

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

Documento de Federalismo Fiscal Nro. 6

**Capacidad, Necesidad y Situaciones Fiscales
Provinciales en las Políticas Públicas Argentinas**

Alberto Porto

Agosto, 2003

El Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina" que se realiza en el Departamento de Economía de la UNLP cuenta con el apoyo de Tinker Foundation. Director del Proyecto: Dr. Alberto Porto. Los documentos de trabajo del proyecto se publican en la Serie Documentos de Federalismo Fiscal disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.

1- EVOLUCIÓN DE LA FILOSOFÍA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

Al inicio de los regímenes de coparticipación federal de impuestos existían grandes diferencias de nivel económico entre las provincias, que se traducían en una gran desigualdad en la disponibilidad de bienes públicos provinciales¹. Al tener como única fuente de financiamiento sus recursos propios², cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria.

Al implantarse los regímenes de coparticipación a partir del 1-1-1935, la corrección de las disparidades fiscales interprovinciales fue uno de los objetivos de la política económica. Y la ponderación dada a ese objetivo ha sido creciente en el tiempo.

Según la Memoria de la Secretaría de Hacienda de la Nación de 1935, la centralización tributaria y la coparticipación tendieron al logro (entre otros objetivos) de "... una distribución igualitaria beneficiando a los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes". La redistribución era moderada ya que el único ponderador con esa característica era la población.

En una segunda etapa –a partir de 1947- se acentúa el objetivo redistributivo. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de la Ley 12.956 (6-12-1946) se expresa: "... el 2% se distribuirá inversamente proporcional a la población... Este nuevo factor de distribución tiene por miras favorecer a las provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas... se hace necesario implantar un nuevo índice que actúe en forma inversa a los anteriores y que... favorezca en forma acentuada a los Estados con menores recursos".

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959, por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales, en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Ley 14.788 (25-9-1958) se expresa: "El régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos puedan llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas provincias en provecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello... a juicio del Poder Ejecutivo Nacional el sistema propuesto no resulta suficientemente justo y equitativo... razón por la cual en el proyecto que se eleva ha sido reemplazado...". El reemplazo es del 17% del total por partes iguales y el 3%

¹ Ver sección 3 de éste capítulo.

² Los Aportes del Tesoro Nacional (Art. 67 inc. 8 de la Constitución de 1853) eran de poca importancia cuantitativa.

inverso a la población, propuesto por las Provincias, al 25% del total por partes iguales. El resto, en los dos casos, se distribuía en porcentajes iguales por población, recursos propios y gastos realizados por cada provincia.

Un nuevo avance se da con la Ley 20.221/73, en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorratores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se consagra como uno de los objetivos el "...reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes". Y agrega al fundamentar los distribuidores: "La distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo... se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos...".

La culminación de este proceso, de consagrar como objetivo explícito de política la "igualación fiscal" y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994: "La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, ...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" (Art.75 inc. 2).

1.1. Características de los Prorratores de la Distribución Secundaria y su Evolución³

Resulta de utilidad efectuar ahora un breve análisis de los criterios de distribución, o prorratores, utilizados para la distribución secundaria y su evolución en el tiempo. Estos prorratores han sido los siguientes:

- I. Ley 12.139 – Impuestos Internos. 1935 a 1954.
 - a. Recaudación efectiva en cada jurisdicción de los impuestos internos provinciales (unificadas a las nacionales a partir de 1935).
 - b. Población
- II. Leyes 12.143, 12.147 y modificatorias. 1935 a 1946.
 - a. Población.
 - b. Gastos provinciales.
 - c. Recursos provinciales.
 - d. Recaudación del impuesto a distribuir dentro de la provincia.

³ En base a Nuñez Miñana y Porto (1984).

- III. Ley 12.956- 1947 a 1958.
 - a. Población.
 - b. Gastos provinciales.
 - c. Recursos provinciales.
 - d. Recaudación del impuesto a distribuir dentro de la provincia.
 - e. Inversa a la población.
- IV. Ley 14.060. 1951 a 1972.
 - a. Radicación económica de los bienes objeto de tributo.
- V. Ley 14.390. 1955 a 1972.
 - a. Población.
 - b. Producción de artículos gravados con impuestos internos y materias primas principales utilizadas en su elaboración.
 - c. Inversa al monto por habitante de la participación que le correspondía a cada provincia de acuerdo con los dos criterios anteriores.
- VI. Ley 14.788. 1959 a 1972.
 - a. Población.
 - b. Gastos provinciales.
 - c. Recursos provinciales.
 - d. Partes Iguales.
- VII. Ley 20.221. Desde 1973.
 - a. Población.
 - b. Brecha de desarrollo.
 - c. Dispersión de población.

Los prorrateadores pueden clasificarse en las siguientes categorías:

I. De tipo Redistributivo:

Aquellos que asignan la coparticipación beneficiando especialmente, en forma directa o indirecta, a jurisdicciones con bajos niveles de actividad económica o demográfica. Se incluyen en esta categoría:

- a. Partes iguales.
- b. Superficie.
- c. Inverso de población.
- d. Dispersión de población.
- e. Brecha de desarrollo.
- f. Inversa de la coparticipación por habitante que surge de prorrateadores proporcionales o regresivos.

II. De tipo Proporcional:

Aquellos prorrateadores vinculados directamente al tamaño de cada provincia, según la población; estos aportes son exactamente iguales en términos per capita, y si bien pueden significar cierto grado de redistribución, ella no es lo suficientemente significativa como para incluirlos en el primer grupo.

III. De tipo Devolutivo:

Aquellos prorrateadores que, al estar vinculados al tamaño actual de la base económica, implican de hecho aportes per capita más altos para jurisdicciones de nivel económico relativamente elevado. Se incluyen en esta categoría:

- a. Recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción.
- b. Gastos provinciales (en la medida en que provincias con mayor nivel económico de hecho registran gastos per capita más elevados).
- c. Recursos provinciales propios (al igual que esfuerzo tributario, las provincias de nivel económico más alto recaudan en términos per capita importes más elevados)

Por supuesto, esta clasificación presenta limitaciones en cuanto al encuadramiento estricto de cada uno de los prorrateadores y a la interpretación exacta de cada una de las categorías (a simple título de ejemplo: podría argumentarse que el criterio de “superficie” no es “redistributivo”, en la medida en que esté reflejando simplemente el mayor gasto per capita que debe realizar un municipio con mayor superficie, a igualdad de población). Pero como primera aproximación, permite obtener algunos resultados interesantes.

En el Cuadro 1, se presenta, para años seleccionados, el peso relativo de cada uno de los grupos. La simple inspección de los cálculos permite apreciar el cambio de filosofía en los regímenes de coparticipación en lo referido a distribución secundaria. En 1935, comienzo del régimen, los prorrateadores de tipo devolutivo distribuían el 90% de la coparticipación y los de tipo proporcional el 10% restante; no existían prorrateadores de tipo redistributivo. A medida que avanza el tiempo pierden importancia relativa los devolutivos a favor de los proporcionales; en 1946 los pesos relativos eran: 58.1% proporcionales; 41.9% devolutivos. En 1952, los redistributivos tienen un peso relativo de 1.4% (aparecen en 1947), los proporcionales un 42.2% y los devolutivos un 56.4%. El avance del sistema muestra un sostenido crecimiento en el peso relativo de los redistributivos; en 1965 alcanzan al 19.4%, siendo del 35.2% la participación de los proporcionales y del 45.4% los devolutivos. Con el régimen de 1973 desaparecen los regresivos y consolidan su participación los redistributivos con un peso del 35%; el 65% restante corresponde al prorrateador población que se considera del tipo proporcional.

En el último régimen la distribución deja de basarse en fórmulas y se establecen en forma ad-hoc los porcentajes de participación de cada provincia. Como aproximación

se estima que resultarían de una ponderación por partes iguales de ponderadores redistributivos y de la población⁴.

Cuadro 1

Peso relativo distintas categorías de prorrateadores. Años Seleccionados.			
Años	Redistributivos	Propocionales (en %)	Devolutivos
1935	.	9.8	90.2
1946	.	58.1	41.9
1952	1.4	42.2	56.4
1958	2.0	46.9	51.1
1965	19.4	35.2	45.4
1973	35.0	65.0	.
1990*	50.0	50.0	.

2- ALGUNAS CUANTIFICACIONES PARA LA ARGENTINA

2.1. Algunas Estimaciones de Capacidad Tributaria por Provincias

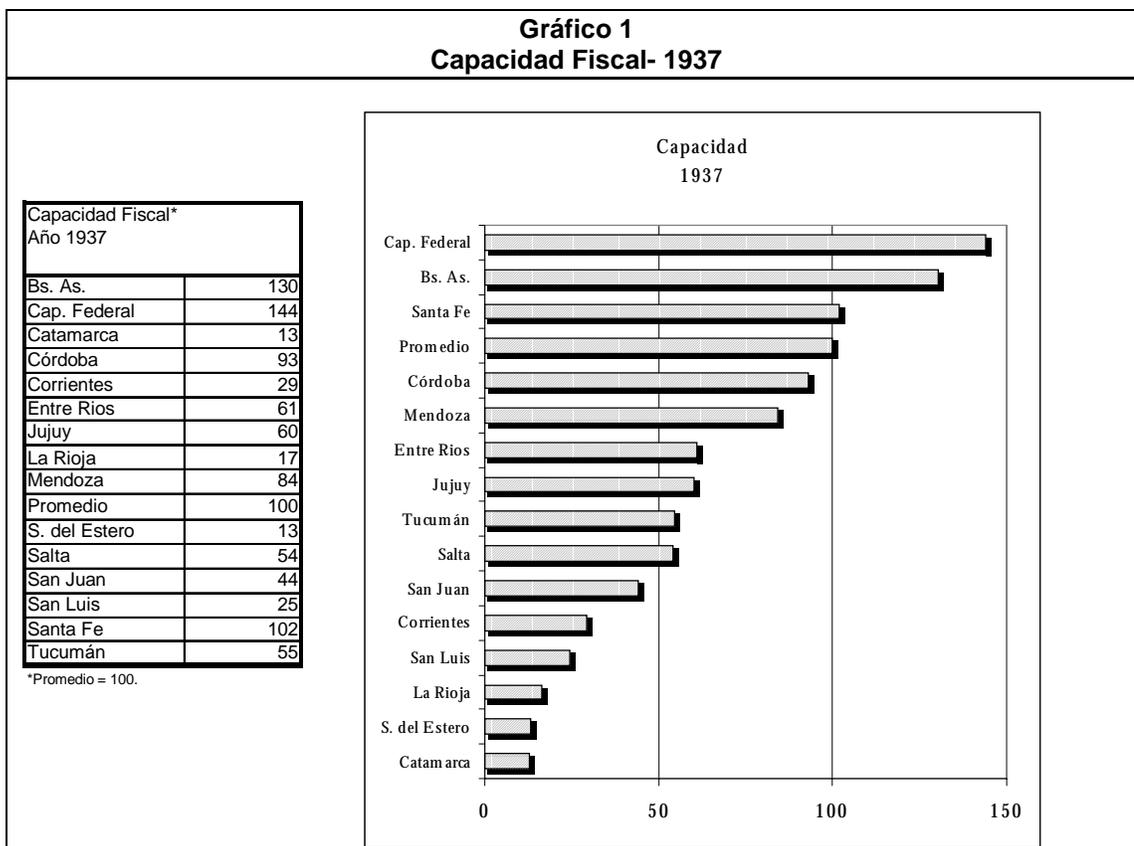
En esta sección se presentan algunas cuantificaciones de capacidad tributaria para las provincias argentinas para distintos años.

2.1.1 Capacidad 1937

En el Gráfico 1 se reproducen los índices de capacidad económica para el año 1937, estimados por Bunge (1940), que revelan la presencia de grandes disparidades regionales. Estas disparidades se traducirían en significativas diferencias de provisión de bienes públicos locales de no mediar algún mecanismo

⁴ Esta aproximación surge de una regresión lineal simple entre el porcentaje correspondiente a cada provincia (c_j) y el porcentaje de población total (P_j), que arroja el siguiente resultado: $c_j = 2.36 + 0.48 P_j$ (los coeficientes son estadísticamente significativos a los niveles usuales y el R^2 toma el valor de 0.95).

de corrección. A su vez, la introducción de mecanismos de corrección implicaría importantes transferencias territoriales de recursos⁵.



2.1.2 Sistema Tributario Provincial Estándar (1978)

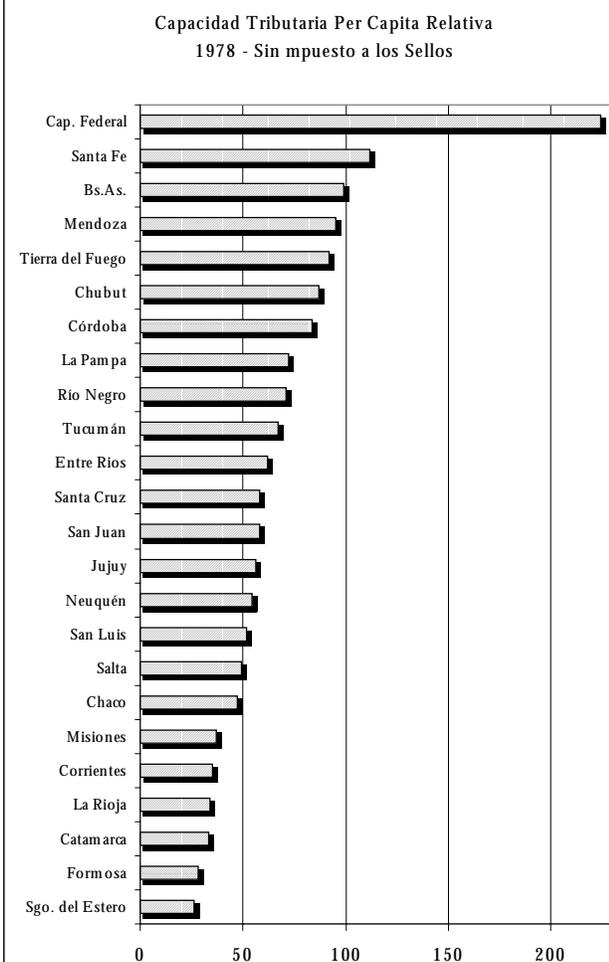
Una segunda estimación disponible, referida ahora a la capacidad tributaria que resulta de utilizar un sistema tributario provincial estándar (STPS), corresponde al trabajo realizado por la Universidad de La Plata en 1980, utilizando datos de 1978. Las estimaciones se presentan en el Gráfico 2. Aun con diferencias en las magnitudes y en el ordenamiento de las jurisdicciones, se mantiene la gran disparidad regional de bases tributarias. Realizando el ejercicio de suponer una alícuota del 10%, la provincia de Bs. As. recaudaría \$9,90, en tanto que Santiago del Estero obtendría \$2,60

⁵ Por ejemplo, con una alícuota del 10% sobre la base o capacidad económica del Gráfico 1 Bs. As. recaudaría \$13,00 por habitante, mientras que Catamarca y Santiago del Estero sólo obtendrían \$1,30 per capita.

Gráfico 2
Capacidad Tributaria Per Capita Relativa STPS -1978

Cuantificación del STPS	
Total de impuestos* (1978)	
	Capacidad Tributaria Per Cápita Relativa
Total República	100
Avanzadas 118	
Cap. Federal	224
Bs.As.	99
Santa Fe	112
Córdoba	84
Mendoza	95
Baja Densidad 70	
Chubut	87
Santa Cruz	58
La Pampa	72
Río Negro	71
Neuquén	54
Tierra del Fuego	92
Intermedias 60	
San Juan	58
San Luis	52
Entre Ríos	62
Tucumán	67
Salta	49
Rezagadas 38	
La Rioja	34
Catamarca	33
Corrientes	35
Jujuy	56
Misiones	37
Chaco	47
Sgo. del Estero	26
Formosa	28

*Excluye Impuesto a los Sellos
Ministerio de Economía, Pcia. de Bs. As., 1980.

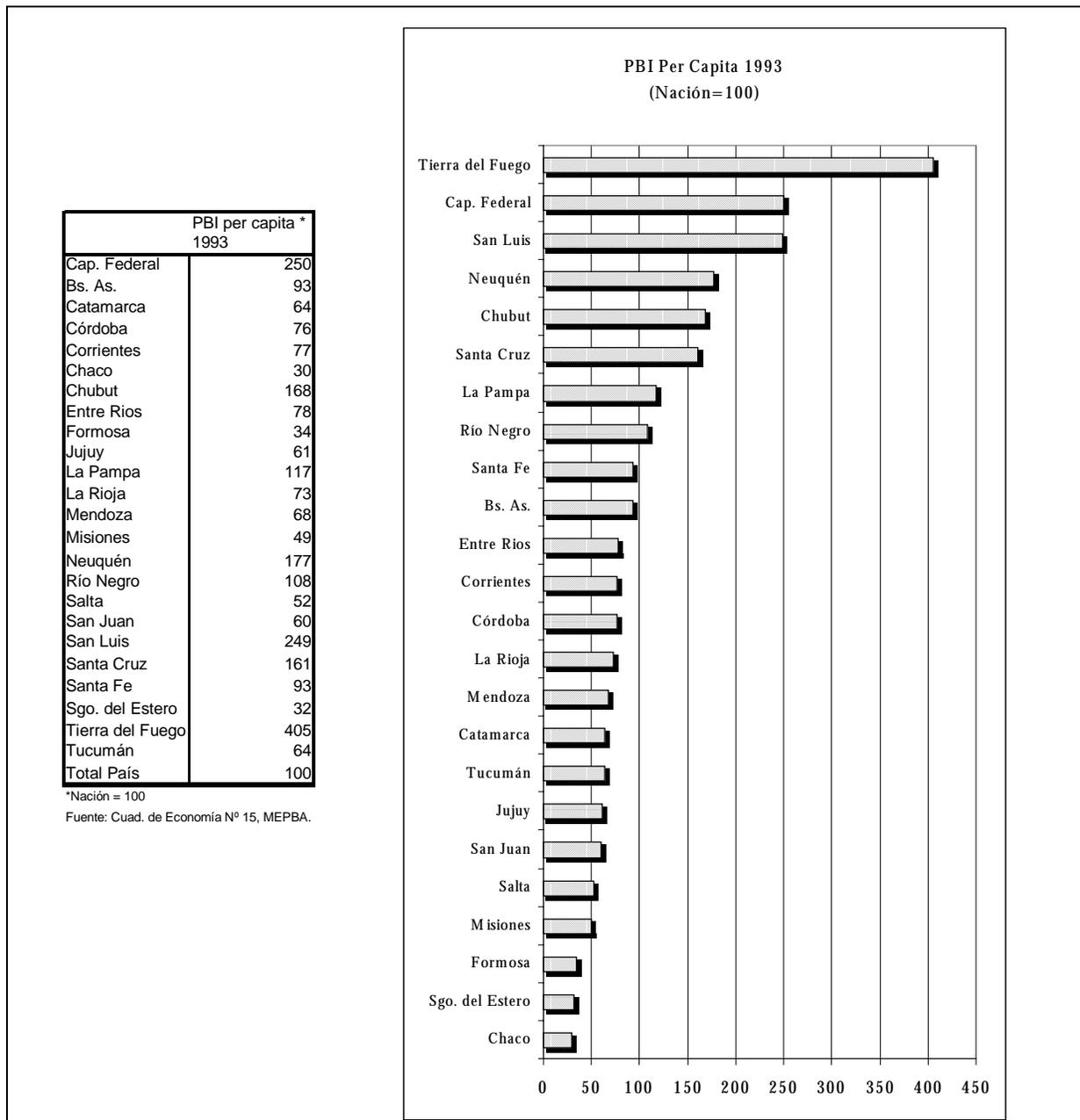


2.1.3 En Base al PBI Per Capita (1993)

En el estudio realizado por el Departamento de Economía de la UNLP en 1995⁶ se utilizaron dos estimaciones de capacidad tributaria. Una de ellas en base al PBI per capita. Los datos para provincias, para el año 1993, se vuelcan en el Gráfico 3. Siguen existiendo grandes diferencias, pero menos significativas que las anteriores debido a que el PBI no es en realidad un buen indicador de la base imponible gravable para las provincias.

⁶ Ver Cuadernos de Economía N°15, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 3
PBI Per Capita - 1993

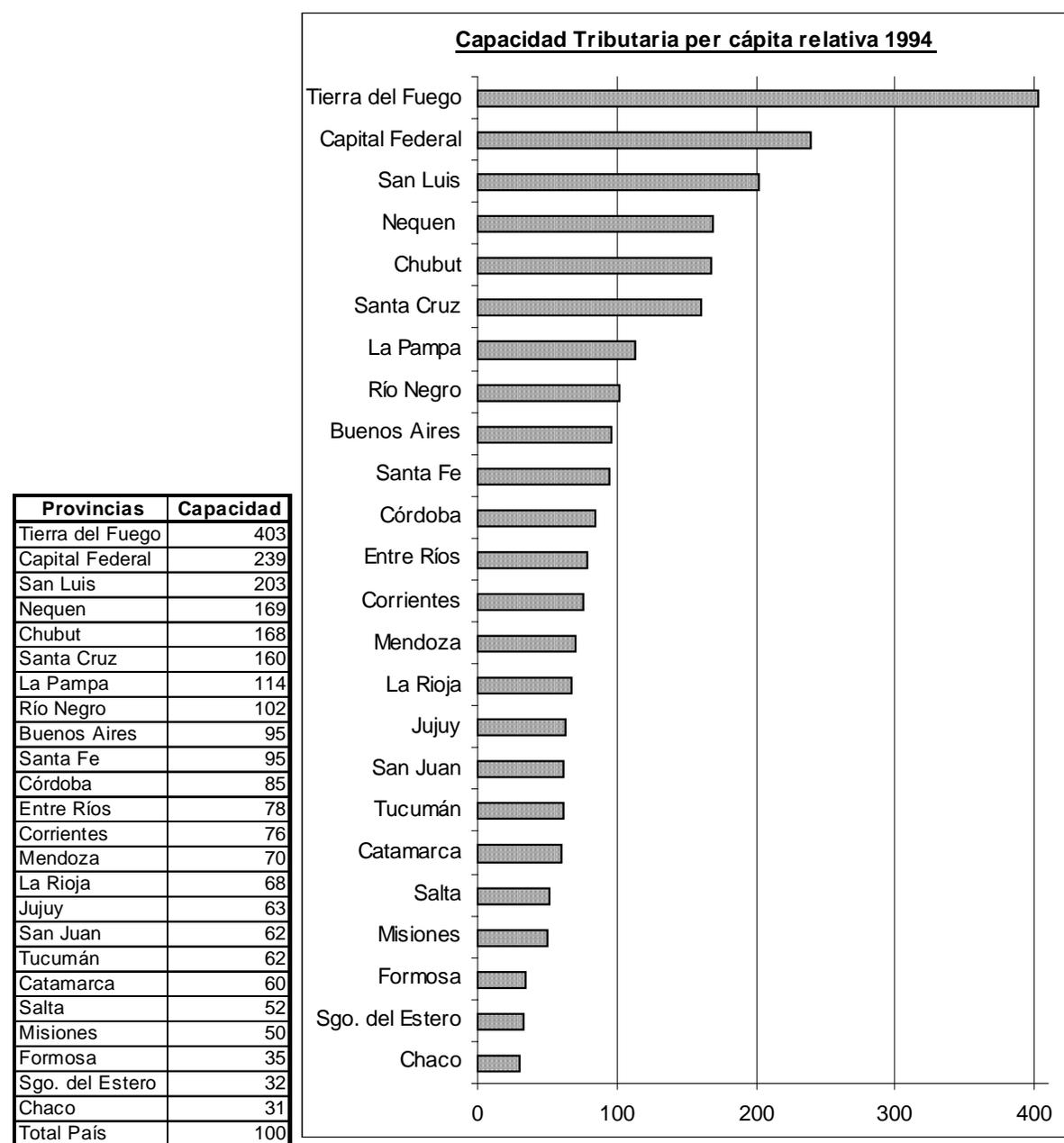


2.1.4 Sistema Tributario Provincial Estándar (1994)

El segundo método utilizado en el estudio del Departamento de Economía de la UNLP en 1995, consiste en la estimación de la capacidad tributaria en base a un sistema estándar, con un método similar al estudio de 1978. Los resultados de la

aplicación de este método se presentan en el Gráfico 4. Siguen existiendo grandes diferencias entre las jurisdicciones más ricas y más pobres. Se observa también que el ordenamiento de provincias se ha modificado.

Gráfico 4
Capacidad Tributaria Per Capita Relativa



Calculado utilizando las estimaciones de capacidad de cada impuesto (columnas 1, 4 y 7 del cuadro IV.3) ponderadas por la importancia relativa de cada impuesto en cada jurisdicción (columnas 4, 5, 6 y 7 del cuadro IV.1).

2.1.5 Ordenamiento de las Jurisdicciones Según Capacidad Tributaria. 1934-1978-1994

En el Cuadro 2 se presenta el ordenamiento de las jurisdicciones de acuerdo a su capacidad tributaria per capita para los años 1934, 1978 y 1994 y el cambio de posiciones entre 1978 y 1994. El Gráfico 5 relaciona las posiciones de 1978 y 1994. Puede observarse que, consideradas en conjunto, las posiciones relativas no se han modificado sustancialmente (el coeficiente de correlación de rangos –Índice de Spearman- es igual a 0.66).⁷

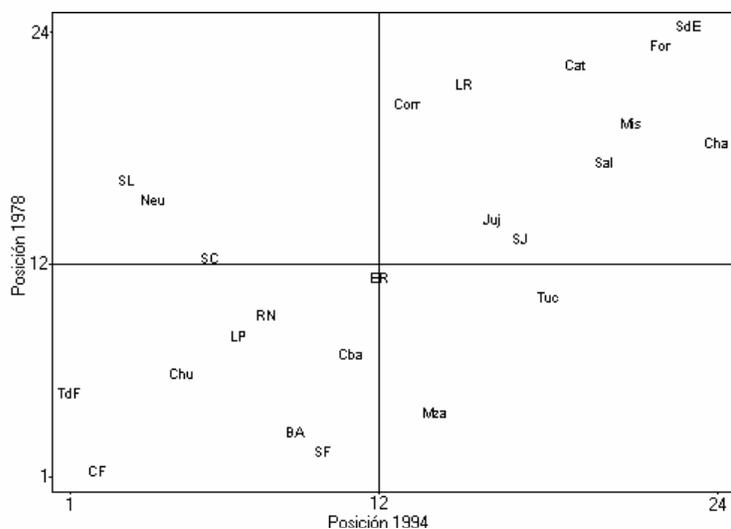
Ordenamiento Según Capacidad Tributaria

Cuadro 2

Ordenamiento según
Capacidad Tributaria per cápita

	Año			Cbio. Posición
	1934	1978	1994	1978-94
Capital Federal	1	1	2	-1
Santa Fe	3	2	10	-8
Buenos Aires	2	3	9	-6
Mendoza	5	4	14	-10
Tierra del Fuego		5	1	4
Chubut		6	5	1
Córdoba	4	7	11	-4
La Pampa		8	7	1
Río Negro		9	8	1
Tucumán	8	10	18	-8
Entre Ríos	6	11	12	-1
Santa Cruz		12	6	6
San Juan	10	13	17	-4
Jujuy	7	14	16	-2
Nequén		15	4	11
San Luis	12	16	3	13
Salta	9	17	20	-3
Chaco		18	24	-6
Misiones		19	21	-2
Corrientes	11	20	13	7
La Rioja	13	21	15	6
Catamarca	15	22	19	3
Formosa		23	22	1
Sgo. del Estero	14	24	23	1

Gráfico 5



2.2. Capacidad Tributaria y Esfuerzo Relativo

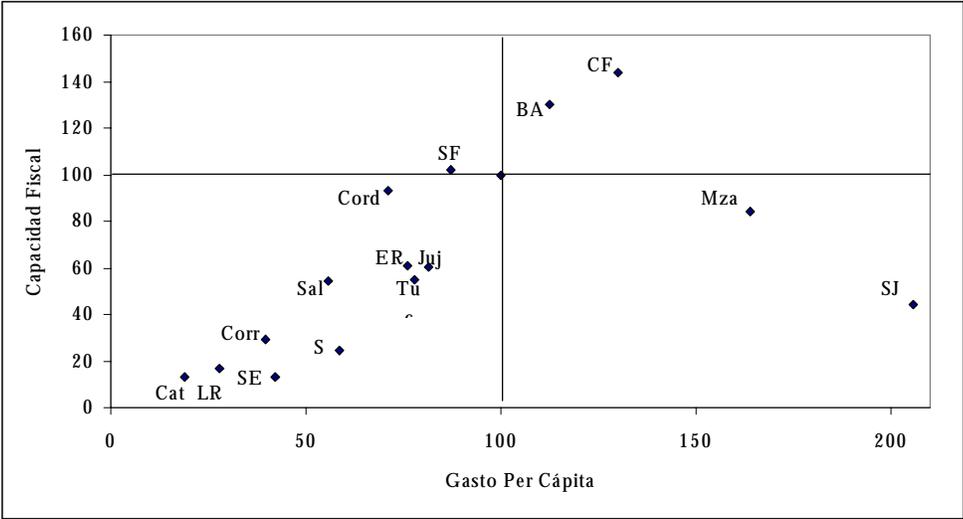
El objetivo de esta sección es relacionar las estimaciones de capacidad tributaria de la sección 2.1. con el esfuerzo recaudatorio de cada provincia. La primera pregunta es si la mayor capacidad tributaria va asociada a mayor esfuerzo tributario o si se verifica lo opuesto. La segunda pregunta es si esa relación ha cambiado a lo largo del tiempo.

2.2.1 Capacidad Tributaria 1937 y Esfuerzo Tributario 1934

⁷ Este coeficiente es significativo al 99% (p-value=0.0005).

El Gráfico 6 relaciona los indicadores de capacidad fiscal con los gastos totales per capita (1934) que pueden considerarse como un indicador de recaudación propia ya que no existían recursos de coparticipación de impuestos. *Existe asociación positiva, indicando que a mayor capacidad fiscal mayores recaudaciones y gastos.* Si se excluyen Mendoza y San Juan, exportadores de impuestos por la vigencia de gravámenes a la producción, la relación positiva es mayor.

Gráfico 6
Capacidad Fiscal (1937) y Gasto por Habitante (1934)



2.2.2 Capacidad y Esfuerzo Tributario 1978, 1993 y 1994

En los Gráficos 7 a 9 se presentan las mediciones de capacidad tributaria per capita y esfuerzo per capita relativo de acuerdo al STPS (1978), al PBI per capita (1993) y al STPS (1994). Estos gráficos contrastan con el anterior (6) ya que no revelan una asociación clara ente ambos conceptos.

Gráfico 7
Capacidad Relativa y Esfuerzo Tributario Relativo STPS (1978)

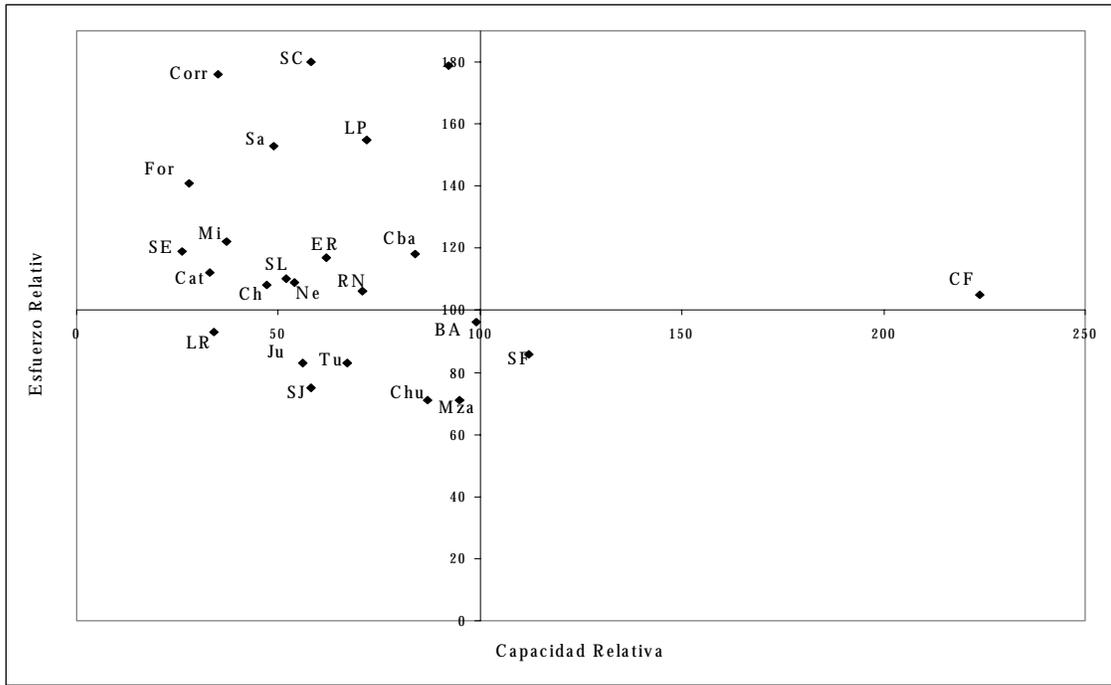


Gráfico 8
Capacidad (PBI per capita) y Esfuerzo Tributario (1993)

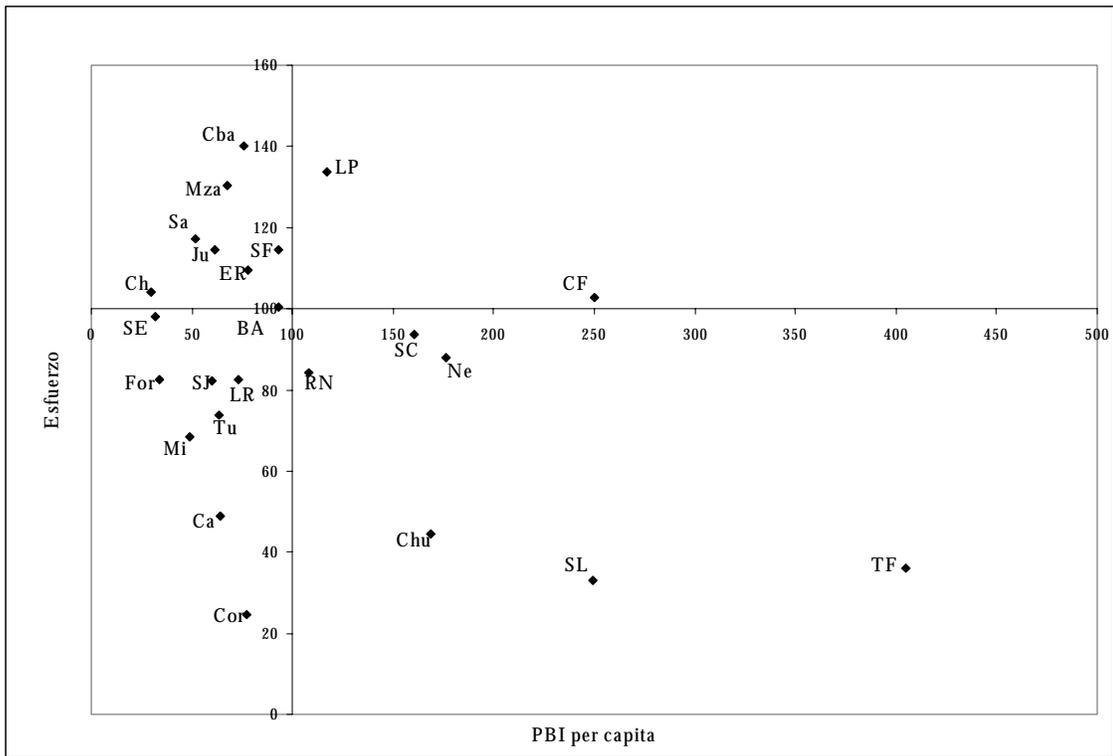
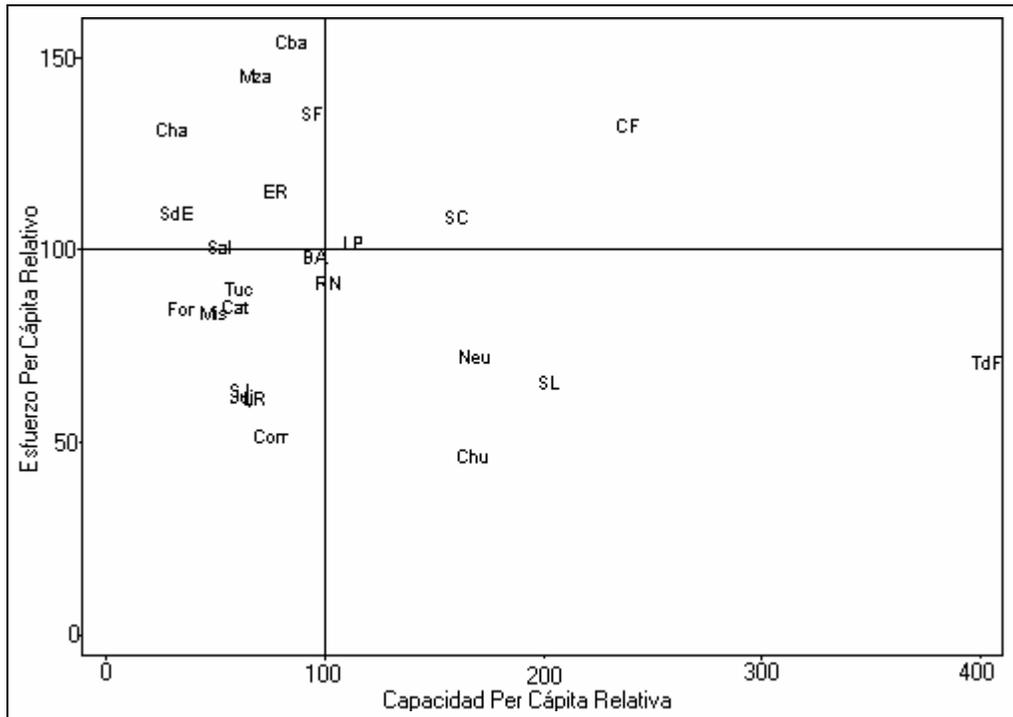


Grafico 9
Esfuerzo Per Capita Relativo y Capacidad Per Capita Relativa (1994)

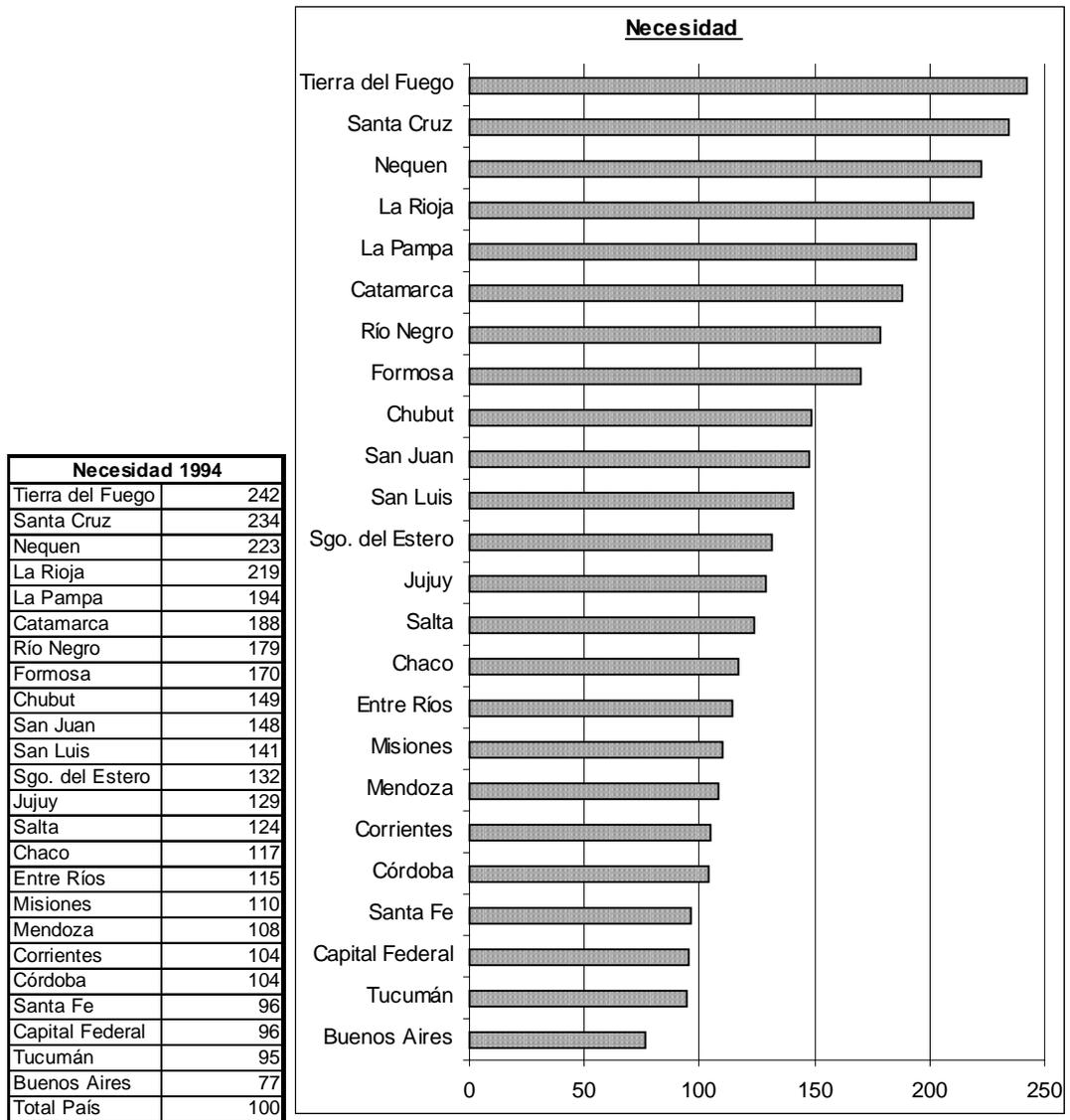


2.3. Estimaciones de Necesidad Fiscal por Provincias (1994)

Las estimaciones anteriores se refieren sólo a diferencias en la capacidad tributaria de cada jurisdicción. Para 1994 se cuenta con estimaciones de necesidad fiscal (gasto estándar promedio per capita), realizadas en un estudio del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata⁸. Estos resultados se presentan en el Gráfico 10. Puede observarse como las jurisdicciones también difieren en esta dimensión. No obstante, dichas diferencias son menos marcadas que en el caso de las capacidades fiscales.

⁸ Cuaderno de Economía N° 15, Cuadro N° IV.6., promedio simple de la cuatro metodologías.

**Gráfico 10
Necesidad Fiscal**



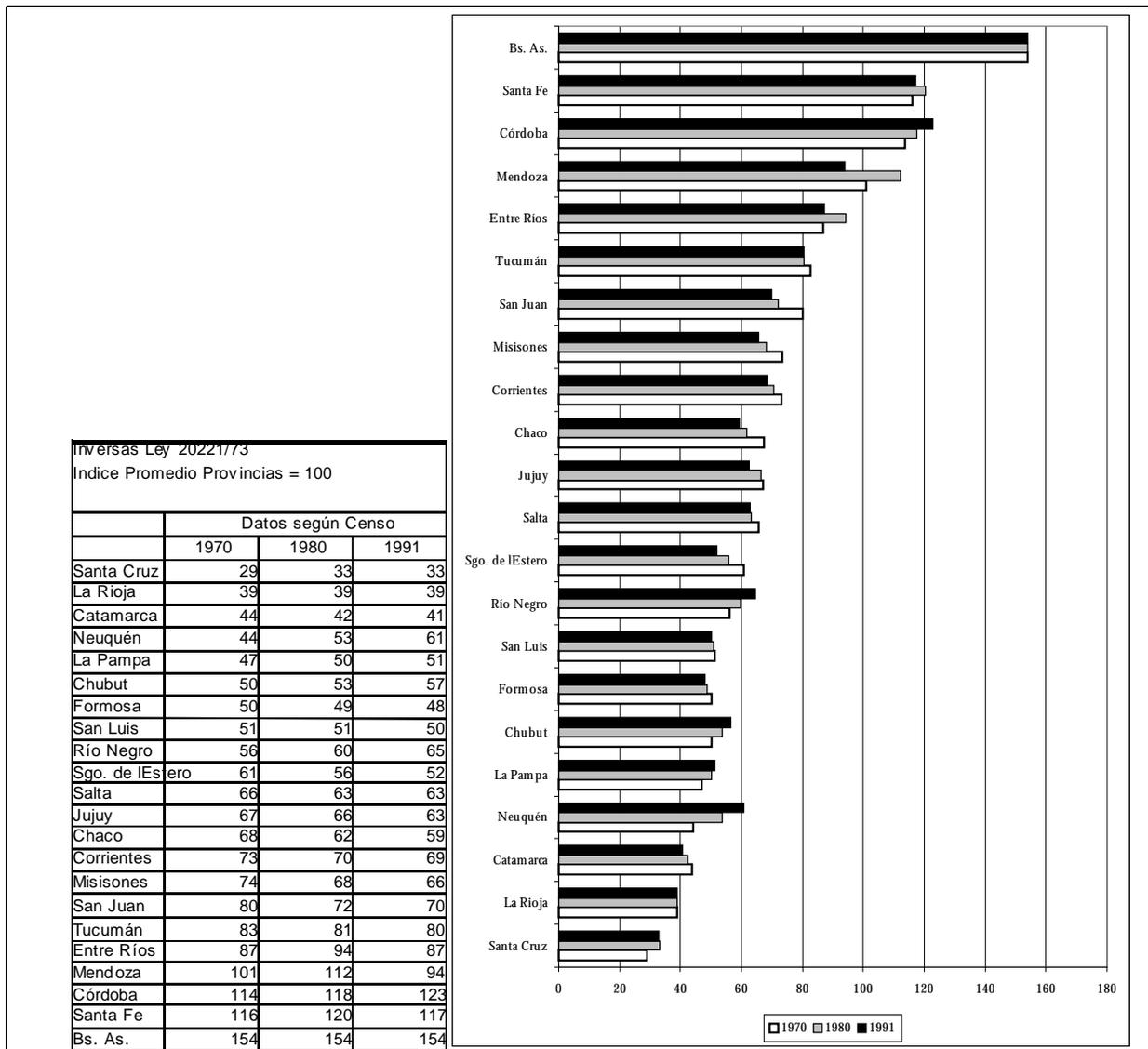
2.4. Condición Fiscal de las Provincias: Confort y Stress Fiscal

La capacidad y la necesidad fiscal determina la condición fiscal (confort-stress) de cada gobierno local. Una jurisdicción con alta capacidad y baja necesidad se encontrará en situación de confort fiscal; en el otro extremo, baja capacidad y alta necesidad representan una situación de stress fiscal. En esta sección se presentan dos clasificaciones de la condición fiscal. Una es la implícita en la Ley 20221/73; la otra es la que resulta de las mediciones de capacidad y necesidad fiscal de 1994. Para los dos métodos se relacionan las clasificaciones de las provincias según su condición fiscal con el esfuerzo fiscal.

2.4.1 La Condición Fiscal Implícita en el Método de la Ley 20.221/73.

La ley 20221/73 fijó claramente entre sus objetivos compensar diferencias en las disparidades fiscales interprovinciales (por capacidad y necesidad fiscal). Estableció también un método claro y preciso de cálculo y las fuentes de información que debían utilizarse. Aplicando los criterios de la ley surgen las coparticipaciones per capita que corresponden a cada jurisdicción. La inversa de esa coparticipación per capita puede interpretarse como la medida implícita de situación fiscal (confort-stress) de cada provincia –cuanto mayor es la inversa de la coparticipación per capita, mayor confort fiscal provincial. En el Gráfico 11 se presentan las cuantificaciones.

Gráfico 11
Inversas de la Coparticipación Per Capita Según Ley 20.221



2.4.2 Condición Fiscal Implícita en la Ley 20221/73 y su Relación con el Esfuerzo Fiscal

En los gráficos siguientes se presenta la relación entre la situación de confort-stress fiscal implícita en la ley 20221/73 y el esfuerzo tributario.

El Gráfico 12 presenta la relación entre los coeficientes que surgen de la Ley 20.221 de acuerdo al censo de 1980 y el esfuerzo tributario relativo de acuerdo con el STPS correspondiente al año 1978; en el Gráfico 13 entre los coeficientes que surgen de la Ley 20221 de acuerdo al censo de 1991 y el esfuerzo tributario aproximado por el cociente entre recursos propios y el PBI de cada jurisdicción correspondiente al año 1993. El Gráfico 14 presenta la relación entre las inversas de la ley 20.221 según el censo de 1991 y el esfuerzo tributario relativo de acuerdo al STPS correspondiente a 1994.

La comparación de los gráficos permite observar que las provincias en situación de stress fiscal se han movido a lo largo del tiempo hacia posiciones de menor esfuerzo fiscal. Por ejemplo, en 1978, 13 jurisdicciones con índice de confort fiscal menor al promedio del conjunto de jurisdicciones, exhibían esfuerzo tributario superior al promedio. En 1994, solo 4 de las de bajo confort tienen esfuerzo tributario superior al promedio. Parte de este comportamiento debe adjudicarse a la creciente importancia cuantitativa y a la creciente redistribución del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Gráfico 12
Inversas Ley 20.221 (1980) y Esfuerzo Tributario (1978)

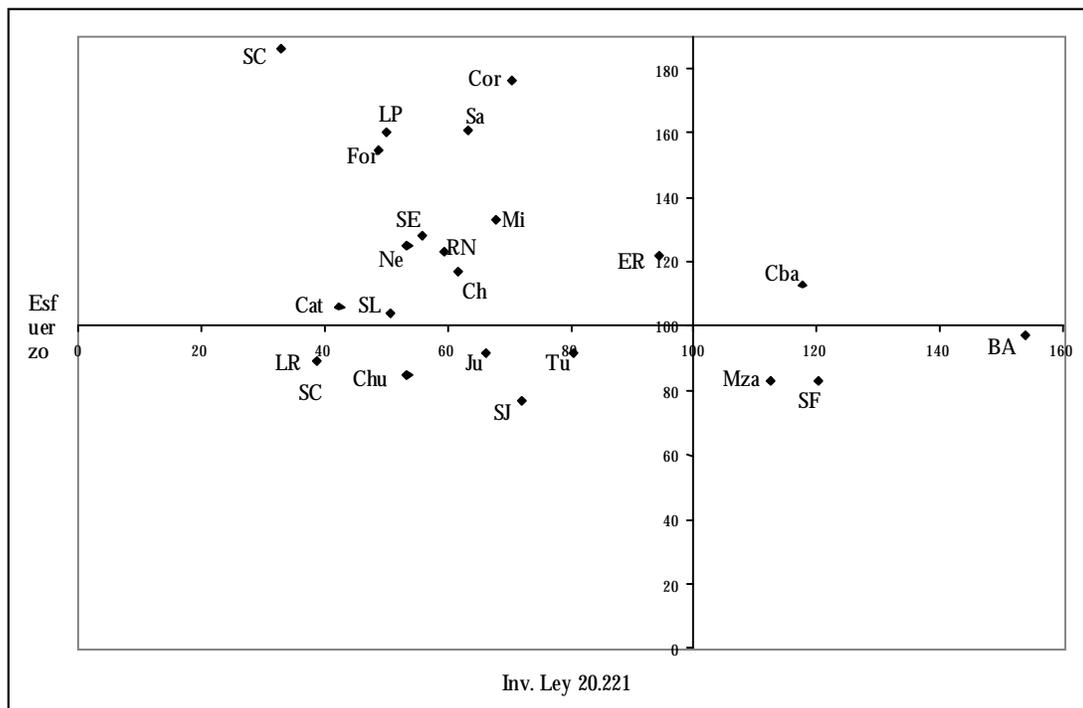


Gráfico 13
Inversas Ley 20.221 (1991) y Esfuerzo Tributario (1993)

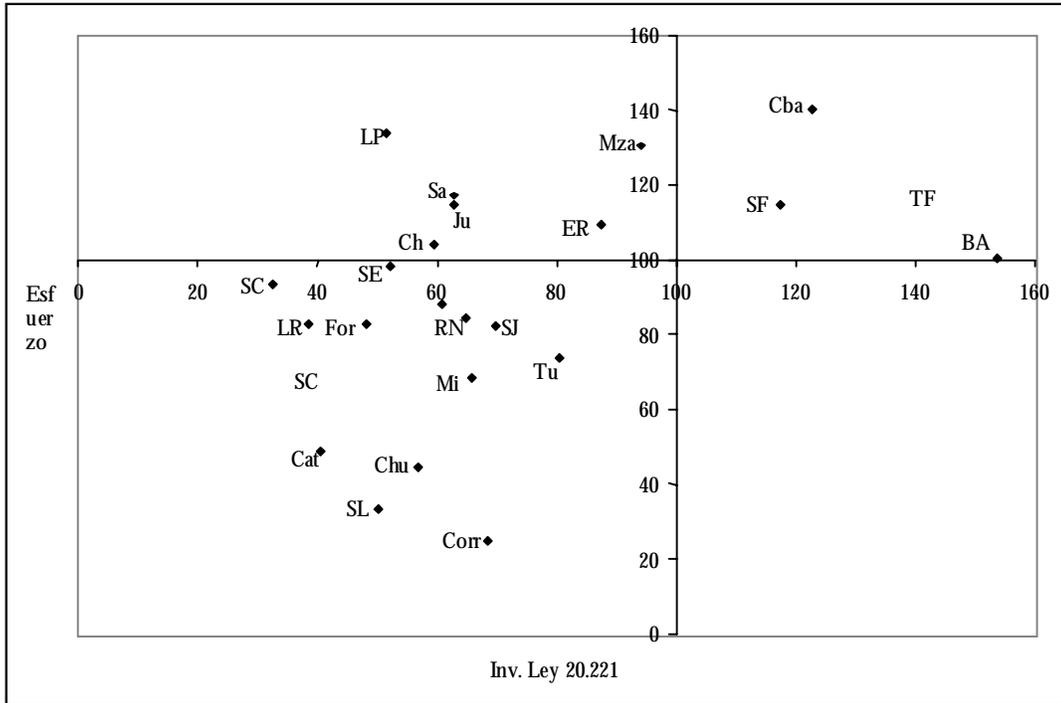
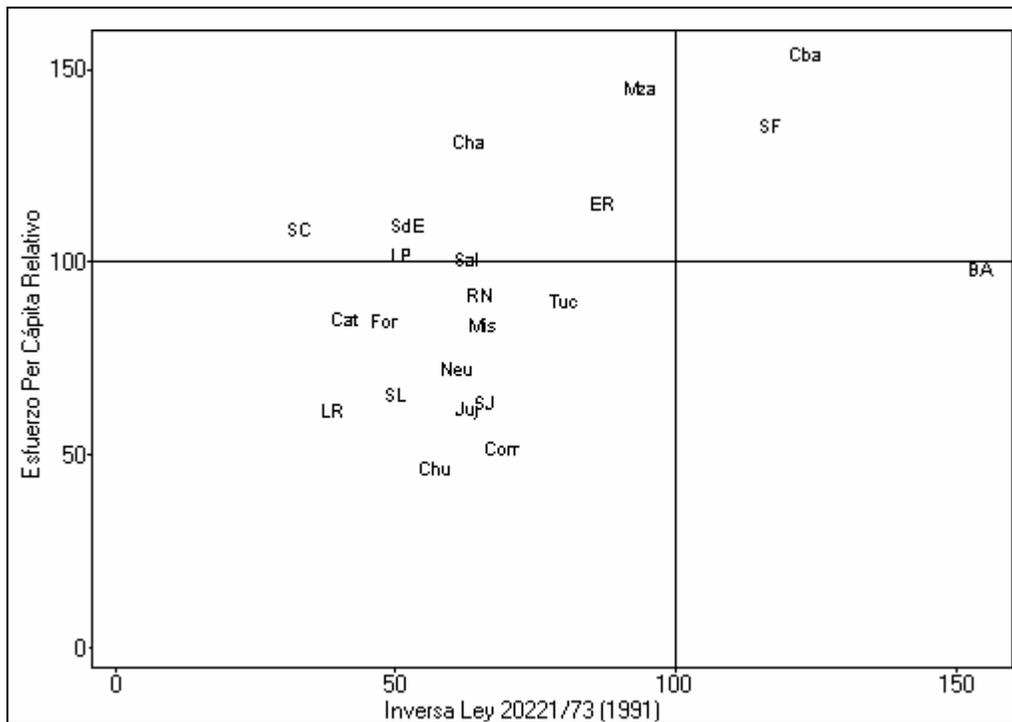


Gráfico 14
Inversas Ley 20.221 (1991) y Esfuerzo Tributario Per Cápita Relativo (1994)



2.4.3 Confort-Stress Según las estimaciones de Capacidad y Necesidad Fiscal y su Relación con el Esfuerzo Fiscal

Utilizando las cuantificaciones de capacidad y necesidad fiscal realizadas por la UNLP para 1994 es posible construir una medida de Confort-Stress distinta a la implícita en la ley 20221/73. El cociente entre los índices de capacidad (Gráfico 4) y necesidad (Gráfico 10), que muestra la condición fiscal, se presenta en el Gráfico 15. La relación entre esta medida de confort-stress fiscal y el esfuerzo tributario se presenta en el Gráfico 16.

Gráfico 15
Confort-Stress Fiscal según las estimaciones de capacidad y necesidad fiscal (1994)

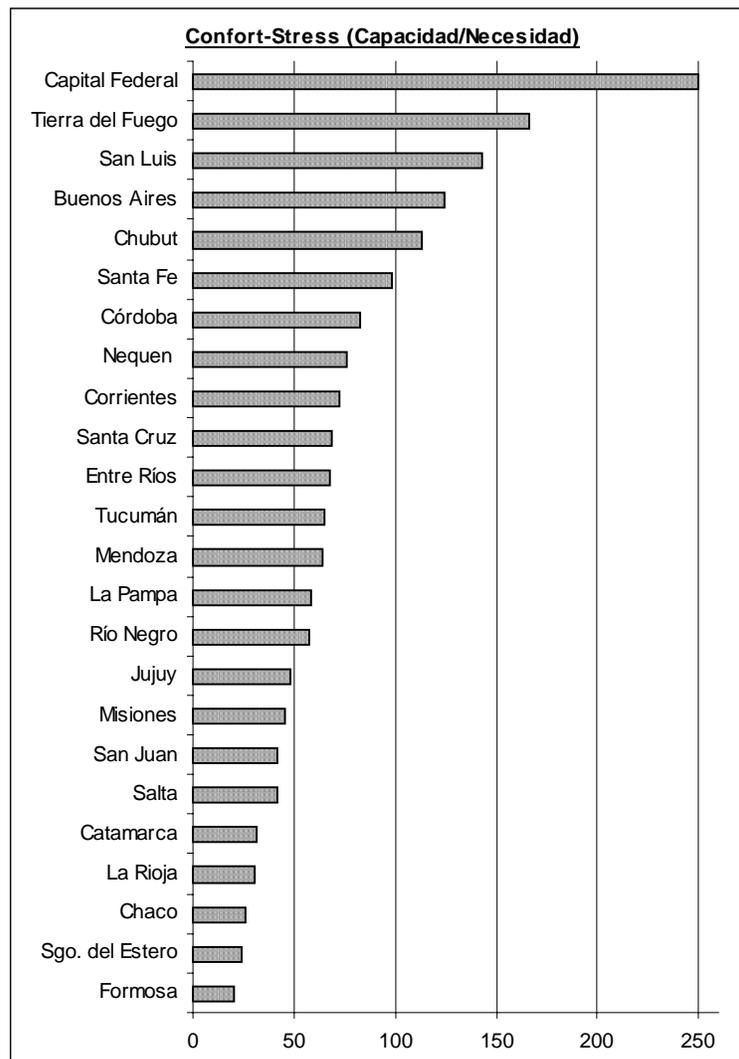
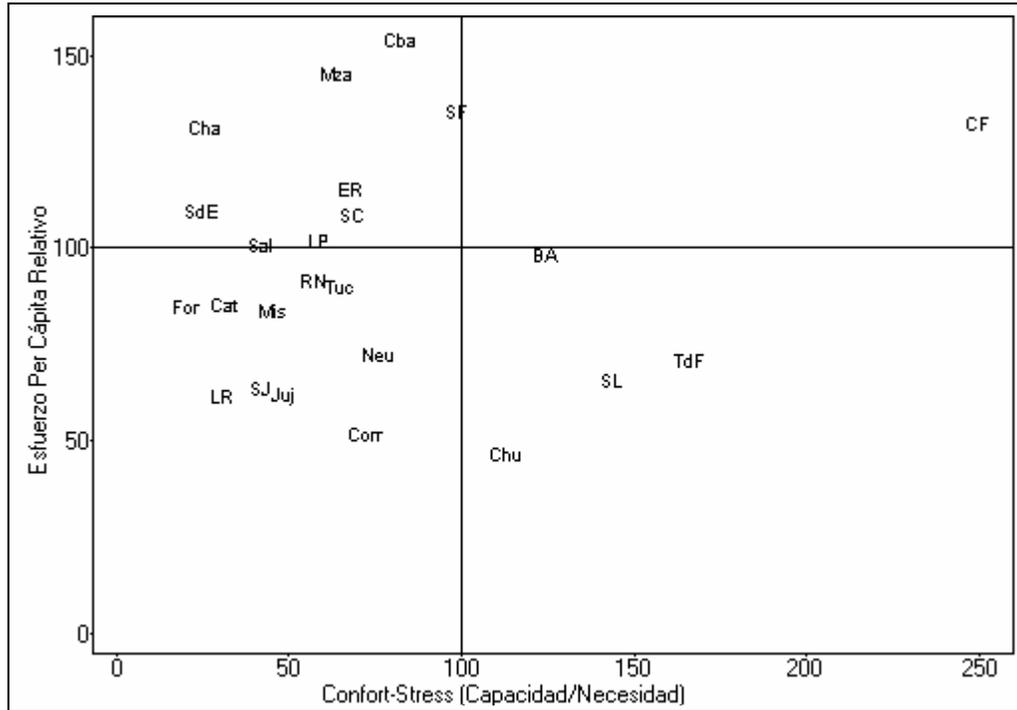


Gráfico 16
Confort-Stress STPS y Esfuerzo Tributario Per Capita Relativo (1994)



2.4.4. Ordenamientos comparados según los dos métodos de medición de la situación fiscal

La comparación de la situación fiscal de las provincias según los dos métodos (Gráfico 17), arroja resultados dispares. El coeficiente de correlación de rangos de Spearman es igual a 0,41. Los cambios más importantes corresponden al grupo de provincias de Baja Densidad (excepto Río Negro) y a San Luis.

3- LAS DIFERENCIAS INTERPROVINCIALES DE GASTO PÚBLICO POR HABITANTE. EVOLUCIÓN DE LARGO PLAZO⁹

En las secciones anteriores se documentaron las diferencias de capacidad, necesidad, confort y stress fiscales y las medidas de políticas públicas impulsadas para corregirlos. Esta sección se ocupa de la evolución del gasto público por habitante a lo largo del siglo pasado.

El Cuadro 3 presenta la dinámica de las erogaciones per capita de los gobiernos provinciales para años seleccionados entre 1900 y 2000 (para cada año se normaliza el promedio de las provincias a 100).

Cuadro 3
Dinámica Gasto Per Capita Provincial

Dinámica de las Erogaciones Per Capita de los Gobiernos Provinciales. 1900 a 1995 (Promedio Provincias = 100)									
	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1995	2000
Promedio Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Avanzadas	124	112	111	96	92	86	75	83	87
Ciudad de Bs. As.	161	126	130	87	103	113	81	107	115
Buenos Aires	152	119	113	94	80	81	60	70	80
Santa Fe	97	89	87	86	101	94	101	90	88
Córdoba	46	73	71	113	94	82	88	105	83
Mendoza	92	144	164	132	141	98	117	103	100
Baja Densidad				156	234	215	282	217	209
Chubut				151	209	185	225	178	145
Santa Cruz				470	453	436	592	350	405
La Pampa				165	193	219	236	179	187
Neuquén				94	215	155	203	163	241
Río Negro				116	196	207	336	235	140
Tierra del Fuego					487	433	439	493	387
Intermedias	69	83	88	105	101	114	131	117	104
San Juan	65	60	205	134	127	170	145	164	136
San Luis	42	57	59	163	125	165	174	180	136
Entre Ríos	77	88	76	100	105	101	118	115	115
Tucumán	86	105	78	83	84	82	93	89	80
Salta	38	59	56	103	91	121	180	105	92
Rezagadas	26	49	42	104	104	125	141	121	115
La Rioja	34	31	28	125	157	217	335	235	247
Catamarca	31	33	19	162	144	174	208	202	159
Corrientes	10	57	40	130	107	106	127	83	80
Jujuy	66	73	81	105	107	138	129	127	118
Misiones				94	90	99	107	98	95
Chaco				92	87	124	126	101	113
Santiago del Estero	33	42	42	79	92	104	102	117	94
Formosa				76	125	160	221	157	148

Un primer punto que se observa a partir de los datos presentados en el cuadro precedente es el crecimiento de las erogaciones per capita de los gobiernos de

⁹ En base a Nuñez Miñana y Porto (1984), Porto (1990) y actualizaciones.

jurisdicciones rezagadas o de desarrollo intermedio. Este cambio está influido por la aparición de los regímenes de coparticipación.

El gasto per capita de 1934 puede ser explicado en buena medida por el PBI per capita¹⁰, debido a la inexistencia de transferencias significativas del gobierno nacional a las provincias a las provincias^{11 12}. Este resultado era esperable como consecuencia del funcionamiento del sistema federal de gobierno sin mecanismos de corrección. Como no existían transferencias del nivel superior de gobierno (Nación), cada provincia debía adecuar sus gastos a su restricción presupuestaria, estrechamente ligada a su base económica.

Hacia 1960 se había obtenido una relativa igualdad de los niveles de gasto provincial per capita, (con excepción del grupo denominado de Baja Densidad). Las estimaciones econométricas para 1960 indican una pérdida del poder explicativo de la variable PBI y un avance de las transferencias del gobierno nacional como variable explicativa.

La situación en cuanto a erogaciones provinciales per capita había cambiado notablemente hacia 1980. Las estimaciones econométricas para este año indican un incremento de la influencia de las transferencias nacionales en la determinación del gasto provincial.

En síntesis, antes de los regímenes de coparticipación (1934) los valores máximos de las erogaciones provinciales per capita correspondían a las jurisdicciones Avanzadas, seguidas por las Intermedias y con el valor mínimo para el grupo de las Rezagadas. Este ordenamiento era el resultado del funcionamiento del sistema federal de gobierno sin ninguna modificación producida por la operación de regímenes de coparticipación impositiva. La estrecha correlación entre gasto per capita y nivel económico provincial resultaba de la necesidad de cada gobierno de ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria.

Hacia 1960 se había obtenido una relativa igualdad de los niveles de gasto provincial per capita entre los distintos grupos; esa igualdad se alcanza por el efecto redistributivo de la operación de los regímenes de coparticipación.

Hacia 1980, al acentuarse la importancia de la coparticipación federal de impuestos y dentro de su distribución la mayor ponderación de los prorrateadores redistributivos, se invierte la situación inicial: las mayores erogaciones per capita - con excepción de las jurisdicciones de Baja Densidad- las exhiben el grupo de

¹⁰ Se utilizó como variables sustituta del PBI per capita de 1934 la estimación del Ingreso por habitantes de C. Moyano Llerena (1955) para el año 1946.

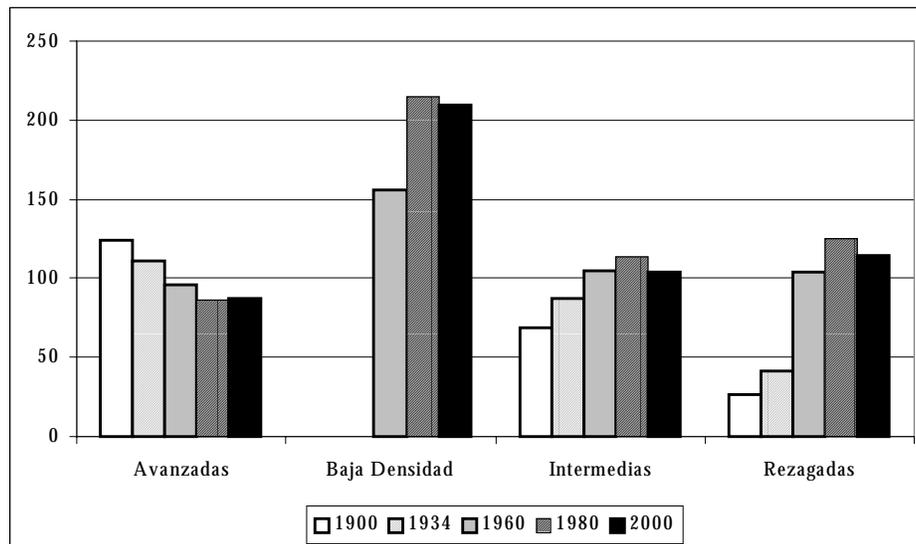
¹¹ Hasta 1935 consistieron fundamentalmente en Aportes del Tesoro Nacional y en aportes del Fondo Nacional de Vialidad a los organismos viales provinciales (aportes condicionados que aparecen en 1932 con la ley 11.658)

¹² Según se considere un modelo lineal o lineal en logaritmos, la variación explicada es del 53% ó 71%, respectivamente. El coeficiente correspondiente a la variables independiente es positivo en ambas regresiones y la elasticidad-PBI resultantes es superior a la unidad.

provincias Rezagadas, seguidas por las Intermedias y registrándose el menor valor en las Avanzadas). La situación de 1980 se profundiza hacia 1986, revirtiéndose hacia 1995 y 2000 las tendencias de 1960-1986 –aunque con diferencias al interior de los grupos.

En el Gráfico 18 se presenta la evolución del gasto per capita para algunos años seleccionados, clasificando a las jurisdicciones en Avanzadas, de Baja Densidad, Intermedias y Rezagadas.

Gráfico 18
Gasto Per Capita por Regiones. Años Seleccionados



REFERENCIAS

Anderson, J.E. (1994): Fiscal Equalization for State and Local Government Finance, Praeger.

Bird, R.M. (1995): "Fiscal Federalism and Fiscal Finance", en 28as Jornadas de Finanzas Públicas, Univ. Nacional de Córdoba.

Buchanan, J. (1950): "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, Vol.40.

Bunge, A., La Nueva Argentina, Ed. Kraft, 1940.

Dahlby B. y L. S. Wilson (1994): "Fiscal Capacity, Tax Effort and the Optimal Equalization Grants", Canadian Journal of Economics, No 3.

Flatters F., V.Henderson y P. Mieszkowski (1974): "Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization", Journal of Public Economics, Vol. 3.

Ladd H.F. (1994): "Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments", en Anderson (1994).

Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As., Recursos Tributarios Provinciales y Gastos Públicos en las Provincias, en Estudios Comparativos, 1980.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires , Estudio Sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, en Cuadernos de Economía N° 15.

Núñez Miñana H. y A. Porto (1984): "Comportamiento comparativo de las Erogaciones Provinciales en la Argentina: 1934, 1960 y 1980", Anales de la XIX Reunión Anual de la AAEP, Misiones.

Oakland W.H. (1994): Recognizing and correcting for fiscal disparities", en Anderson (ed, 1994).

Porto A. (1990): Federalismo Fiscal. El Caso Argentino, Ed. Tesis, Bs As.

Porto A. (2002): Microeconomía y Federalismo Fiscal, Ed. de la UNLP.

Tannenwald R. (1998): "Come the devolution, Will States be able to Respond?, Procceding of a Colloquim on "Devolution: The New Federalism", New England Economic Review, May/June.