



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

PUJAS FEDERALES: IMPACTO FISCAL DE MEDIDAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS FINANZAS PROVINCIALES.

**TESIS DE MAESTRIA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y
MUNICIPALES.**

Autora: Gutierrez, María Felicitas.

Director: Capello, Marcelo.

Codirector: Rosales, Walter.

Lector: Puig, Jorge.

RESUMEN

La coparticipación federal de impuestos surge del hecho que determinados impuestos se recaudan en cabeza del gobierno central y el producido se reparte entre la Nación y los gobiernos provinciales. En nuestro país, el régimen nace en el año 1934 y a lo largo del tiempo ha sufrido innumerables modificaciones. El objetivo de este trabajo se centra en estudiar el impacto y reacción que genera en las finanzas del sector provincial el hecho que, a través de políticas del gobierno central, se destinen fondos de impuestos coparticipables para el financiamiento de la seguridad social. Se realizaron modelos de datos de panel de las 24 jurisdicciones argentinas para el periodo 2003-2019 con el propósito de identificar el efecto que tienen las políticas mencionadas sobre la presión tributaria provincial, el gasto público provincial y el stock de deuda provincial. De los modelos estimados por efectos fijos, se encuentra evidencia para sostener que las políticas generan que los gobiernos subnacionales deban recurrir al incremento de los recursos tributarios para contrarrestar la pérdida de ingresos que ocasionan las decisiones del gobierno nacional.

ABSTRACT

Tax federal joint participation arises from the fact that certain taxes are collected by the central government and the proceeds are divided between the Nation and the provincial governments. In our country, the set of rules was born in 1934 and, throughout time, innumerable modifications have been introduced. The objective of this work is to study the impact and reaction generated on provincial finances by the assignment of joint participation taxes to social security financing, through central government policies. Panel data models were made of the twenty-four Argentinian jurisdictions for the period 2003-2019, with the aim of identifying the effect of such policies on provincial tax pressure, public expense, and provincial debt stock. From the estimated models by fixed effects, evidence is found to state that the policies make subnational governments increase tax resources to counteract the income loss caused by national government decisions.

I. INTRODUCCIÓN

En gobiernos multinivel, en materia fiscal, es necesario responder las siguientes preguntas: ¿Quién hace qué? ¿Quién recauda qué? y ¿Cómo se coordinan? Cada nivel de gobierno tiene determinadas funciones y se les deben asignar recursos para poder financiar los gastos, surge así una estructura vertical del sector público.

En nuestro país, existen normas constitucionales y legales que determinan la distribución de potestades de gasto e impositivas de los distintos niveles de gobierno. La Constitución Nacional reformada en 1994 delimita las potestades tributarias del gobierno Nacional y de los niveles subnacionales y contempla un régimen de coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, la ley 23.548 sancionada de manera transitoria en el año 1988, constituye el Régimen General de Distribución de Recursos vigente que dispone, entre otras cuestiones, los impuestos que conforman la masa coparticipable y los porcentajes de la distribución primaria y secundaria.

A lo largo de más de 30 años se realizaron cambios que modificaron la masa bruta y neta de coparticipación, así como en la distribución primaria y secundaria. Algunas leyes o decretos que han planteado distintos criterios de reparto de la masa coparticipable de impuestos son, por ejemplo, aquellas que asignaron el 15% de los ingresos nacionales para atender el pago de las obligaciones previsionales; o la suma de \$45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las provincias; o la suma de \$580 millones del Impuesto a las Ganancias, de los cuales \$120 millones se destinan a la ANSES, \$20 millones para reforzar la partida de Aportes del Tesoro Nacional y \$ 440 millones para las provincias; o aquella que asignó el 11% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado a la ANSES y el 89% restante a la masa coparticipable.

En este marco se generan pujas y tensiones entre los distintos niveles de gobierno por los recursos coparticipables. En ocasiones, ha intervenido la Corte Suprema de Justicia para dirimir este tipo de conflictos.

Este trabajo tiene como objetivo general determinar qué impacto generó la detracción de fondos de la coparticipación y la implementación del impuesto a débitos y créditos con destino a financiar la seguridad social en las finanzas de las provincias y de CABA, para el periodo 2003-2019. Como objetivos específicos se plantea:

- Analizar la evolución fiscal del sector público nacional y del sector público provincial en el periodo estudiado.
- Determinar cuál es la pérdida de masa coparticipable para el sector provincial producto de políticas del gobierno nacional.
- Medir la relación entre las pérdidas del sector público provincial por políticas nacionales y la presión fiscal, el gasto público y el stock de deuda en los gobiernos provinciales.

A tal fin, la primera parte del trabajo presenta el marco conceptual sobre el cual se apoya parte de la discusión del federalismo fiscal. Siguiendo con el marco teórico, el segundo apartado explica el concepto de pujas entre los niveles de gobierno. En el tercer apartado se

realiza una revisión de trabajos que estudian la relación fiscal entre nación y provincias y que han servido de punta pie inicial. Luego, se hace un breve repaso del régimen de coparticipación federal de impuestos de Argentina y algunas de sus modificaciones.

En la segunda parte del trabajo se presenta, por un lado, el análisis descriptivo y, por el otro, el análisis econométrico, con el objeto de aislar el efecto de las medidas nacionales en alguna de las variables fiscales del sector provincial. Las estimaciones se realizaron a partir de modelos de datos de panel que incluyen una muestra de las 23 provincias y la CABA, para el período 2003- 2019.

II. MARCO CONCEPTUAL

La teoría del Federalismo Fiscal tiene por objeto el estudio de las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar esas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos. Supone diferentes niveles de gobierno, donde lo local alude a cualquier división territorial diferente al centro. Entre esos niveles de gobierno se distribuyen las funciones y las competencias fiscales. Por lo expuesto se determina que existen bienes públicos provistos por cada uno de los distintos niveles de gobierno. Es decir, cada nivel de gobierno tiene determinadas funciones que debe cumplir y se les deben asignar recursos para poder financiar los gastos, surge así una estructura vertical del sector público. Los problemas de la estructura vertical del sector público no pueden abordarse de manera separada ya que una modificación (en las funciones o en las potestades tributarias) impacta sobre todo el sistema.

Si existe asimetría vertical entre los niveles de recaudación de los gobiernos locales y el gobierno nacional, debe ser compensada con transferencias desde el gobierno nacional hacia las provincias para evitar desequilibrios fiscales verticales en el sector público. Al respecto, Shah (2007) sostiene que “Un desbalance fiscal vertical ocurre cuando la asimetría fiscal vertical no es adecuadamente compensada por una reasignación de responsabilidades, por transferencias fiscales u otras formas”.

A su vez, los distintos niveles de gobierno suelen recurrir a la deuda pública para financiar ciertos gastos. Hay bienes que prestan servicios por varios años, como por ejemplo un hospital público, que por cuestiones de equidad intergeneracional y eficiencia económica se recurre a la deuda pública para financiarlo. Sin embargo, este instrumento, en ocasiones, ha sido utilizado también para financiar gastos corrientes.

Según Musgrave y Musgrave (1992), el gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de asignación de aquellos bienes públicos que benefician a toda la Nación. Por otro lado, los gobiernos locales tienen la función de asignación de los bienes públicos que benefician a los residentes de su jurisdicción, ya que se supone que conocen mejor sus preferencias debido a la mayor cercanía con los ciudadanos, por lo que tomarían decisiones más eficientes.

Al respecto, Oates (1977) propuso el teorema de la descentralización en virtud del cual establece que en ausencia de externalidades interjurisdiccionales y de economías de escala por la provisión centralizada, la provisión de bienes públicos será más eficiente si se realiza de manera descentralizada por parte del gobierno local, debido a la existencia de diferencias en cuanto a las preferencias de los individuos residentes en las diferentes jurisdicciones.¹

¹ Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones.

Por el lado de la asignación de potestades tributarias la teoría normativa brinda principios generales. Desde el punto de vista del impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, los tributos sobre bases móviles deben recaudarse a nivel nacional y aquellos sobre bases no móviles a nivel local, debido a que la movilidad es mayor a nivel local. Desde el punto de vista del impacto sobre la distribución del ingreso, el principio general se modifica según si los tributos se diseñan en base al principio de beneficio o de capacidad de pago. Los gobiernos locales pueden aplicar impuestos sobre bases móviles si responden al principio del beneficio. Los gobiernos nacionales tienen mayor posibilidad de aplicar tributos sobre bases móviles, aunque se diseñen según el principio de capacidad de pago.

Por otro lado, para que la descentralización fiscal funcione correctamente es necesario que se cumpla con el principio de correspondencia en sus tres dimensiones (the matching principle, Bird, 2001):

- a) Que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- b) Que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar; y
- c) Que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Si se cumplen estas condiciones existirá restricción política y presupuestaria: los gobernantes son votados por los contribuyentes, el gobernante que gasta es el que recauda y los beneficios y costos están en la jurisdicción en la que el gobernante es votado.

El primer requisito del principio de correspondencia requiere que no haya externalidades interjurisdiccionales; además, requiere que no exista redistribución regional de recursos vía transferencias intergubernamentales. El segundo requisito, puede llegar a ser conflictivo con la eficiencia económica. En ocasiones puede suceder que un determinado gasto lo decida y ejecute un nivel de gobierno pero que se financie con impuestos recaudados en su territorio, pero por otro nivel de gobierno. El fundamento de esta separación es que desde el punto de vista de la eficiencia económica puede ser conveniente centralizar la recaudación para aprovechar la subaditividad en los costos de recaudación y/o minimizar la carga excedente de los impuestos para la administración y para los contribuyentes. Por último, el tercer requisito requiere que las decisiones fiscales se tomen democráticamente y que los representantes sean elegidos por los ciudadanos de la jurisdicción.

Si no existe una correspondencia media perfecta entre distribución de gastos e impuestos, los superávits y déficits se deben compensar con transferencias intergubernamentales.

Las transferencias, además de compensar el desequilibrio fiscal vertical, tienen como objetivo compensar el desequilibrio horizontal que se da entre los gobiernos subnacionales.

Los gobiernos locales tienen jurisdicción sobre personas con diferentes preferencias y sobre territorios con distintas bases imponibles y costos de provisión de los bienes públicos. Es decir, la heterogeneidad entre las distintas provincias hace que algunas tengan mayor capacidad fiscal que otras y los desequilibrios podrían inducir a migraciones ineficientes. Por esta razón,

surge la necesidad de realizar transferencias desde el nivel central que permitan nivelar la provisión de bienes públicos e igualar los residuos fiscales entre jurisdicciones.

Otro argumento a favor de las transferencias intergubernamentales es el principio de igualdad de oportunidades o igualdad de provisión de algunos bienes públicos locales.

Las transferencias intergubernamentales se justifican, además, por la existencia de derrames territoriales (*spillovers*). Un bien provisto por un gobierno puede beneficiar no sólo a sus habitantes sino también a las jurisdicciones vecinas². En este caso, el gobierno local debería ser compensado por esas externalidades para evitar que se produzca una cantidad inferior a la óptima.

Las externalidades fiscales interjurisdiccionales surgen cuando las decisiones de impuestos y gastos de un gobierno afectan el bienestar de los habitantes de otras jurisdicciones (Dahlby (1996)). Éstas pueden ser directas, cuando afectan las funciones de utilidad de los no residentes o, indirectas cuando se altera la restricción presupuestaria de otros gobiernos; siempre originan decisiones fiscales no óptimas³.

Si las provincias no tienen en cuenta en sus decisiones fiscales los efectos que se generan sobre la restricción presupuestaria de otras jurisdicciones o sobre los habitantes de las localidades vecinas, generan decisiones fiscales no óptimas (horizontales).

Asimismo, si el gobierno central no tiene en cuenta en sus decisiones fiscales el impacto que genera sobre la restricción presupuestaria de las provincias o, éstas no tienen en cuenta el impacto de sus decisiones sobre la restricción presupuestaria nacional, generan decisiones fiscales no óptimas (verticales).

En cuanto al diseño de las transferencias intergubernamentales, pueden ser condicionadas a un tipo de gasto o no condicionadas. A su vez, puede ser de carácter devolutivo, o no. Ello dependerá del objetivo que se persiga, por ejemplo, si la transferencia trata de compensar una externalidad debería ser de carácter no devolutivo y condicionarse al gasto que origina dicha externalidad. En general se recurre a fórmulas en las que se incluyan las variables a considerar y las ponderaciones de cada una de las variables para determinar el monto y el tipo de transferencia.

La Teoría de Primera Generación de Federalismo Fiscal parte de un modelo de gobiernos benevolentes que persiguen objetivos de eficiencia y equidad. En ese sentido, el objetivo de las transferencias intergubernamentales es cerrar los desequilibrios fiscales verticales y las disparidades regionales.

Sin embargo, el funcionamiento real de las transferencias revela que hay diferencias entre los principios de la economía y la implementación en la práctica de los regímenes de

² Según Oates (1999), la manera más apropiada para manejar una externalidad positiva es a través de una transferencia condicionada del nivel central hacia el local, puesto que permite que el último internalice en sus decisiones sobre gasto público los beneficios que se esparcen a otras jurisdicciones con la prestación de servicios públicos a los residentes de su propia localidad.

³ Las EFI directas son siempre horizontales (entre gobiernos de un mismo nivel), en cambio, las EFI indirectas pueden ser horizontales o verticales (entre gobiernos de distintos niveles).

transferencias. Esto ocurre por diversos motivos, uno de ellos son las variables políticas que entran en juego en la práctica, tales como la distribución del poder político y las reglas que rigen el funcionamiento en el Congreso, el color político del gobierno local comparado con el gobierno nacional, etc.

A su vez, existe el *flypaper effect*, que consiste en que los gobiernos que reciben transferencias del nivel central suelen gastar más que si lo que aumenta es el nivel de ingresos de su comunidad. El *flypaper effect* se presenta como una evidencia de comportamientos leviatánicos en el sector público local.

Como se mencionó precedentemente, otro instrumento de financiamiento que suelen utilizar los gobiernos es la deuda pública. En general, los gobiernos locales emiten deuda para financiar inversiones que benefician a más de una generación con la finalidad de distribuir en el tiempo los costos impositivos. En cambio, el nivel central utiliza este instrumento como política estabilizadora con el fin de contrarrestar el ciclo económico, además de utilizarlo para financiar su propio gasto de inversión.

Se ha argumentado que el endeudamiento local puede tener efectos sobre la capacidad del gobierno nacional de aplicar una política anticíclica efectiva y se ha propuesto el establecimiento de límites estrictos a la capacidad de endeudamiento local. Sin embargo, posibilitar el endeudamiento local para financiar gastos no recurrentes tiene fundamento económico. En todo caso, es necesario que los gobiernos locales actúen de manera responsable y que existan reglas fiscales claras.

Oates (2005) presenta la Teoría de la Segunda Generación del federalismo fiscal, este nuevo enfoque destaca el problema de la restricción presupuestaria blanda generado por la existencia de transferencias intergubernamentales y considera que los gobernantes ya no actúan de forma benevolente, sino que tienen sus propios intereses y objetivos. Esto lleva a comportamientos perversos de los gobiernos subnacionales debido a la posibilidad de que siempre haya un salvataje del gobierno nacional ante problemas de insolvencia.

Por otro lado, se advierte que el gobierno central también ha tenido comportamientos perversos al concentrar los recursos fiscales y utilizarlos con fines de control político de los gobiernos locales o, estableciendo políticas unilaterales en detrimento de las finanzas provinciales.

Frente a los comportamientos de los distintos niveles de gobierno es necesario establecer un régimen de transferencias con reglas “estables, transparentes, no arbitrarias, universales y no negociables. Deben evitar incentivos desestabilizadores y no deben infringir el principio de responsabilidad” (Spahn, 1997).

III. PUJAS ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO

La Teoría de la Segunda Generación de Federalismo Fiscal incorpora los objetivos e intereses particulares de los gobernantes en la toma de decisiones fiscales. Éstos no actúan necesariamente de manera benevolente, sino que son empujados por sus propios objetivos e intereses. Esta conducta oportunista podría generar decisiones fiscales irresponsables por parte de los gobiernos subnacionales debido a que, en última instancia, el gobierno central cubre los déficits fiscales.

Asimismo, las decisiones fiscales centralizadas generan externalidades interjurisdiccionales verticales afectando la restricción presupuestaria de las provincias y en ocasiones el gobierno nacional ha tenido comportamientos perversos en detrimento de las finanzas locales. Algunos ejemplos de estas externalidades son las transferencias de servicios sin contrapartida financiera (educación), modificación en el régimen de coparticipación introduciendo las pre-coparticipaciones, reimplantación de impuestos nacionales no coparticipables, fijación central de gastos nacionales (ej. Ley de educación nacional), fijación central de la política salarial, etc.

La coparticipación federal de impuestos surge del hecho de que determinados impuestos se recaudan en cabeza del gobierno central y el uso se reparte entre la Nación y los gobiernos provinciales. Para la utilización de este instrumento fiscal se deben resolver tres cuestiones:

- 1) Cuáles son los impuestos que van a formar parte de la masa bruta coparticipable;
- 2) La distribución primaria de la masa coparticipable, es decir, porcentaje que se le asigna al gobierno Nacional y cuál al provincial y;
- 3) Cómo se distribuye el porcentaje provincial entre las unidades constitutivas, a esto se le llama distribución secundaria.

Las pujas y tensiones entre los niveles de gobierno se generan respecto a los tres puntos mencionados en el párrafo anterior. En decir, los gobiernos subnacionales pretenden que sean más los recursos coparticipables y, sobre estos, incrementar la proporción que les corresponde. En cambio, el gobierno nacional, se esfuerza porque los recursos no coparticipables sean mayores y maximizar su porción en los recursos coparticipables vía detracciones directas de los impuestos o a través de pre coparticipaciones.

Las tensiones entre niveles de gobierno han hecho que se recurra a la Corte Suprema de Justicia para dirimir los conflictos, como ocurrió con la deducción del 15% con destino al financiamiento del Sistema de Seguridad Nacional y con el Fondo de Autarquía de AFIP.

IV. REVISIÓN DE TRABAJOS QUE ESTUDIAN LA RELACIÓN FISCAL ENTRE NACIÓN-PROVINCIAS EN ARGENTINA.

El estudio de la relación fiscal entre el gobierno Nacional y los gobiernos locales es un tema de profunda actualidad y que ha sido, y aún sigue siendo, objeto de distintos análisis e investigaciones. En este apartado, propongo abordar algunos trabajos que motivaron y contribuyeron en el punto de partida de la tesis.

Porto y Sanguinetti (1993), realizaron un análisis global del proceso de descentralización de las Finanzas Públicas en Argentina partiendo del estudio del funcionamiento del federalismo fiscal para la década del 80 y principios de 90. Entre sus principales hallazgos los autores advierten una fuerte disparidad entre el Gobierno Nacional y las Provincias conjuntamente con un alto grado de descentralización de los gastos, lo que genera un fuerte desequilibrio vertical en las finanzas públicas. Asimismo, encuentran también desequilibrio horizontal debido a que el nivel de gastos e ingresos medidos en términos per cápita varía entre las provincias. Por último, asocian el funcionamiento del federalismo fiscal a tres hechos fundamentales: 1) alta inestabilidad en las normas legales que regulan la relación Nación-Provincias; 2) intensificación en la descentralización del gasto y 3) el desequilibrio vertical producto de la disparidad en la distribución de responsabilidades de gasto e ingreso ha implicado la existencia de un sistema de transferencias intergubernamentales que produce una redistribución territorial de recursos.

Asimismo, Porto (2004) en *"Disparidades regionales y federalismo fiscal"*, estudia, entre otras cosas, la evolución de las leyes que regularon la relación Nación-Provincia documentando la transformación del Régimen de Coparticipación desde su nacimiento hasta el año 2004. Particularmente contribuye a esta tesis dando una perspectiva histórica a la relación fiscal entre Nación-Provincias. A su vez, se recupera el concepto de Estructura Vertical del Gasto Público, propuesto por Dahlby (1996), para entender las interdependencias de dicha estructura y los problemas fiscales en los gobiernos multinivel.

Porto y Di Gresia (2007) analizaron la evolución fiscal de las provincias argentinas en el mediano plazo (1983-2006) y evaluaron el impacto de medidas nacionales sobre las finanzas provinciales. La finalidad fue determinar qué porcentaje del resultado negativo contabilizado estuvo determinado exógenamente por políticas nacionales y cuanto se debió al propio comportamiento del sector. Las políticas implementadas por el gobierno nacional que fueron estudiadas son:

1. Transferencia de servicios hacia las provincias, sin contrapartida de financiamiento.
2. Transferencias de cajas previsionales desde las provincias hacia la nación.
3. Modificaciones del esquema de coparticipación inicialmente establecido por la Ley 23.548.
4. Aumento de la importancia de las transferencias de recursos hacia las provincias por la vía del presupuesto nacional.

La conclusión a la que arriban es que, sin esas políticas nacionales (o si las mismas se hubieran compensado correctamente), el resultado financiero provincial hubiera sido positivo en 59 mil

millones de pesos, versus el resultado contable negativo de 80 mil millones. A su vez, determinan que el stock de deuda provincial se puede explicar por la no compensación de la externalidad fiscal interjurisdiccional vertical de la Nación a las Provincias⁴.

Por su parte, Herrera (2015) presenta diferentes indicadores de desequilibrio fiscal vertical y horizontal para el año 2013 y analiza cuantitativamente la relación fiscal entre Nación y Provincias haciendo hincapié en la diferencia conceptual entre “asimetría” y “desequilibrio” fiscal. En el año 2019, amplía su trabajo abarcando el periodo 2003-2017. A grandes rasgos, concluye que el Federalismo Fiscal en Argentina, para el periodo estudiado, se caracterizó por una marcada centralización impositiva a nivel nacional, una mayor descentralización del gasto público a nivel provincial y falta de correspondencia entre el gasto y los ingresos fiscales.

Porto (2016) estudia nuevamente el régimen de transferencias de Argentina, su evolución histórica y la situación para el periodo 2003 a 2015 y analiza alternativas para el rediseño del régimen que permitan contemplar adecuadamente las disparidades provinciales en cuanto a capacidad fiscal y necesidad de gasto y la manera de compensarlas con las transferencias.

Rosales y Garriga (2020) analizaron el impacto fiscal implícito en la relación nación provincias y entre éstas del financiamiento del régimen previsional SIPA y de los regímenes provinciales. Parten de considerar el gasto de los regímenes nacional SIPA y el de las cajas provinciales, luego identifican fuentes que financian dichos gastos y sobre quien recae (Nación o provincias). El ejercicio se plantea en la situación vigente y se extrapola en 30 años en función de proyecciones. Llegan a concluir que el régimen previsional nacional pasaría de un déficit de 2.3% del PBI en 2018 a más del 5% del PBI en 2050. Para el caso de los regímenes provinciales, se prevé que el déficit del 0.4% del PBI en 2018, se triplicaría en los siguientes 30 años. Este mayor desequilibrio tensará la relación nación-provincias lo que podrá generar al replanteo del régimen previsional y las relaciones entre los niveles de gobierno.

Por último, en el libro *“Hacia un nuevo Federalismo”*, Guadagni y Cuervo (2020) analizan la política económica del Federalismo Fiscal limitándose al segmento de la distribución de tributos. Entre los aportes se distinguen la evolución del sistema de coparticipación fiscal de impuestos analizando los datos que marcaron el periodo de federalismo fiscal orientado a una organización cooperativa (1935 a 1975) y el periodo de federalismo coercitivo (1976 a la actualidad). A su vez, incluye una propuesta de acciones para concretar un nuevo mecanismo de coparticipación cooperativo enfocado en un sistema eficiente, eficaz y equitativo.

⁴ La estimación de la relación entre las variables indica que por cada peso de externalidad, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.

V. REGIMEN DE COPARTICIPACION DE IMPUESTOS. ALGUNOS CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS

En nuestro país, existen normas constitucionales y legales que determinan la distribución de potestades de los distintos niveles de gobierno. La intención de este apartado es comentar brevemente el marco legal sobre el cuál se enmarca el actual régimen de transferencias automáticas.

A pesar de que la Constitución Nacional de 1853 contemplaba la forma representativa, republicana y federal del gobierno, en el funcionamiento del federalismo fiscal argentino, existía separación de fuentes tributarias entre la Nación y las unidades constitutivas. La principal fuente de recaudación de la Nación eran los impuestos sobre el comercio exterior y, de las provincias y nación sobre los territorios nacionales, los impuestos internos.

En 1891 comienzan a implementarse los primeros impuestos internos nacionales y comienzan los conflictos sobre las potestades tributarias. La concurrencia de fuentes entre el nivel central y los gobiernos subnacionales generaba, por un lado, una doble imposición y, por el otro, aquellas provincias productoras de bienes consumidos en otras jurisdicciones exportaban la carga excedente de sus gastos sobre los residentes de otras jurisdicciones (externalidad).

Por el lado de las funciones, cada provincia debía adecuar sus gastos a la restricción presupuestaria, lo que generaba desigualdad en la disponibilidad de bienes públicos provinciales, dada las disparidades económicas y sociales entre las jurisdicciones. El único mecanismo de transferencias era el previsto en el artículo 67º inciso 8 de la Constitución Nacional de 1853 que disponía, dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación, “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.

El primer antecedente legal del régimen de coparticipación fue el vial, que se inició en 1932 y tenía como finalidad estimular el gasto provincial en vialidad. Si bien no es intención de este trabajo realizar un detalle de la perspectiva histórica del Régimen de Coparticipación Federal de nuestro país, cabe mencionar que se distinguen dos grandes periodos: el Federalismo Competitivo (1853-1934) y el de la Coparticipación de Impuestos (1935-actualidad). En base a la evolución de la legislación, en el segundo periodo se distinguen 9 etapas.⁵

A partir del año 1934, se implantaron los Regímenes de Coparticipación teniendo como objetivos explícitos de política económica la armonización tributaria entre Nación y Provincias y la corrección de las disparidades fiscales interprovinciales.

La Ley 23.548, sancionada en 1988 con carácter transitorio, fijó en 56,66% la participación de las Provincias y el 42,34% restante para la Nación. Ambas partes asumieron la obligación de no establecer impuestos análogos a los coparticipables y otras obligaciones en cuanto a la regulación de los sistemas tributarios locales. Asimismo, la ley estableció que se destinaba el 1% de lo recaudado de la masa coparticipable para el “Fondo de Aportes del Tesoro Nacional”.

⁵ Ver Disparidades regionales y federalismo fiscal, cap IX (155-199). Alberto Porto, 2004.

Dicho fondo se destina, discrecionalmente a través del Ministerio del Interior, a situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las provincias. La ley también establece los coeficientes de distribución secundaria, en la práctica redistributivos, aunque la ley no especifica los criterios para su construcción.

Cabe aclarar que la parte de la masa coparticipable correspondiente a las provincias se distribuyen entre ellas de acuerdo a coeficientes fijos que no fueron establecidos según criterios de reparto objetivos tales como aquellos que responden a indicadores socioeconómicos. La ley 23.548 no justifica los coeficientes secundarios de distribución, sino que sólo se limita a fijarlos.

En el año 1994 se le da rango constitucional al régimen de coparticipación de impuestos. La Constitución Nacional, en su artículo 75 inciso 2 consagra como objetivo explícito de política la “igualdad fiscal” y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos.

Asimismo, delimita las potestades tributarias del gobierno nacional y de los niveles subnacionales de la siguiente forma⁶:

- los impuestos sobre el comercio exterior son facultad exclusiva del gobierno Nacional;
- los impuestos indirectos son facultad concurrente de ambos niveles; y
- los impuestos directos son facultad concurrente de ambos niveles, pero la Nación sólo puede establecerlos por tiempo determinado siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

A su vez, respecto de los impuestos indirectos, la carta magna dispone que, con excepción de los que tengan asignación específica, serán coparticipables, y manda a sancionar un nuevo régimen de coparticipación⁷.

Como se mencionó, con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se le otorga rango constitucional al régimen de coparticipación. El artículo 75 inciso 2 establece cuales son los aspectos más importantes para su diseño:

- Los tributos que son coparticipables: impuestos directos e impuestos indirectos con excepción de los que tienen asignación específica;
- Aspectos institucionales “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando automaticidad en la remisión de fondos...”;
- Objetivo: “la distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”; y

⁶ Artículos 4, 9 a 12 y 75 inciso 2 de la Constitución Nacional Argentina.

⁷ Artículo 75 inciso 2: “...una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos....”

- Plazo para conformar la nueva ley convenio: “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996...”

En contraste con los preceptos constitucionales, la ley 23.548 del año 1988, constituye el actual Régimen General de Distribución de Recursos. A lo largo del tiempo se establecieron modificaciones sustanciales que impactaron tanto en la masa coparticipable como en la distribución primaria y secundaria. Los cambios se han dado en distintos sentidos, en la distribución primaria de Nación-Provincias, entre provincias, así como también las detracciones a la masa bruta (pre coparticipaciones) para beneficiar a otros sectores.

Entre las primeras modificaciones se encuentra la transferencia de servicios educativos y otros servicios administrados por Nación a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La ley 24.049 de enero de 1992 establecía que el gasto transferido se financiaría con la parte provincial fijada en la ley de coparticipación.⁸ Esto implicó un cambio en la distribución primaria a favor de Nación con pérdida para las provincias ya que la distribución secundaria cambió por la diferencia entre lo que recibía cada Provincia según la Ley 23.548 y el impacto de la transferencia de los servicios.

Detracciones a favor del sistema previsional

El sistema de seguridad social nacional se financia, por un lado, por medio de aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores; y por otro, de manera no contributiva, recibe recursos tributarios a través de detracciones directas a determinados impuestos y mediante deducciones de la masa coparticipable bruta.

A través de los impuestos nacionales se asigna una porción de la recaudación de los siguientes impuestos:

- IVA: el 11% del producido del impuesto se destina al régimen nacional de previsión social en virtud de la ley 23966/91.
- Impuesto a las Ganancias: el 20% de lo recaudado financiaba al sistema previsional nacional⁹ (Decreto 879/92).
- Otras detracciones directas de recursos tributarios.

Por su parte, las detracciones a la masa coparticipable con destino al sistema previsional surgen antes de la reforma previsional de 1994. Hasta la reforma cada provincia se reservaba la facultad de establecer y administrar su propio régimen previsional para los empleados públicos de sus administraciones. A partir de la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en 1993, la situación cambió.

Con la finalidad de asegurar el financiamiento del nuevo esquema se sucedieron distintos acuerdos entre el gobierno nacional y las provincias mediante los cuáles éstas cedieron recursos coparticipables con destino al financiamiento previsional.

⁸ Art. 14 primer párrafo ley 24049.

⁹ Eliminado en 2018 con el Consenso Fiscal. Ley 27.429 (02/01/2018)

En agosto de 1992, previo a la reforma previsional, se firmó el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, ratificado mediante la ley Nacional 24.130, donde se autoriza al Estado Nacional a retener un 15%, con más una suma fija de \$ 43.800.000 mensual de la masa coparticipable. La deducción tenía como destino “atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios” y la suma fija era para ser distribuida entre los Estados Provinciales suscriptores del convenio, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales.

Un año más tarde, se firmó un segundo pacto entre Nación y las Provincias que estableció el “compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Seguridad Social”. Como consecuencia de este acuerdo, entre 1994 y 1996 fueron transferidas a la Nación las cajas correspondientes a once provincias. Estos traspasos fueron realizados mediante la firma de convenios que luego fueron ratificados por leyes provinciales.

En virtud de las autonomías provinciales reconocidas por la Constitución Nacional, trece provincias no adhirieron a la transferencia de los sistemas previsionales provinciales a la Nación.

El pacto original fue objeto de sucesivas prórrogas, la última de ellas dispuesta en el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" de fines de 2000, en el que se extendió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005. En dicho acuerdo la Nación se obligó a financiar con recursos de rentas generales los déficits de las cajas no transferidas para intentar atenuar el desequilibrio existente en las mismas. A cambio, las provincias debían armonizar su legislación previsional con el sistema nacional. Sin embargo, aún no se han completado los procesos tendientes a la armonización de las normas.

Al respecto, según Oscar Cetrángolo y Folgar (2018), si bien cada provincia debe mantener su autonomía en estas decisiones, sería razonable que la Nación no financie situaciones que corresponden a decisiones autónomas de los gobiernos provinciales y difieran de la normativa nacional. Es decir, consensuada una capacidad de protección homogénea general para todo el país, si algunas provincias acuerdan sostener regímenes previsionales más benévolos deben acordar su financiamiento con los propios contribuyentes.

El Estado Nacional, mediante el artículo 76 de la ley 26.078, prorrogó el plazo de la deducción de manera unilateral “durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero”.

Detracción para el financiamiento de la AFIP

En el año 2001 el Congreso de la Nación facultó al Poder Ejecutivo Nacional a ejercer una serie de atribuciones, en el marco de la delegación legislativa autorizada por el artículo 76 de la Constitución Nacional. Una de las materias delegada fue la organización administrativa en el ámbito de la competencia del Poder Ejecutivo.

En virtud de ello, se sancionó el Decreto 1399/01 del P.E.N que disponía las normas para la organización del funcionamiento de la AFIP.

Entre otras cosas, establecía que parte de la financiación estaría atada a la recaudación y la creación de un fondo de autarquía. Específicamente en el inciso a) del artículo 1, estableció que los recursos de la AFIP están conformados por un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a su cargo. En sus orígenes el porcentaje de la recaudación destinada a financiar AFIP fue del 2,75%, pero desde el año 2005 dicho porcentaje se limitó al 1,90%.

Asimismo, el mencionado decreto disponía en su artículo 4^a que el porcentaje definido en el inciso a) será deducido del 89% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Es decir, para el monto necesario para el funcionamiento de la AFIP se tenía en cuenta en el cálculo la recaudación neta total de los impuestos (excluida seguridad social) y de los recursos aduaneros que estén a cargo de la AFIP. Sin embargo, el monto resultante se deducía del 89% de la recaudación del IVA, excluyendo el 11% destinado a seguridad social.

Postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Las provincias de Santa Fe y San Luis llevaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación las deducciones de la masa coparticipable por considerarlas inconstitucionales, ya que afectaban el derecho intrafederal.

En septiembre del 2015 la Corte¹⁰ declaró inconstitucional la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables y los arts. 1° inciso a) y 4° del decreto 1399/01 del P.E.N, que establecían la deducción de recursos coparticipables equivalente al 1,90% de la recaudación neta total de los tributos y de los recursos aduaneros.

En ambos casos el tribunal declaró que esos fondos eran coparticipables, y en consecuencia los recursos retenidos debían devolverse a las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba¹¹. En su decisión, el Tribunal explicó que ambas deducciones fueron dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional sin que haya mediado ningún acuerdo por parte de las provincias. A su vez, esas deducciones tampoco podían ser consideradas una asignación específica de recursos coparticipables porque no había sido dictada de acuerdo a los recaudos exigidos por el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional.

Como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de la Nación, en mayo del 2016 se firmó el Acuerdo para el Nuevo Federalismo, donde se establecieron pautas para devolver de forma gradual los montos retenidos por el gobierno nacional.

Respecto al financiamiento de la AFIP en diciembre del 2016 se celebró un nuevo acuerdo con las provincias y CABA donde se acordó que la detracción del 1.9% se realizaría de cada impuesto y recurso aduanero. Luego, el importe neto de la recaudación se distribuiría

¹⁰ CSJ 539/2009 (45-S) CS1 "Santa Fe c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y CSJ 1039/2008(44-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos"

¹¹ Córdoba reclamo a través de una medida cautelar.

conforme la distribución que legalmente corresponda. Esto comenzó a regir, desde mayo de 2017.

A su vez, el 16 de noviembre de 2017 se suscribió el Consenso Fiscal entre el Estado Nacional y los representantes de las provincias y CABA. Entre los puntos, acordaron consensuar una nueva ley de coparticipación en el marco de una Comisión Federal de Impuestos cumpliendo con el mandato de la Constitución Nacional. Por su parte, el Estado Nacional, asumió el compromiso, entre otros, de no realizar detracciones a la masa coparticipable con destino a ANSES.

El caso del impuesto a los débitos y créditos bancarios

En marzo del 2001, mediante la denominada Ley de Competitividad, se fijó un impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, conocido como impuesto al cheque. La ley establecía que el producido del impuesto quedaría afectado a la creación de un Fondo de Emergencia Pública administrado por el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la preservación del crédito público y a la recuperación de la competitividad de la economía. Sin embargo, al año siguiente se modificó la asignación destinándose el 30% del producido del impuesto a la masa bruta coparticipable, mientras que el 70% restante financiaba gastos del Tesoro Nacional asociado a la emergencia pública, una parte de la cuál respondía a necesidades de la ANSES.

Si bien el impuesto fue creado en el marco de una emergencia económica y la ley tenía una vigencia hasta fines de 2002, fue objeto de prórrogas. La última de ellas, en diciembre del 2017 donde, además de prorrogarse hasta 2022, se modificó su artículo 3º estableciendo que el 100% del producido del impuesto se destinará a financiar la ANSES.

Como puede preverse, se podría continuar detallando las distintas modificaciones que hicieron que el régimen de transferencias automáticas se torne un “laberinto de la coparticipación”. Sin embargo, no es objeto de este trabajo realizar un análisis minucioso respecto a ello.

VI. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

En este apartado se describe la evolución fiscal del sector público para la Nación y para las Provincias y CABA en el periodo 2003-2019. Los datos para el Sector Público Nacional son los publicados en la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento por la Contaduría General de la Nación. En cuanto a los datos del Sector Público Provincial, que incluye las 23 provincias y la CABA, se tomaron de la Ejecución Presupuestaria del esquema Ahorro Inversión-Financiamiento publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. La estimación del PBI es la que publica el INDEC en las estadísticas sobre Cuentas Nacionales. Los montos están expresados en valores constantes del año 2019. Para el cálculo del deflactor se utilizaron estimaciones publicadas por el INDEC y, para los años 2007 a 2016, fuentes alternativas¹².

Como se observa en la Tabla 1 los ingresos totales del Sector Público Nacional pasaron del 15.4% del PIB en 2003, al 18.2% en 2019. Para el año 2014, llegan a representar un 20.6% del PBI, luego comienza a disminuir. Por su parte, los gastos pasaron del 15.1% en el año 2003 al 22.2% del PBI, para el año 2019. Se observa un pico en el año 2016, donde representan un 25,9%. El resultado financiero fue positivo hasta el año 2008 y negativo para el resto de los años bajo estudio.

TABLA 1 – Indicadores financieros del Sector Público Nacional

Año	Valores constantes del 2019				Como porcentaje del PBI		
	Ingresos Totales	Gastos Totales	Resultado Financiero	PBI	Ingresos Totales	Gastos Totales	Resultado Financiero
2003	2.060.952	2.027.798	33.154	13.419.117	15,4%	15,1%	0,2%
2004	2.499.060	2.197.704	301.356	16.587.059	15,1%	13,2%	1,8%
2005	2.771.385	2.707.795	63.590	18.164.532	15,3%	14,9%	0,4%
2006	3.165.118	2.977.446	187.672	20.129.446	15,7%	14,8%	0,9%
2007	3.397.460	3.281.254	116.206	20.665.621	16,4%	15,9%	0,6%
2008	3.735.941	3.602.921	133.020	21.464.449	17,4%	16,8%	0,6%
2009	3.851.212	4.002.205	-150.993	19.984.744	19,3%	20,0%	-0,8%
2010	4.159.737	4.183.643	-23.906	21.128.648	19,7%	19,8%	-0,1%
2011	4.165.148	4.607.024	-441.876	22.281.333	18,7%	20,7%	-2,0%
2012	4.173.290	4.572.683	-399.393	21.469.625	19,4%	21,3%	-1,9%
2013	4.360.063	4.917.012	-556.948	24.095.416	18,1%	20,4%	-2,3%
2014	4.493.597	5.398.744	-905.147	21.793.104	20,6%	24,8%	-4,2%
2015	4.509.736	5.325.724	-815.988	22.150.534	20,4%	24,0%	-3,7%
2016	4.665.813	5.992.211	-1.326.398	23.135.733	20,2%	25,9%	-5,7%
2017	4.379.159	5.765.715	-1.386.556	23.971.814	18,3%	24,1%	-5,8%
2018	3.799.075	5.042.994	-1.243.919	22.327.183	17,0%	22,6%	-5,6%
2019	3.896.199	4.762.089	-865.890	21.447.250	18,2%	22,2%	-4,0%

Elaboración propia en base a datos publicados por la Contaduría General de la Nación y el INDEC.

¹² inflacionverdadera.com/argentina/

En la Tabla 2 se muestran los resultados para el Sector Público Provincial. Los ingresos totales como porcentaje del PBI pasaron del 11.4% para el año 2003 al 14.7% en el 2019. En cuanto a los gastos totales, se observa que crecieron de un 11% en el año 2003 a un 15.2%, para el 2019. En el periodo analizado, el resultado financiero fue positivo para los años 2003 a 2006 y 2010. A partir del año 2011 el déficit disminuye hasta llegar en 2014 a una situación que se acerca al equilibrio fiscal (-0.142%). Esta evolución y la situación en 2014 marca contraste con el sector público nacional.

TABLA 2 – Indicadores financieros del Sector Público Provincial

Año	Valores constantes del 2019				Como porcentaje del PBI		
	Ingresos Totales	Gastos Totales	Resultado Financiero	PBI	Ingresos Totales	Gastos Totales	Resultado Financiero
2003	1.523.223	1.472.970	50.253	13.419.130	11,4%	11,0%	0,4%
2004	1.966.624	1.802.872	163.752	16.587.065	11,9%	10,9%	1,0%
2005	2.235.133	2.170.708	64.425	18.164.532	12,3%	12,0%	0,4%
2006	2.501.534	2.487.458	14.077	20.129.446	12,4%	12,4%	0,1%
2007	2.611.272	2.630.577	- 19.305	20.665.621	12,6%	12,7%	-0,1%
2008	2.680.879	2.792.492	- 111.613	21.464.449	12,5%	13,0%	-0,5%
2009	2.689.398	2.873.811	- 184.412	19.984.744	13,5%	14,4%	-0,9%
2010	2.908.240	2.874.495	33.745	21.128.648	13,8%	13,6%	0,2%
2011	2.949.118	3.135.919	- 186.801	22.281.333	13,2%	14,1%	-0,8%
2012	2.919.260	3.034.383	- 115.123	21.469.625	13,6%	14,1%	-0,5%
2013	3.149.608	3.211.542	- 61.934	21.924.232	14,4%	14,6%	-0,3%
2014	3.200.246	3.231.254	- 31.007	21.793.104	14,7%	14,8%	-0,1%
2015	3.301.733	3.531.376	- 229.643	22.150.534	14,9%	15,9%	-1,0%
2016	3.458.615	3.679.933	- 221.318	23.135.733	14,9%	15,9%	-1,0%
2017	3.712.954	3.898.641	- 185.687	23.971.814	15,5%	16,3%	-0,8%
2018	3.400.275	3.453.037	- 52.761	22.230.774	15,3%	15,5%	-0,2%
2019	3.158.252	3.253.129	- 94.877	21.447.250	14,7%	15,2%	-0,4%

Elaboración propia en base a datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y el INDEC.

En un sistema fiscal con descentralización de funciones y potestades tributarias existen dos dimensiones a tener en cuenta para analizar la coordinación fiscal entre diversas jurisdicciones. Por un lado, la coordinación vertical entre las decisiones de gasto e ingreso del gobierno central y las distintas jurisdicciones locales. Por otro, la coordinación horizontal entre las decisiones de ingresos y gastos de las diferentes jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno.

En cuanto a la coordinación vertical, hay diversas formas de medir el grado de descentralización y no todas implican lo mismo. En esta breve síntesis se estimarán dos medidas: gasto público por nivel jurisdiccional como porcentaje del total de gastos e ingresos fiscales como porcentaje de los ingresos totales.

Respecto a la participación en el gasto público del gobierno nacional y la de los niveles locales, no se observa una variación significativa para el periodo considerado. Por su parte, la participación de los ingresos fiscales del gobierno Nacional en los Ingresos Totales disminuyó para el periodo analizado (pasando del 70% en el año 2003 al 64% para el año 2019) en favor de un aumento de los gobiernos locales.

En la Tabla 3 se presenta un cuadro comparativo entre el año 2003 y 2019 sobre la composición del gasto público y los ingresos fiscales. Si bien existe una marcada concentración de los ingresos en el nivel nacional para el periodo bajo análisis, esa concentración tuvo una tendencia a disminuir (muchas provincias eliminaron exenciones e incrementaron alícuotas en el impuesto a los ingresos brutos y en el impuesto inmobiliario establecieron nuevos valores fiscales).

Cabe mencionar que para las estimaciones de la participación de ingresos fiscales de las jurisdicciones provinciales y CABA se restaron los ingresos tributarios de origen nacional (transferencias automáticas) con motivo de que se refleje la capacidad tributaria propia.

En la tabla del anexo A.1 se expone la participación por nivel de gobierno en el consolidado de los recursos fiscales y gastos totales para el periodo bajo análisis.

Tabla 3 - Participación sobre los ingresos fiscales y gastos totales.

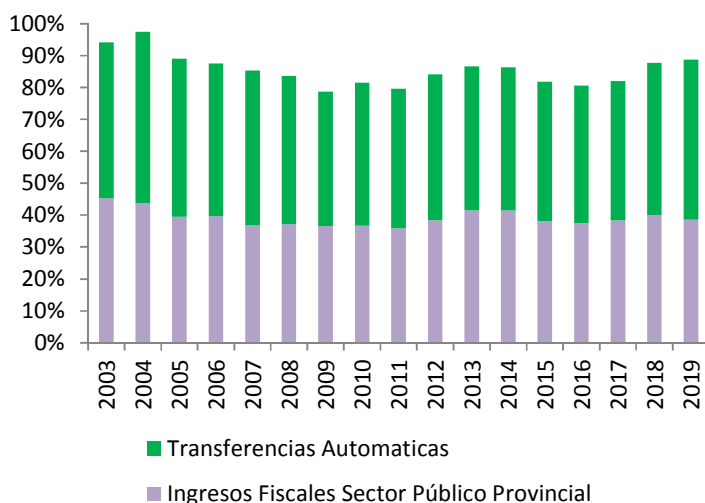
Jurisdicción	2003		2019	
	%Gastos	%Ingresos	%Gastos	%Ingresos
Nación	55%	70%	59%	64%
Provincias	45%	30%	41%	36%

Elaboración propia en base a los datos publicados por la Contaduría General de la Nación y la Dirección de Asuntos Provinciales.

Como se mencionó oportunamente la asimetría vertical entre los niveles de recaudación de las provincias y el gobierno nacional; y la alta descentralización del gasto, debe ser compensada con transferencias desde el gobierno nacional hacia las provincias para evitar desequilibrios fiscales verticales en el sector público.

En el gráfico 1 se pretende mostrar que los ingresos fiscales sumado a las transferencias automáticas del gobierno nacional hacia las provincias no alcanzan a cubrir el gasto público del sector provincial. Se podría afirmar que existe un desequilibrio fiscal vertical en el nivel subnacional, dado que para el periodo analizado el total de ingresos fiscales sumado a los recursos transferidos automáticamente desde el gobierno central oscilan entre un 79% y 97% del gasto público.

Gráfico 1 – Desequilibrio Fiscal Vertical



Elaboración propia en base a los datos publicados por la Contaduría General de la Nación y la Dirección de Asuntos Provinciales.

Determinación de la pérdida con destino a Seguridad Social.

En esta sección se calcula la pérdida para las provincias en términos de recursos coparticipados originados en las detracciones a la seguridad social y el impuesto a los débitos y créditos bancarios.

Para este cálculo se tomó la información brindada por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales respecto a la distribución efectiva de los recursos de origen nacional. Obtenido el monto total de deducción para cada año de estudio se realizó la distribución primaria y, luego, a la parte correspondiente a las provincias se le aplicaron los porcentajes fijos de la distribución secundaria.

En el caso del impuesto a los débitos y créditos bancarios, se tomó la información que publica la Administración Federal de Ingresos Públicos en los Anuarios Estadísticos. Se asume que el impuesto debería haber sido coparticipado en un 100% de su recaudación para todo el periodo de análisis. A la recaudación obtenida en cada año de estudio se le realizó la distribución primaria y, luego, a la porción que le corresponde al sector provincial, se aplicaron los coeficientes de distribución secundaria. La pérdida por desvíos de fondos provenientes de este impuesto se calculó comparando la situación real (coparticipación del 30%) con el cálculo explicado precedentemente.

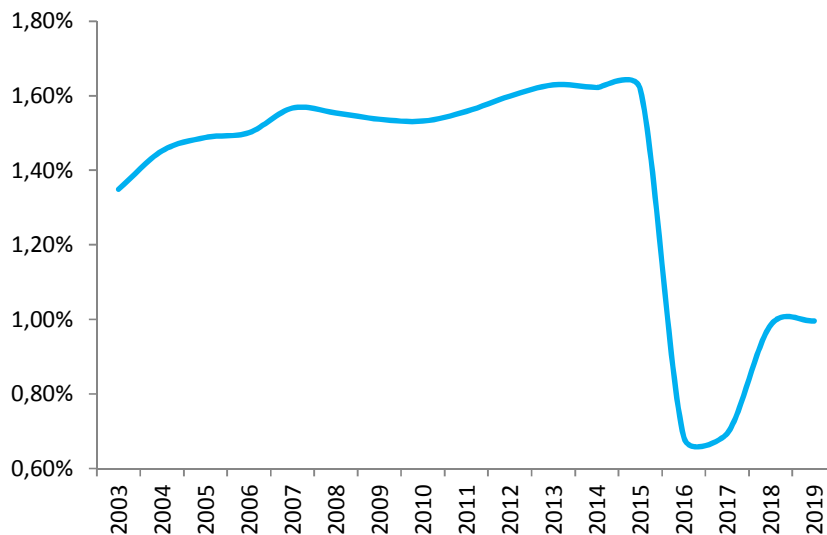
En el gráfico 2 se muestra la evolución de la pérdida en relación al PBI. En el año 2003 representaban un 1,35%, este valor fue aumentando hasta llegar en 2015 al 1,6 % del PBI. A partir del 2016 bajan considerablemente (0,6%) como consecuencia de la suspensión de la detracción del 15% con destino a la ANSES por el fallo de Corte. Sin embargo, luego del 2017 comienzan a aumentar, llegando en 2019 a representar nuevamente el 1% del PBI. Dicho aumento se le podría atribuir a la pérdida de coparticipación del impuesto al cheque.

En la Tabla 4 se presenta el monto que perdió el sector público provincial por desvíos de fondos provenientes del impuesto a los débitos y créditos bancarios y por la detracción del 15% a la masa de coparticipación bruta para el periodo 2003-2019. Asimismo, se expone el resultado financiero como porcentaje del PBI y cuál hubiera sido sin la implementación de la medida (suponiendo constante el resto de las variables).

Se observa que el resultado financiero fue positivo para los años 2003 a 2006 y 2010. A partir del año 2011 el déficit disminuye hasta llegar en 2014 a una situación que se acerca al equilibrio fiscal (-0.142%). La última columna de la tabla muestra el resultado financiero deducido el efecto de las políticas nacionales, si se descuentan los efectos de las medidas observamos que para todo el periodo analizado el resultado fiscal mejora, siendo superavitario para todos los años, menos 2016 y 2017, que en ambos casos el resultado fiscal se acerca al equilibrio.

Del análisis descriptivo se puede concluir que estas medidas empeoran el resultado fiscal provincial. Sin embargo, este análisis supone que las variables fiscales provinciales se mantienen constantes. Es posible que, frente a las políticas del gobierno Nacional que reducen la porción de coparticipación que corresponde al sector provincial, las provincias hayan reaccionado ajustado sus variables fiscales, ya sea por el lado de un ajuste en sus gastos, o recurriendo a financiación mediante un aumento en los impuestos provinciales o de su stock de deuda.

Gráfico 2: Pérdida de coparticipación a provincias como porcentaje del PBI



Elaboración propia en base a datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, la AFIP y el INDEC.

Tabla 4 – Efecto de la pérdida de coparticipación en el Resultado Financiero

AÑO	Valores constantes del 2019			Variables expresadas como porcentaje del PBI					
	PBI	Perdida por deducción	Cheque	Total	Ingresos	Gastos	Rdo. Financiero	Efecto de las medidas	Rdo. Financiero sin medida
2003	13.419.117	94.421	86.639	181.059	11,40%	11,00%	0,37%	1,35%	1,72%
2004	16.587.059	132.870	108.013	240.883	11,90%	10,90%	0,99%	1,45%	2,44%
2005	18.164.526	149.267	120.985	270.252	12,30%	12,00%	0,35%	1,49%	1,84%
2006	20.129.439	166.934	135.133	302.066	12,40%	12,40%	0,07%	1,50%	1,57%
2007	20.665.617	181.018	142.750	323.769	12,60%	12,70%	-0,09%	1,57%	1,47%
2008	21.464.447	183.811	149.719	333.530	12,50%	13,00%	-0,52%	1,55%	1,03%
2009	19.984.740	171.658	135.433	307.091	13,50%	14,40%	-0,92%	1,54%	0,61%
2010	21.128.649	183.057	140.602	323.658	13,80%	13,60%	0,16%	1,53%	1,69%
2011	22.281.332	194.885	152.164	347.049	13,20%	14,10%	-0,84%	1,56%	0,72%
2012	21.469.627	196.277	147.069	343.346	13,60%	14,10%	-0,54%	1,60%	1,06%
2013	21.924.229	205.026	152.211	357.238	14,40%	14,60%	-0,28%	1,63%	1,35%
2014	21.793.102	203.240	150.226	353.466	14,70%	14,80%	-0,14%	1,62%	1,48%
2015	22.150.534	208.969	149.152	358.120	14,90%	15,90%	-1,04%	1,62%	0,58%
2016	23.135.735	0	158.370	158.370	14,90%	15,90%	-0,96%	0,69%	-0,27%
2017	23.971.813	0	166.259	166.259	15,50%	16,30%	-0,77%	0,69%	-0,08%
2018	22.230.773	0	218.874	218.874	15,30%	15,50%	-0,24%	0,99%	0,75%
2019	21.447.250	0	213.616	213.616	14,70%	15,20%	-0,44%	1,00%	0,55%
Totales		2.271.432	2.527.214	4.798.646					

Elaboración propia en base a datos publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, la AFIP y el INDEC.

VII. ANÁLISIS ECONÓMÉRICO

El objetivo de este apartado es realizar un análisis de una serie de variables de los gobiernos subnacionales para el periodo 2003-2019. El costo que suponen las detracciones para las provincias podría haber tenido un impacto fiscal en diferentes dimensiones.

Tal como se planteó en la sección anterior, es posible que las provincias hayan reaccionado frente a las pérdidas de recursos por coparticipación.

Se podría esperar que, si los gastos de las provincias estuvieran rígidos, éstas se vean obligadas a buscar financiamiento adicional que compense la pérdida, ya sea a través de mayor presión tributaria local, o a través del uso del crédito. Por otra parte, puede suceder que el ajuste se observe en un menor gasto público de las provincias afectadas.

Para probar esto, se plantea el siguiente modelo empírico simple:

$$Y_{i,t} = \lambda_i + \beta_1 \text{Perd}_{i,t} + \sigma_i X_{i,t} + \mu_{i,t}$$

Elección de Variables

Las variables a explicar o dependientes serán los recursos tributarios en términos per cápita; el gasto público provincial per cápita y el stock de deuda pública provincial per cápita. Los valores fueron expresados en moneda constante del 2019.

La principal variable explicativa sobre la cual se va a testear una relación con las variables fiscales es la pérdida total definida como la sumatoria de la pérdida por deducción del 15% con destino a seguridad social y la pérdida por no coparticipar el impuesto a los débitos y créditos bancarios. La misma está expresada en porcentaje del PBI.

Otras variables explicativas, son las usualmente utilizadas como control en estudios similares. Como variables demográficas se utilizan: cantidad de habitantes por jurisdicción, superficie y densidad de la población. Como variables socioeconómicas se contemplan una estimación del Producto Bruto Geográfico per cápita (PBGpc) y la incidencia de la pobreza e indigencia. Como variables explicativas de políticas se utiliza la dummy de correspondencia entre el color político del nivel Nacional y Local, la dummy de reelección y la dummy bicameral.

Para determinar qué modelos utilizar se testearon los modelos empíricos en regresiones de datos de panel con efectos fijos y aleatorios. El test de Hausman sugiere rechazar la hipótesis nula de diferencia no significativa entre los coeficientes estimados en los modelos para la presión tributaria per cápita y para el gasto per cápita. En cambio, no se rechaza la hipótesis nula en las regresiones donde la variable endógena es el stock de deuda per cápita

En base a los resultados mencionados, se decide utilizar como estrategia empírica regresiones de datos de panel en efectos fijos, los cuales son consistentes por construcción. La aplicación de datos de panel permite controlar la presencia de heterogeneidad inobservable constante en el tiempo que surge por presencia de efectos fijos en las provincias. Estos efectos son

aspectos propios de cada jurisdicción que son constantes en el tiempo y que influyen en la variable a explicar.

En la tabla A.2 del anexo se detallan las variables y fuentes de información utilizadas.

Análisis y resultados

Se testearon distintos modelos para las variables fiscales seleccionadas. Las variables fueron expresadas en logaritmo, por lo tanto, los coeficientes estimados se interpretan como elasticidades. Asimismo, se clusterizaron los errores con la finalidad de obtener estimaciones más robustas.

Si observamos la Tabla 5 la elasticidad estimada para la presión tributaria es positiva y estadísticamente significativa, lo que sugiere que las provincias tendieron a aumentar sus recursos tributarios en función de la pérdida de los recursos coparticipables.

Asimismo, se observa que la elasticidad estimada para el stock de deuda es negativa, lo que indicaría que los impactos de las políticas nacionales no se trasladarían al stock de deuda provincial.

Finalmente, se observa una relación positiva con el gasto público provincial, lo que sugiere que las provincias no han ajustado el gasto como consecuencia de la pérdida de recursos coparticipables. Este comportamiento puede resultar lógico puesto que una vez que el gasto aumenta a un cierto nivel debido a una causa (p.ej. Guerra), se mantiene luego debido a que el gasto se desplaza hacia otras funciones (Peacock and Weisman, 1967). Asimismo, existe gastos provinciales (p. ej. salario) que están influidos por decisiones o variables controladas a nivel nacional (paritarias nacionales, inflación, etc.) lo que hace que el gasto a nivel provincial se torne rígido.

En cuanto a las variables de control, en la mayoría de los casos, presentan coeficientes estimados estadísticamente significativos y con el signo esperado.

Así, por ejemplo, el gasto per cápita provincial presenta una relación negativa y estadísticamente significativa con la población.

En un estudio econométrico realizado por Porto y Gasparini (1998) se demuestra que la relación entre la variable población local y los gastos públicos locales per cápita ha variado en el tiempo. Durante las primeras décadas del siglo XX se observó una relación positiva entre población y gasto por habitante, mientras que en las últimas décadas la relación que sugieren los datos es negativa. Asimismo, explican que ello puede deberse a que en la primera parte del siglo existía mayor dispersión en la población y un número considerable de servicios con costos de entrada diferentes, podría haber generado la relación positiva población-gasto per cápita observada. Por su parte, la explicación del cambio de signo en la relación puede basarse en los costos fijos o en los argumentos más tradicionales de bienes públicos y tamaño de la población.

También se observa una relación negativa con las tasas de pobreza, lo cual puede ser consistente teniendo en cuenta que el gasto público social en programas sociales está principalmente concentrado en el gobierno central.

Las estimaciones econométricas corroboran la hipótesis planteada en cuanto a que las pérdidas de recursos ocasionadas por las medidas nacionales tuvieron efectos en algunas variables fiscales del sector provincial.

En particular, las detracciones de coparticipación a provincias habrían afectado sus finanzas, especialmente habrían inducido un aumento en la presión tributaria local.

Tabla 5: Modelos econométricos. Datos de panel. Regresiones de efectos fijos donde la variable pérdida total se expresa como % del PIB.

Variable	Presión Tributaria pc	Gasto Público pc	Stock de deuda pc
Pérdida total	0.051***	0.010	-0.299
Población	-0.810***	-1.412***	0.902
Pobreza	-0.063***	-0.129***	0.317***
PBG pc	0.174***	0.206***	-0.404***
Dummy partido político	0.024	0.041	0.007
Correspondencia fiscal	-0.143**		-0.488
Constante	20.983***	28.915***	3.311
R2 over all	0.618	0.635	0.006
Nro. de obs	408	408	408
N_g 	24	24	24

Notas: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

VIII. CONCLUSIONES

El presente trabajo tiene por objeto contribuir a la investigación sobre la relación fiscal entre el gobierno Nacional y el sector provincial. En particular, el análisis se focaliza en las pujas entre estos sectores y en cómo afectan las decisiones del gobierno central en las finanzas del sector provincial.

La teoría del federalismo fiscal plantea condiciones ideales para el buen funcionamiento de los gobiernos multinivel. Sin embargo, existen conflictos entre objetivos, tales como el objetivo de eficiencia en la provisión de bienes públicos locales que puede contraponerse con el de equidad horizontal o el de cerrar brechas verticales.

Por razones de eficiencia económica el grado de descentralización que optimice el nivel de gastos y recursos hacia los gobiernos locales puede no coincidir. A causa de ello, existirá un desequilibrio fiscal vertical. Por otro lado, los gobiernos locales tienen jurisdicción sobre personas con diferentes preferencias y sobre territorios con distintas bases imponibles y costos de provisión de los bienes públicos. Ello genera desequilibrio fiscal horizontal.

De ahí que, se genera la necesidad de establecer desde el nivel Nacional un esquema de transferencias intergubernamentales que cubran esos desequilibrios. Las transferencias son un instrumento del federalismo de relevancia por lo que su diseño es importante. Desde un punto de vista empírico, las fallas en los regímenes de transferencias pueden traer problemas que atenten al buen desempeño fiscal de las provincias.

El caso del régimen de transferencia en Argentina es un ejemplo a citar por sus deficiencias. En este trabajo se estudia el impacto de la deducción del 15% a seguridad social y la no coparticipación del impuesto a los débitos y créditos bancarios en las finanzas del sector provincial. Para ello se plantea la hipótesis de que las detracciones a la masa bruta de coparticipación y la implementación del impuesto a los créditos y débitos bancarios, habrían afectado las variables fiscales del sector provincial ya sea a través de un aumento en la presión fiscal o, a través un ajuste en el gasto público o bien, recurriendo al financiamiento externo.

Se construyó un panel de datos de las 23 provincias y la CABA para el periodo 2003-2019 incluyendo variables tanto fiscales como demográficas, políticas y socioeconómicas, a los fines de evaluar econométricamente la relación existente entre las mismas. Se presentan modelos econométricos con tres regresiones que exhiben como variable explicada la presión fiscal, el gasto público per cápita y el stock de deuda.

Del análisis econométrico se desprende una relación positiva y estadísticamente significativa entre la pérdida total y la presión fiscal. Lo que permite afirmar que los gobiernos locales han aumentado sus recursos tributarios propios a raíz de la pérdida ocasionada por decisiones del gobierno nacional.

Resulta necesario sancionar una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos cumpliendo con lo dictado por la Constitución Nacional, algo que en la actualidad resulta casi

utópico considerando que es un juego de suma cero, el cual se requiere un consenso por parte de todas las provincias y del gobierno nacional.

Asimismo, es necesario establecer de manera clara cuales son los impuestos que forman la masa bruta coparticipable teniendo en cuenta las potestades delimitadas por la Constitución Nacional y criterios de eficiencia. Ello no debe ser objeto de modificaciones arbitrarias que degraden el sistema. Se requiere redefinir tanto los coeficientes primarios como los secundarios para que respondan y contribuyan a mejorar los desequilibrios fiscales vertical y horizontal teniendo en cuenta parámetros de eficiencia y equidad interjurisdiccional.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alonso. (2017) Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. CIPPEC.
- Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Argañaraz Nadin F., Barraud Ariel A., Galassi Gabriela L. (2008). El financiamiento de la Seguridad Social en Argentina. Su vínculo con el Federalismo. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de Fundación Mediterránea.
- Boletín oficial de la Nación.
- Capello, Grión y Toselli. (Enero 2016). Diez puntos claves para la discusión fiscal entre Nación y Provincias. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de Fundación Mediterránea.
- Cetrángolo O y J Folgar (2018): Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal. CECE.
- Cuervo y Guadagni (2020). Hacia un nuevo federalismo fiscal: historia, crítica y propuesta. 1ª ed. Universidad Nacional de Belgrano.
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.
- Fallos de la Corte Suprema de la Nación: CSJ 539/2009 (45-S) CS1 “Santa Fe c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y CSJ 1039/2008(44-S) /CS1 “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otras/ cobro de pesos.
- Garriga y Rosales. (2013). Finanzas Públicas en la Práctica: Selección de casos y aplicaciones. Ediciones Haber.
- Garriga y Rosales (2020). Puja Federal en el financiamiento de los regímenes previsionales. CEFIP - FCE UNLP.

- Herrera. (2015). Argentina: Análisis cuantitativo de la relación fiscal Nación – Provincias. Asimetría y desequilibrios fiscales. Año 2013.
- Herrera. (2019). Descentralización fiscal Nación Provincias. Asimetría y desequilibrio fiscales verticales, dependencia y autonomía fiscal. Análisis cuantitativo período 2005-2017.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, McGraw Hill, Madrid. Quinta edición.
- Oates W.E. (1972): Fiscal Federalism. Edición en español: Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Oates, W. (2005) Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International Tax and Public Finance, vol 12, pp 349-373.
- Peacock, A. and Wiseman, J. (1967): The growth of Public Expenditure in the United Kingdom, George Allen and Unwin, London 1967.
- Porto y Sanguinetti. (1993). Descentralización fiscal en América Latina: El caso argentino. Edulp.
- Porto. (2004). Disparidades regionales y federalismo fiscal. Edulp.
- Porto y Digresia. (2007). El Resultado Fiscal de las Provincias: ¿Exógeno o Endógeno? Una Mirada de Mediano Plazo. Edulp.
- Porto. (2009). Federalismo Fiscal en la práctica. Aplicaciones al sector público argentino y ejercicios teóricos.
- Porto. (2016). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina.
- Porto (2020). Evolución del sector público argentino en el largo plazo. CEFIP-FCE UNLP.

- Sosa Escudero. (1999). Tópicos de Econometría Aplicada (Notas de Clase). Trabajo Docente N°2. Departamento de Economía, Facultad de C. Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

X. ANEXO

Los datos del sector público nacional son los publicados por la Contaduría General de la Nación en la en la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento y corresponden al Sector Público No Financiero (incluye la Administración Nacional, Universidades Nacionales, Empresas Públicas, Entes Públicos y Fondos Fiduciarios).

Los datos del sector público provincial son los publicados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y corresponden a la ejecución presupuestaria de la administración pública no financiera de las 24 jurisdicciones, sin tener en cuenta las prestaciones y contribuciones a la seguridad social. La estimación del PBI es la que publica el INDEC en las estadísticas sobre Cuentas Nacionales.

Los montos están expresados en valores constantes del año 2019. Para el cálculo del deflactor se utilizaron estimaciones publicadas por el INDEC y, para los años 2007 a 2016, fuentes alternativas.

En la Tabla A.1 se muestra la participación en el gasto público y los ingresos fiscales del sector público provincial y nacional para el periodo bajo análisis. Para el gasto público nacional se tomó el total de gastos neto de las transferencias corrientes y de capital hacia el sector público provincial y municipal para evitar duplicaciones. En cuanto al gasto del sector público provincial se tomó el gasto total del consolidado provincial. Por su parte, los recursos tenidos en cuenta son los tributarios, tanto para el sector nacional como provincial. En el caso del consolidado provincial, sólo se consideraron los recursos tributarios de origen provincial.

