuevamente marca un comportamiento cíclico respecto de la actividad económica en cada una de las finalidades mencionadas (administración gubernamental, servicios de seguridad, sociales y económicos).*

La clasificación por función de los servicios sociales -principal finalidad del gasto- incluye el gasto en educación, salud, seguridad social, cultura, deporte y recreación, entre otras. En este caso, *la participación relativa de cada una fue variando en el tiempo de manera ascendente para algunas y descendentes para otras.*

En 1991 la educación representaba sólo el 29% de los gastos totales contra el 41% actual; consecuencia de un incremento relativo en la educación media y técnica. En 2010, los montos destinados a este concepto alcanzaron la suma de \$1.870 millones que adicionado al gasto en educación elemental (\$3.190 millones) y superior y universitaria (\$350 millones) hacen un total de \$5.410 millones.

Gasto público en servicios sociales según funciones. Sector Público no Financiero. Período 1991-2010



Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe

El gasto en salud hasta 2001 fue el 10% del gasto total, durante 2003-2006 ascendió al 12% y actualmente es del 14%. Los montos reflejan con mayor fuerza este incremento dado que entre 2003 y 2010 el gasto pasó de \$282 millones a \$1.857 millones; es decir seis veces más que en 2003.

El gasto en seguridad social ha perdido importancia relativa (44% en 2003 contra 33% en 2010), sin embargo en millones de pesos, desde 2003 también se ha incrementado notablemente pasando de \$808 millones a \$4.360 millones en 2010. Estos gastos incluyen pensiones, jubilaciones, seguros de desempleo y otras prestaciones similares.

Conclusiones

- Cada vez que la economía provincial entra en recesión las finanzas provinciales se debilitan y pasan a tener signo negativo; caso contrario a las expansiones. Ésto indica el bajo margen de discrecionalidad gubernamental y la falta de políticas anticíclicas que expandan la actividad económica en momentos recesivos.
- Los gastos y recursos totales en 1993 representaban el 12% y actualmente el 16% del PBG. Los recursos tributarios el 11% y las remuneraciones y prestaciones a la seguridad social el 9%.

- Los *gastos corrientes* siempre han sido superiores al 80% del gasto total; en promedio su participación es del 91%. Sin embargo, esta proporción varía en relación a la fase del ciclo económico: en períodos expansivos la participación del gasto de capital en el total se amplía (1996-1998 y 2003-2006). En contraposición, las recesiones conllevan a un menor grado de discrecionalidad con aumentos relativos del gasto corriente en el total (2000-2002 y 2008-2009).
- El *gasto corriente* presenta una estructura interna rígida que escapa al período gubernamental y al ciclo económico provincial. En los últimos 20 años los sueldos junto a las prestaciones a la seguridad social representan el 60% del gasto corriente.
- Los *recursos tributarios* se estructuran, en un 60% con tributos nacionales y 40% por provinciales. Esto confirma la fuerte dependencia de la coparticipación federal de impuestos como fuente de financiamiento provincial.
- El *impuesto* sobre los ingresos, la producción, el consumo, las transacciones y el patrimonio conforman actualmente el 95% de la recaudación total y dado que gravan directa o indirectamente la actividad económica hacen que la recaudación tributaria total fluctúe respecto del ciclo económico.
- En los últimos 20 años el *gasto total por finalidad* modifica las participaciones relativas de cada categoría sólo unos pocos puntos porcentuales. Sin embargo su evolución en el tiempo nuevamente marca un comportamiento cíclico respecto de la actividad económica en cada una de las finalidades establecidas (administración gubernamental, servicios de seguridad, sociales y económicos).
- La clasificación del *gasto en servicios sociales por función* -principal finalidad del gasto- incluye el gasto en educación, salud, seguridad social, cultura, deporte y recreación, entre otras; sus participaciones relativas fueron variando en el tiempo. Actualmente educación representa el 41%, salud el 14% y seguridad social el 33%.

Anexo 1

Esquema Ahorro Inversión Financiamiento. Sector Público no Financiero. En miles de pesos corrientes. Período 1991-2010

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECURSOS CORRIENTES	1,538	2,120	2,497	2,645	2,787	2,708	2,889	3,030	2,998	3,092	2,843	3,215	3,969	5,140	6,108	7,404	9,663	13,447	15,473	20,473
Recursos Tributarios	1,041	1,415	1,680	1,784	1,736	1,814	2,136	2,345	2,259	2,275	1,982	2,301	2,889	4,058	4,801	5,739	7,358	9,270	10,173	14,070
Contribuciones a la Seguridad Social	284	416	436	448	492	561	530	528	556	604	607	615	614	639	764	1,060	1,552	2,333	2,972	3,720
Otros Corrientes	213	289	381	414	559	334	223	156	184	213	254	299	465	443	544	605	753	1,844	2,328	2,683
GASTOS CORRIENTES	1,490	1,902	2,352	2,515	2,669	2,603	2,698	2,868	2,975	3,039	2,963	3,045	3,474	3,890	4,884	6,194	8,544	12,313	15,473	19,459
Remuneraciones	681	916	1,133	1,192	1,244	1,236	1,264	1,303	1,411	1,450	1,398	1,379	1,444	1,729	2,288	3,008	4,069	5,623	6,958	8,527
Otros Gastos de Consumo	213	247	313	352	436	354	325	356	350	359	362	380	527	534	674	803	1,043	1,513	2,034	2,688
Prestaciones a la Seguridad Social	282	376	458	469	493	517	556	581	581	585	588	594	604	635	775	996	1,365	1,946	2,566	3,328

Otros Gastos Corrientes	314	363	448	501	497	496	553	628	634	645	615	691	898	992	1,147	1,388	2,067	3,231	3,915	4,916
RESULTADO ECONÓMICO	48	218	145	130	118	106	191	162	23	53	-120	171	494	1,250	1,225	1,210	1,119	1,133	0	1,014
RECURSOS DE CAPITAL	9	12	19	17	64	20	34	139	45	37	27	29	35	43	156	254	205	130	415	784
GASTOS DE CAPITAL	121	101	152	235	343	232	262	625	238	191	149	85	233	374	756	1,227	1,046	1,279	1,220	1,730
TOTAL DE RECURSOS	1,547	2,132	2,516	2,662	2,851	2,728	2,924	3,169	3,043	3,129	2,870	3,244	4,004	5,183	6,264	7,658	9,868	13,577	15,888	21,257
TOTAL DE GASTOS	1,611	2,003	2,504	2,750	3,012	2,835	2,960	3,493	3,213	3,230	3,112	3,129	3,707	4,264	5,639	7,421	9,590	13,592	16,694	21,189
RESULTADO FINANCIERO ANTES DE CONTRIBUCIONES	-64	130	13	-88	-161	-107	-37	-324	-170	-101	-242	115	297	918	625	238	278	-16	-806	68
RESULTADO FINANCIERO	-68	118	13	-104	-169	-109	-38	-324	-170	-101	-242	116	296	919	625	237	278	-15	-806	68

Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe