
POLÍTICAS DE ENDURECIMIENTO DE LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA PROVINCIAL. ARGENTINA 1988-2021

Alberto Porto¹
porto.alb@gmail.com

Luciano Di Gresia²
luciano.digresia@gmail.com

Jorge Puig³
jorge.puig@econo.unlp.edu.ar

Versión preliminar. Agosto 2023

RESUMEN

Se estudia el impacto de medidas del gobierno nacional destinadas a “endurecer” la restricción presupuestaria provincial en el periodo 1988-2021. Las dos vías principales fueron la transferencia de gastos y las disminuciones en la coparticipación. Para las finanzas en el agregado de provincias el impacto negativo -menores recursos y más gastos- fue creciente hasta 2015 y disminuyó desde 2016. Levantando el “velo de la centralización” se observa que el impacto negativo no se distribuyó uniformemente detectándose incluso que algunas jurisdicciones fueron ganadoras junto con el gobierno nacional (La Rioja y Santa Cruz, 1,82 y 0,39 de sus PBG). Se estimó econométricamente la reacción de las provincias debido a esas políticas nacionales; los resultados muestran que las provincias aumentaron sus recursos propios y disminuyeron los gastos y el déficit, con gran variabilidad a nivel de provincias. Las políticas nacionales tuvieron como fundamento la existencia de “restricción financiera blanda” suponiendo que el régimen de transferencias genera “pereza recaudatoria” e incentiva “gasto excesivo”; desde ese punto de vista habrían sido exitosas. Pero el aumento de la recaudación propia se debió a un notable crecimiento de la recaudación de Ingresos Brutos transformado en el “villano” del sistema tributario argentino. El ajuste del gasto también deja dudas: recayó sobre los gastos de capital implicando deterioro de la infraestructura. Encontrar una solución para el tema pendiente de la relación nación-provincias es crucial para el funcionamiento del federalismo argentino y para garantizar una adecuada provisión de bienes que afectan en forma directa el bienestar de los ciudadanos y requiere un cuidadoso diseño que contemple todos los efectos y los “trade offs” entre los lados positivos y negativos.

¹ CEFIP-IIE-FCE-Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas.

² Universidad Nacional de La Plata y Observatorio Fiscal Federal.

³ CEFIP-IIE-FCE-Universidad Nacional de La Plata.

ABSTRACT

This study investigates the impact of national government policies aimed at "hardening" the provincial budget constraint in the period 1988-2021. The two main routes were the transfer of expenditures and the reductions in the transfers. For finances in the aggregate of provinces, the negative impact - fewer revenues and more expenses- grew until 2015 and decreased since 2016. Lifting the "veil of centralization" it is observed that the negative impact was not distributed evenly, even detecting that some jurisdictions were winners together with the national government (La Rioja and Santa Cruz, 1.82 and 0.39 of their PBG). The reaction of the provinces due to these national policies was estimated econometrically. Findings show that the provinces increased their own revenues and decreased expenditures and their deficit, with great variability at the province level. The national policies were based on the existence of a "soft budget constraint" assuming that the transfer regime generates "laziness in collection" and encourages "excessive spending"; from that point of view they would have been successful. However, the increase in their own revenue was due to a notable growth in the collection of the Gross Income Tax, now transformed into the "villain" of the Argentine tax system. The spending adjustment also leaves doubts: the adjustment fell on capital spending, implying deterioration of infrastructure. Finding a solution for the pending issue of the nation-province relationship is crucial for the functioning of Argentine federalism. It is also essential to guarantee an adequate supply of goods that directly affects the well-being of citizens. This requires a careful re-design that considers all the effects and the "trade-offs" between the positive and negative sides.

Palabras clave: restricción presupuestaria, endurecimiento, provincias argentinas

Códigos JEL: H7, H77, H23

1 Introducción

La puja por los recursos fiscales entre la Nación y las Provincias es de larga data y se remonta a la época de la independencia en la que el campo de batalla fueron los recursos de la aduana de Buenos Aires. Esa puja renació con intensidad cuando las fuentes de financiamiento externo e interno del sector público se debilitaron o agotaron. El tema no tuvo lugar en la historia fiscal argentina en gran medida por la falta de información. Uno de los primeros trabajos sobre la política económica argentina que muestra preocupación por el tema es el de Mallon y Sourrouille (1973). Estudiando el primer gobierno peronista concluyen que “Otro factor de gran importancia fue la expansión de la coparticipación provincial en ciertos impuestos...otra *bomba de tiempo* en el orden fiscal” (pg. 204; las cursivas no son del original). Pero inmediatamente agregan: “Esta medida ... reflejaba la política de Perón de transformar los territorios nacionales en provincias y de prestar mejor atención a las necesidades locales y regionales⁴...” Para el período posterior a 1955 indican que “Otro factor importante de la disminución del ingreso fiscal neto durante ese período fue el aumento de las transferencias de ingresos del gobierno central a las provincias en el marco de la coparticipación impositiva...” “... la Tesorería debió redoblar sus esfuerzos para mantener otro sistema fiscal al que en teoría se suponía autofinanciado”⁵ (pg. 245).

La idea de la “*bomba de tiempo*” en el orden fiscal debido al financiamiento provincial con recursos de origen nacional fue creciendo en el tiempo y desde mediados de los años sesenta las finanzas provinciales ocuparon un lugar importante en la política económica y se centraron, fundamentalmente, en medidas del gobierno nacional para recortar la coparticipación, transferir gastos sin contrapartida financiera y avanzar sobre tributos típicamente provinciales, en distintas formas, como gravar la misma base imponible y/o limitar la base imponible y/o las alícuotas de los impuestos provinciales⁶.

La mayor parte de la literatura académica nacional e internacional de los años noventa y comienzos de los 2000 se ocupó de destacar la “perversidad fiscal” de las provincias⁷ y apoyar las medidas nacionales. El origen de la “perversidad” se atribuía a las transferencias que generaban restricción presupuestaria blanda e incentivaban la pereza tributaria, el gasto

⁴ Para detalles sobre la evolución de la descentralización ver Porto, 2021, Cap.IV.

⁵ El supuesto autofinanciamiento tenía poco sustento dado que la descentralización de gastos crecía junto con la limitación de los poderes tributarios provinciales (Porto, 2019).

⁶ Los avances nacionales sobre la autonomía tributaria provincial se documentan en Porto (2019).

⁷ Ver, entre otros, Prud'home, 1995, p.206; Jones, Sanguinetti y Tomassi, 2000; Goodspeed, 2002, pp. 409,410, 419; Inman, 2003, p.35; Oates, 2005, p.361; 2006, p. 17; y 2008 p.313; Weingast, 2006, p. 8 y 2009, p. 284; Webb, 2003, pp.189-212.

excesivo y el déficit en las provincias⁸. Por esos tiempos, una mirada opuesta enfatizó el comportamiento predatorio del gobierno nacional sobre las finanzas provinciales⁹.

En la primera década del 2000 la literatura internacional presenta una visión más equilibrada: de Figueiredo y Weingast (2005) reconocen que los comportamientos destructivos pueden surgir del gobierno central (disminuyendo la autoridad y el poder fiscal de los gobiernos provinciales) y/o de las provincias (con comportamientos oportunistas para beneficiar a sus jurisdicciones transfiriendo los costos al resto del país). En esta línea Weingast, 2009, p. 282, considera que el gobierno central tiene numerosas formas de debilitar el desempeño de los gobiernos subnacionales¹⁰. Estos dos comportamientos generan externalidades fiscales interjurisdiccionales indirectas (Dahlby, 1996); el primero, de arriba hacia abajo –las decisiones fiscales del gobierno nacional impactan sobre la restricción presupuestaria de las provincias; el segundo, de abajo hacia arriba –ahora las decisiones fiscales provinciales impactan en el presupuesto nacional¹¹. En los estudios sobre la Argentina se han enfatizado las segundas de las externalidades y se han omitido las primeras. En la relación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales ha estado ausente uno de los principios básicos que deben cumplirse para que funcione el federalismo fiscal, el de “lealtad institucional”. En términos simples este principio establece que ningún nivel de gobierno tome decisiones que afecten a otro nivel, sin compensación. En términos más técnicos el principio establece que las “externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales” (de la Nación a las provincias, en este caso) se paguen¹².

⁸ La restricción financiera blanda fue introducida por Kornai (1986) en sus estudios del funcionamiento de las economías socialistas. El autor sostiene que es de aplicación general: “The ‘softening’ of the budget constraint appears when the strict relationship between the expenditure and the earnings of an economic unit (firm, household, etc.) has been relaxed, because excess expenditure will be paid by some other institution, typically be the paternalistic State. The higher the subjective probability that excess expenditure will be covered by external assistance, the softer the budget constraint” (p.4).

⁹ Varios trabajos de Nuñez Miñana y Porto (entre otros, 1981) Porto (entre otros, 2009, cap. 4, 5 y 6).

¹⁰ La debilidad de la autoridad de los gobiernos provinciales había sido reconocida por Alberdi (1854): “La falta de entradas regulares contribuyó a la carencia de la autoridad moderna, pues las rentas, como se sabe, son el principal medio de autoridad” (p. 165).

¹¹ En Porto (2005) y en Di Gresia, Porto y Puig (2020) se presenta un modelo de pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales.

¹² Este principio es muy relevante en la Argentina y ha ocupado un papel tan importante que en el Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 se incluyó la disposición de que “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la Ley del Congreso y la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso”. La disposición es una salvaguarda incompleta ya que no contempla la compensación por la fijación centralizada de ciertas variables (por ejemplo, salarios), avances sobre fuentes tributarias, etc. Pero es interesante como reconocimiento constitucional. Un antecedente legal de salvaguarda frente a las políticas nacionales con impacto sobre las finanzas provinciales es el art. 7 de la Ley 23548 que establece un límite para los recursos nacionales no coparticipables; a partir de ese límite las provincias también reciben una parte de los no coparticipables; para detalles ver Porto (1990). Esta ley también se ocupó de poner un límite a las conductas fiscales provinciales irresponsables en busca de salvatajes nacionales al limitar los Aportes del Tesoro Nacional previstos en el art. 67 inc. 8 de la Constitución de 1853 al 1% de la recaudación de impuestos coparticipables.

En este trabajo se cuantifica, para 1988-2021, como distintas decisiones del gobierno nacional impactaron en las finanzas provinciales. La contabilidad del impacto se presenta en la Sección 2 para el agregado de provincias mientras que en la Sección 3 se levanta el velo de la centralización y los cálculos se realizan a nivel de cada provincia. Sección 4 indaga cual fue el impacto de las políticas nacionales sobre las variables de decisión provincial ya que ante un shock de la magnitud del identificado en las secciones anteriores las provincias deben haber reaccionado modificando sus recursos propios y gastos y, por consiguiente, el déficit. Se concluye en la Sección 5. En la Sección 6 se incluye un Anexo con el detalle de la metodología de construcción de las series.

2 Endurecimiento de la restricción presupuestaria y externalidades fiscales. Cuantificación para el agregado de provincias 1988-2021¹³

En un trabajo anterior (Porto y Di Gresia, 2007) se cuantificaron las externalidades fiscales no compensadas del gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales para el periodo 1988-2006. Desde ese momento, por distintas vías, el gobierno nacional continuó afectando las finanzas provinciales en forma creciente mayormente hasta 2015/16. Los máximos de la serie se registran entre 2012 y 2016 fluctuando entre 2,73% y 2,93% del Producto Bruto Interno (PIB).

En la Tabla 1 se cuantifican en forma desagregada las afectaciones (impactos) sobre los ingresos¹⁴, los gastos y el total. En la Tabla 2 y en la Figura 1 se detallan los efectos sobre el gasto total, los recursos totales y el resultado financiero considerando la ejecución real y simulando el resultado en caso de no haber existido esos impactos sobre las finanzas de las provincias y la CABA¹⁵.

Se observa que a partir de 2016 el impacto negativo sobre las finanzas provinciales disminuye y llega al 1,70% del PIB en 2021 en gran medida como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que consideró inconstitucional la retención del 15% de la coparticipación desde 2006.^{16 17}

¹³ Esta Sección reproduce resultados de Porto y Di Gresia, 2022.

¹⁴ En comparación con la cuantificación realizada en Porto y Di Gresia, 2007, se agrega una nueva afectación de ingresos provinciales debido al impacto de Derechos de Exportación sobre el Impuesto a las Ganancias, además de otras adecuaciones

¹⁵ Un supuesto importante es que las provincias no modifican su comportamiento ante la intervención nacional y su posterior reversión.

¹⁶ En 2003 el gobierno nacional estatizó las AFJP con lo que recuperó los aportes previsionales corrientes y el stock acumulado en el Fondo de Garantía. La afectación de la coparticipación destinada a financiar la transición entre un sistema y el otro dejó de tener justificación. Pero el gobierno nacional decidió unilateralmente (sin contar con la adhesión de las Provincias como marca la Constitución Nacional de 1994) continuar con la afectación. El fallo de la Corte Suprema de noviembre 2015 declaró la inconstitucionalidad de la extensión de la pre-coparticipación legislada por la Nación desde el 1 de enero de 2006. Obligó al nuevo gobierno a no detraer más esos fondos y a devolver los que había retenido indebidamente.

¹⁷ Otro cambio relevante en 2017 fue el Consenso Fiscal, pero cuyo resultado final terminó siendo prácticamente neutral para el reparto nación/provincias. Lo que perdió la nación por distribución del Impuesto a las Ganancias y las transferencias compensatorias, lo recuperó por la asignación específica de 100% del Impuesto a los Débitos y Créditos.

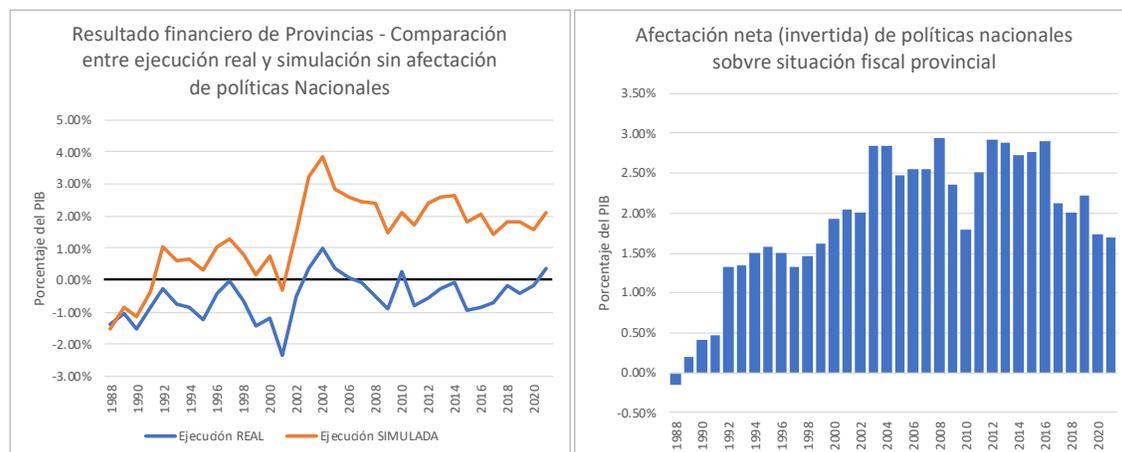
Tabla 1 – Cuantificación de afectaciones de ingresos y gastos provinciales (en % del PIB)

Año	Afectación de INGRESOS			Afectación de GASTO		Afectación NETA
	Modificaciones coparticipación	Efecto DEX sobre coparticipación Ganancias	Transferencias desde Presupuesto Nacional	Transferencias de servicios a Provincias	Aporte nacional en cajas previsionales transferidas	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	
1988	0.00%	0.00%	0.14%	0.00%	0.00%	0.14%
1989	-0.32%	-0.04%	0.16%	0.00%	0.00%	-0.20%
1990	-0.60%	-0.02%	0.20%	0.00%	0.00%	-0.42%
1991	-0.68%	0.00%	0.20%	0.00%	0.00%	-0.48%
1992	-0.91%	0.00%	0.26%	0.66%	0.00%	-1.32%
1993	-1.02%	0.00%	0.33%	0.65%	0.00%	-1.34%
1994	-1.20%	0.00%	0.35%	0.65%	0.00%	-1.50%
1995	-1.35%	0.00%	0.43%	0.67%	0.00%	-1.59%
1996	-1.36%	0.00%	0.50%	0.63%	0.00%	-1.50%
1997	-1.48%	0.00%	0.44%	0.67%	-0.38%	-1.32%
1998	-1.66%	0.00%	0.47%	0.68%	-0.42%	-1.46%
1999	-1.70%	0.00%	0.47%	0.79%	-0.40%	-1.62%
2000	-2.10%	0.00%	0.57%	0.81%	-0.42%	-1.93%
2001	-2.02%	0.00%	0.47%	0.86%	-0.36%	-2.05%
2002	-1.89%	-0.33%	0.70%	0.70%	-0.21%	-2.01%
2003	-2.66%	-0.50%	0.64%	0.64%	-0.31%	-2.85%
2004	-2.89%	-0.44%	0.89%	0.67%	-0.27%	-2.84%
2005	-2.82%	-0.44%	1.32%	0.76%	-0.22%	-2.47%
2006	-2.80%	-0.42%	1.28%	0.82%	-0.21%	-2.55%
2007	-2.82%	-0.47%	1.42%	0.87%	-0.19%	-2.55%
2008	-2.82%	-0.64%	1.27%	0.93%	-0.19%	-2.94%
2009	-2.82%	-0.53%	1.85%	1.05%	-0.19%	-2.37%
2010	-2.83%	-0.56%	2.40%	0.95%	-0.15%	-1.80%
2011	-2.92%	-0.51%	1.79%	1.00%	-0.13%	-2.51%
2012	-3.03%	-0.48%	1.49%	1.02%	-0.11%	-2.93%
2013	-3.06%	-0.34%	1.46%	1.03%	-0.09%	-2.87%
2014	-3.08%	-0.38%	1.67%	1.01%	-0.07%	-2.73%
2015	-3.13%	-0.26%	1.66%	1.10%	-0.09%	-2.76%
2016	-3.57%	-0.19%	1.82%	1.06%	-0.10%	-2.90%
2017	-2.86%	-0.13%	1.80%	1.04%	-0.12%	-2.11%
2018	-2.16%	-0.16%	1.20%	1.00%	-0.12%	-2.01%
2019	-1.70%	-0.39%	0.74%	1.01%	-0.14%	-2.22%
2020	-1.89%	-0.30%	1.36%	1.04%	-0.13%	-1.74%
2021	-1.65%	-0.42%	1.17%	0.92%	-0.12%	-1.70%

Tabla 2 – Ejecución real y simulada de ingresos, gastos y resultado financiero de provincias

Año	Ejecución REAL			Ejecución SIMULADA sin afectación Nacional		
	Ingreso totales	Gastos totales	Resultado financiero	Ingreso totales	Gastos totales	Resultado financiero
	[7]	[8]	[9]=[7]-[8]	[10]=[7]-[1]-[2]-[3]	[11]=[8]-[4]-[5]	[12]=[10]-[11]
1988	7.34%	8.73%	-1.38%	7.20%	8.73%	-1.53%
1989	7.40%	8.44%	-1.04%	7.60%	8.44%	-0.84%
1990	6.92%	8.47%	-1.55%	7.34%	8.47%	-1.13%
1991	8.15%	8.98%	-0.83%	8.63%	8.98%	-0.35%
1992	9.62%	9.88%	-0.26%	10.28%	9.22%	1.06%
1993	10.78%	11.53%	-0.74%	11.48%	10.88%	0.59%
1994	10.63%	11.48%	-0.85%	11.48%	10.83%	0.65%
1995	10.35%	11.60%	-1.26%	11.26%	10.93%	0.33%
1996	10.69%	11.12%	-0.44%	11.55%	10.49%	1.06%
1997	11.14%	11.18%	-0.04%	12.17%	10.89%	1.28%
1998	11.08%	11.73%	-0.65%	12.28%	11.47%	0.80%
1999	11.38%	12.84%	-1.45%	12.61%	12.45%	0.16%
2000	11.45%	12.62%	-1.17%	12.99%	12.23%	0.76%
2001	11.18%	13.55%	-2.37%	12.73%	13.05%	-0.32%
2002	10.36%	10.88%	-0.52%	11.88%	10.39%	1.49%
2003	11.35%	10.98%	0.37%	13.87%	10.65%	3.23%
2004	11.86%	10.87%	0.99%	14.29%	10.46%	3.82%
2005	12.30%	11.95%	0.35%	14.24%	11.41%	2.83%
2006	12.40%	12.35%	0.05%	14.35%	11.75%	2.60%
2007	12.64%	12.73%	-0.10%	14.51%	12.05%	2.46%
2008	12.49%	13.01%	-0.52%	14.69%	12.27%	2.42%
2009	13.43%	14.33%	-0.91%	14.93%	13.47%	1.46%
2010	13.81%	13.53%	0.28%	14.80%	12.73%	2.08%
2011	13.23%	14.05%	-0.81%	14.87%	13.17%	1.70%
2012	13.58%	14.12%	-0.54%	15.59%	13.21%	2.39%
2013	14.35%	14.64%	-0.29%	16.29%	13.71%	2.58%
2014	14.66%	14.75%	-0.08%	16.45%	13.81%	2.65%
2015	14.89%	15.84%	-0.94%	16.63%	14.82%	1.81%
2016	14.92%	15.74%	-0.83%	16.85%	14.78%	2.07%
2017	15.45%	16.14%	-0.69%	16.64%	15.22%	1.42%
2018	15.06%	15.26%	-0.20%	16.18%	14.37%	1.81%
2019	14.50%	14.92%	-0.43%	15.85%	14.06%	1.79%
2020	15.54%	15.72%	-0.19%	16.37%	14.81%	1.55%
2021	14.86%	14.48%	0.38%	15.77%	13.69%	2.08%

Figura 1 – Resultado financiero de provincias – Ejecución real y simulada sin afectación de políticas Nacionales (en % del PIB)



En el Anexo (sección 6) se presenta la metodología seguida para la cuantificación de cada afectación de ingresos y gastos y de la evolución de ingresos y gastos totales con/sin afectación¹⁸.

¹⁸ En una versión ampliada del trabajo se incluye un Apéndice a esta Sección con Figuras complementarias.

3 Levantando el velo de la agregación. Cuantificación a nivel de provincias 1988-2021 en términos del Producto Bruto Geográfico

En la Sección anterior se calculó el impacto de políticas nacionales sobre las variables fiscales agregadas; las cuantificaciones se presentaron en términos del PIB del país. En esta Sección los cálculos se realizan en términos del PBG de cada provincia. A nivel agregado, para el promedio 1988-2021 el impacto fue equivalente, del lado de los ingresos de origen nacional, a una disminución del 1,32% en términos del PIB (2,05% de disminución de la coparticipación, junto a 0,23% por efecto DEX, compensados con 0,97% de aumento de las transferencias discrecionales) y del lado de los gastos a un aumento del 0,60% debido a la transferencia de servicios nacionales (resultante de 0,76% de transferencia de servicios de la nación y 0,15% de compensación a las provincias que mantuvieron sin transferir sus cajas jubilatorias). De esa forma el impacto total fue equivalente al 1,92% del PBG total (Tabla 3 y Figuras 2 y 3).

La ecuación de presupuesto provincial es

$$[1] \quad GS_t + Ga_t = RP_t + RON_t - RONa_t + TRD_t + D_t$$

donde GS y RP son los gastos y recursos propios, Ga los gastos transferidos, RON son los fondos de coparticipación recibidos según los coeficientes de coparticipación de la ley 23.548, $RONa$ son los fondos de coparticipación que disminuyeron como consecuencia de las medidas nacionales, TRD son las transferencias discrecionales y D es el déficit.

Dadas las grandes diferencias económicas, demográficas y sociales interprovinciales, que se trasladan a las variables fiscales, es necesario levantar el velo de la agregación e indagar el impacto a nivel de cada jurisdicción. El enfoque que se sigue refleja el impacto contable sin identificar si las provincias modificaron o no sus políticas. La ecuación (1) a nivel de provincias puede escribirse

$$[2] \quad GS_{i,t} + Ga_{i,t} = RP_{i,t} + RON_{i,t} - RONa_{i,t} + TRD_{i,t} + D_{i,t} \quad i = 1,2,\dots,24$$

Siendo $RON_{i,t} = \beta_i \cdot \alpha \cdot MC_t$

donde MC es la masa de impuestos coparticipables, α es el coeficiente de distribución primaria Nación-Provincias y β_i son los índices de distribución secundaria, o sea, cuanto participa cada provincia en la parte provincial.

Las ecuaciones (2) son útiles para estudiar el impacto de las políticas nacionales en cada provincia. El mayor impacto cuantitativo a nivel de ingresos viene dado por la disminución de la coparticipación debido a las disminuciones en α , y en la MC debido a la disminución de la recaudación del impuesto a las ganancias por las retenciones sobre las exportaciones. Surge de (2) que la pérdida para cada provincia depende de su participación en la distribución secundaria (β_i) para $\alpha \cdot MC_t$ dado. Las más favorecidas con la distribución secundaria, o sea aquellas que financian una gran parte de su presupuesto con RON , pasan a ser las más perjudicadas cuando los fondos de coparticipación disminuyen; por ejemplo, Formosa, Catamarca, Chaco y Santiago del Estero son las más perjudicadas (Tabla 3). Las transferencias

nacionales discrecionales pueden modificar ese cuadro. Por ejemplo, Santa Cruz se ubica entre las que menos pierden por coparticipación y está entre las que más ganan con *TRD*. La Rioja se ubica entre las que más pierden con coparticipación, pero es la que más gana con *TRD*. El saldo neto es que La Rioja y Santa Cruz son las dos únicas provincias que ganan del lado de los ingresos: 1,57% y 0,63% de sus PBG en 1988-2021. En el otro extremo se encuentran las de mayores pérdidas, superiores al 4% de sus PBG: Formosa, Catamarca, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y San Juan (Tabla 3 y Figura 2).

Tabla 3 – Afectación de ingresos, gastos y total. Promedio 1988-2021 por provincias – En % del PBG

Jurisdicción	Afectación de INGRESOS				Afectación de GASTO			Afectación TOTAL
	Modificaciones coparticipación	Efecto DEX sobre coparticipación Ganancias	Transferencias desde Presupuesto Nacional	TOTAL	Transferencias de servicios a Provincias	Aporte nacional en cajas previsionales transferidas	TOTAL	
CABA	-0.49%	-0.03%	0.11%	-0.41%	0.28%	-0.20%	0.09%	-0.50%
BUENOS AIRES	-1.29%	-0.15%	0.78%	-0.66%	0.89%	0.00%	0.89%	-1.56%
CATAMARCA	-7.48%	-0.82%	1.80%	-6.50%	0.92%	-0.59%	0.33%	-6.83%
CORDOBA	-2.23%	-0.24%	0.78%	-1.68%	0.77%	0.00%	0.77%	-2.46%
CORRIENTES	-5.66%	-0.69%	1.78%	-4.58%	1.59%	0.00%	1.59%	-6.17%
CHACO	-7.24%	-0.76%	3.35%	-4.65%	1.37%	0.00%	1.37%	-6.02%
CHUBUT	-0.99%	-0.17%	0.66%	-0.49%	0.41%	0.00%	0.41%	-0.90%
ENTRE RIOS	-3.78%	-0.42%	1.43%	-2.76%	0.91%	0.00%	0.91%	-3.67%
FORMOSA	-13.30%	-1.43%	5.02%	-9.72%	1.76%	0.00%	1.76%	-11.48%
JUJUY	-5.95%	-0.71%	4.78%	-1.88%	1.40%	-0.98%	0.41%	-2.29%
LA PAMPA	-3.55%	-0.43%	1.87%	-2.11%	0.64%	0.00%	0.64%	-2.75%
LA RIOJA	-6.80%	-0.80%	9.17%	1.57%	1.05%	-0.72%	0.33%	1.24%
MENDOZA	-2.14%	-0.26%	0.80%	-1.60%	0.88%	-0.60%	0.28%	-1.88%
MISIONES	-4.61%	-0.60%	3.33%	-1.89%	1.59%	0.00%	1.59%	-3.48%
NEUQUEN	-0.95%	-0.15%	0.74%	-0.36%	0.38%	0.00%	0.38%	-0.74%
RIO NEGRO	-3.28%	-0.40%	1.14%	-2.54%	0.81%	-0.56%	0.25%	-2.79%
SALTA	-4.00%	-0.49%	1.59%	-2.89%	1.28%	-0.88%	0.39%	-3.29%
SAN JUAN	-5.67%	-0.60%	1.85%	-4.42%	1.04%	-0.74%	0.30%	-4.71%
SAN LUIS	-4.04%	-0.50%	0.81%	-3.72%	0.76%	-0.52%	0.24%	-3.96%
SANTA CRUZ	-1.39%	-0.22%	2.25%	0.63%	0.25%	0.00%	0.25%	0.38%
SANTA FE	-2.12%	-0.25%	0.73%	-1.64%	0.77%	0.00%	0.77%	-2.40%
SANTIAGO DEL ESTERO	-6.02%	-0.65%	2.15%	-4.51%	1.15%	-0.84%	0.30%	-4.81%
TUCUMAN	-5.03%	-0.57%	2.04%	-3.56%	1.47%	-1.04%	0.44%	-3.99%
TIERRA DEL FUEGO	-3.00%	-0.32%	1.40%	-1.92%	0.25%	0.00%	0.25%	-2.18%
TOTAL	-2.05%	-0.23%	0.97%	-1.32%	0.76%	-0.15%	0.60%	-1.92%

El impacto del lado de los gastos depende de los servicios transferidos por la Nación a cada provincia y de la compensación que la nación otorga a las provincias que no transfirieron sus cajas jubilatorias. El mayor impacto negativo se encuentra en Formosa, Misiones, Corrientes y Chaco, superior al 1% de sus PBG. En el otro extremo se ubican CABA, San Luis y Tierra del Fuego.

El saldo neto encuentra solo dos provincias ganadoras: La Rioja y Santa Cruz (1,24 y 0,38 de sus PBG). Impactos negativos de más del 6 % se registran en Chaco, Corrientes, Catamarca y y Formosa¹⁹.

¹⁹ En una versión ampliada del trabajo se presenta un Apéndice a la Sección 3 con la información detallada a nivel de provincias: (i) Los resultados para cada provincia en términos de su PBG para el promedio 1988-2021; (ii) Ídem en términos de su gasto público total; (iii) Los resultados para cada provincia, en términos de sus PBG, para cada año entre 1988-2021.