Asimismo, en el grafico A.1 y A.2 se presenta la evolución en la participación de los gastos públicos e ingresos fiscales como porcentaje del PBI por sector, respectivamente.

Se observa una expansión del gasto público tanto a nivel provincial como nacional para el periodo considerado. Una vía de expansión del gasto fue el empleo público que entre 2000 y 2015 aumentó 57.2%, de 2.2 a 3.4 millones. El empleo creció en los tres niveles de gobierno: en el nacional el 53.3%, en las provincias el 67% y en las municipalidades el 25% (Porto, 2020).

A pesar de la disminución de subsidios tarifarios durante el 2016 y 2017 el gasto público se mantuvo en niveles altos. Luego, se observa una disminución en 2018 y 2019, cuando comenzaron a agotarse las fuentes de financiamiento.

Por el lado de los recursos, en general, se mantienen en un mismo nivel para el periodo bajo análisis. A partir del año 2016, se observa una disminución de la participación del nivel nacional. Ello puede atribuirse a la reducción de algunos impuestos y a la suspensión de la deducción a fondos a la masa bruta coparticipable según lo establecido por la Corte Suprema de Justicia.

Tabla A1: Participación por nivel de gobierno en el consolidado de los recursos fiscales y gastos totales 2003-2019

En millones de pesos constantes del 2019

AÑO	Ingresos Tributarios SP	Ingresos Tributarios Nación	Ingresos Tributarios Total	Ingresos Tributarios SP	Ingresos Tributarios Nación	Gastos Totales SP	Gastos totales Nación	Gastos Totales	Gastos Totales SP	Gastos Totales Nación
2003	667.185	1.576.888	2.244.074	30%	70%	1.472.970	1.786.660	3.259.631	45%	55%
2004	790.425	2.037.900	2.828.325	28%	72%	1.802.872	1.836.996	3.639.868	50%	50%
2005	855.960	2.262.866	3.118.825	27%	73%	2.170.708	2.235.589	4.406.297	49%	51%
2006	987.021	2.476.374	3.463.395	28%	72%	2.487.458	2.465.839	4.953.297	50%	50%
2007	969.613	2.458.327	3.427.940	28%	72%	2.630.577	2.985.146	5.615.723	47%	53%
2008	1.039.111	2.738.333	3.777.444	28%	72%	2.792.492	3.310.726	6.103.217	46%	54%
2009	1.048.958	2.354.178	3.403.136	31%	69%	2.873.811	3.591.737	6.465.547	44%	56%
2010	1.053.390	2.599.283	3.652.673	29%	71%	2.874.495	3.761.602	6.636.097	43%	57%
2011	1.124.565	2.704.710	3.829.276	29%	71%	3.135.919	4.248.268	7.384.187	42%	58%
2012	1.167.314	2.656.788	3.824.101	31%	69%	3.034.383	4.278.043	7.312.426	41%	59%
2013	1.329.511	2.612.790	3.942.301	34%	66%	3.211.542	4.589.177	7.800.719	41%	59%
2014	1.340.998	2.643.100	3.984.097	34%	66%	3.231.254	5.150.252	8.381.506	39%	61%
2015	1.342.121	2.607.558	3.949.679	34%	66%	3.531.376	4.968.416	8.499.792	42%	58%
2016	1.380.378	2.676.643	4.057.021	34%	66%	3.679.933	5.569.072	9.249.005	40%	60%
2017	1.498.068	2.453.743	3.951.811	38%	62%	3.898.641	5.352.494	9.251.135	42%	58%
2018	1.383.618	2.115.952	3.499.570	40%	60%	3.453.037	4.805.484	8.258.521	42%	58%
2019	1.256.282	2.197.992	3.454.273	36%	64%	3.253.129	4.591.011	7.844.140	41%	59%

Elaboración propia en base a los datos publicados por la Contaduría General de la Nación, la Dirección de Asuntos Provinciales y el INDEC.

Grafico A.1 Participación en el Gasto Público Total como porcentaje del PBI.

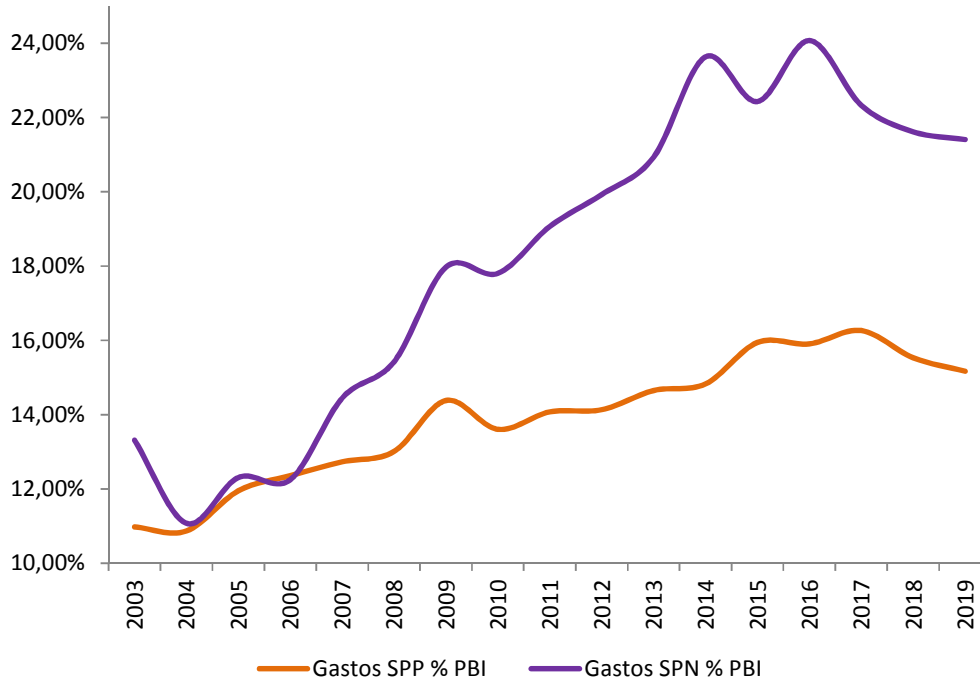


Grafico A.2 Participación en los Recursos Tributarios Totales como porcentaje del PBI.

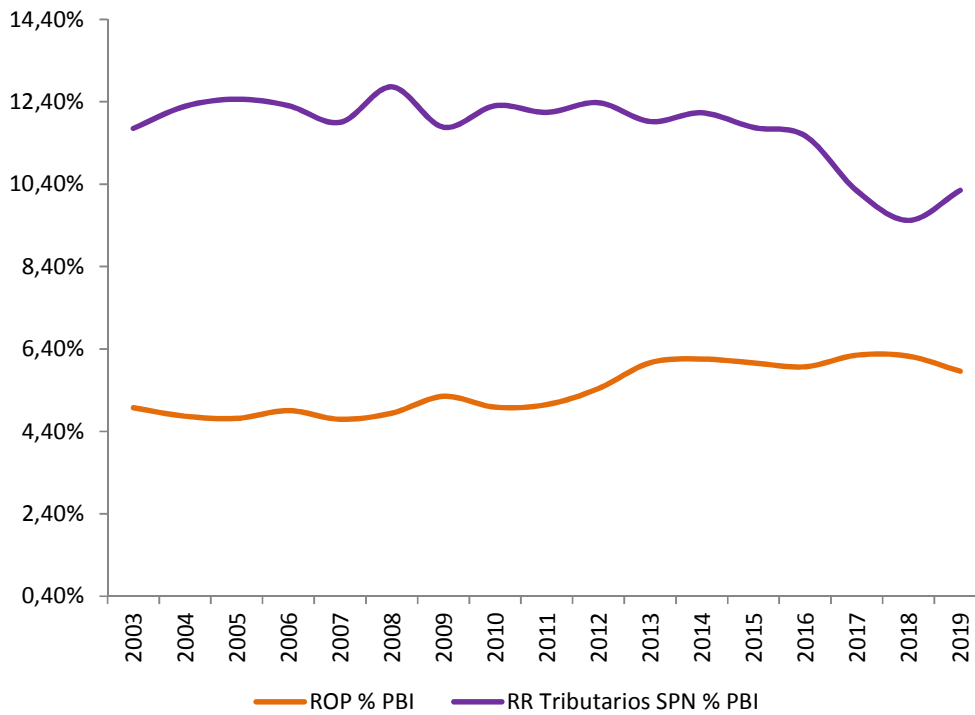


Tabla A.2: Variables y fuentes de información.

	Variables	Observaciones	Promedio	Valor mínimo	Valor máximo	Fuente de información
Variables Fiscales	Recursos propios provinciales (rp)	408	12424.54	60.57024	413648.3	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
	Gasto total provincial (gt)	408	30083.45	531.4051	853493	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
	Recursos tributarios (trib)	408	23885.33	355.4942	732406.3	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
	Pérdida deducción (perd_d)	312	748.1993	31.90169	10180.89	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
	Pérdida por impuesto cheque (perd_ch)	408	1689.69	29.64124	43228.12	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
	perdida total (perd_total)	408	2261.842	61.54293	43228.12	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
	Stock de deuda provincial (stock_d)	408	13335.44	79.41752	654069.1	Elaboración propia en base a la información publicada por la DNAP
Variables demográficas	Población	408	1719394	108210	17400000	INDEC: Censo 2010. Corrección anual por variación intercensal
	Superficie	408	115837.2	200	307571	INDEC: Censo 2010. Corrección anual por variación intercensal
	Densidad	408	637.7381	0.8442669	15360.14	Elaboración propia en base a la información publicada por INDEC
Variables Socioeconómicas	PGB	408	197633	1904.441	7060749	Elaboración propia en base a la información publicada por INDEC (PBG por provincia 2004)
	Pobreza	408	23.22635	0.9	68.7	INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.
	Indigencia	408	6.299608	0.01	41.4	INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.
Variables políticas	Dummy color politico	408		0	1	Elaboración propia
	Dummy bicameral	408		0	1	Elaboración propia