Como resumen de las Secciones 2 y 3 surge que el impacto agregado ha sido muy importante cuantitativamente y que hay una gran asimetría a nivel de provincias. La pregunta siguiente es como han respondido las variables fiscales provinciales a esas políticas nacionales: o sea, como han variado Gs, RP y D. Esa pregunta comprende también indagar si el cambio en la política fiscal a partir de 2016 (en particular los RON debido al fallo de la CSJN) modificó los comportamientos provinciales a nivel agregado y de cada jurisdicción. Es el objetivo de la Sección 4 siguiente.

Figura 2 – Afectación por ingresos y por gastos – En % del PBG

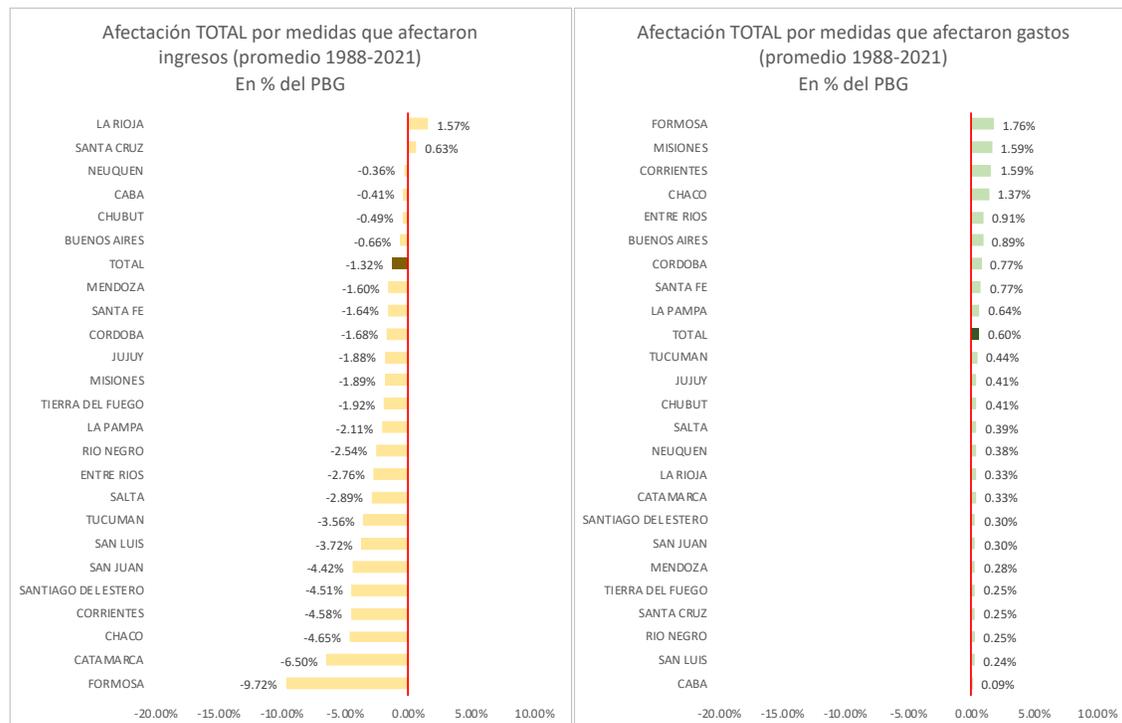
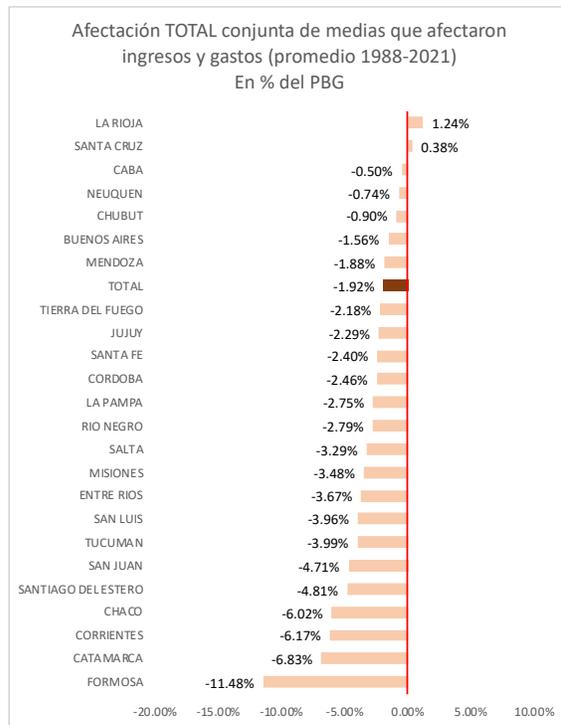


Figura 3 - Afectación total – En % del PBG



4 Respuesta provincial a las políticas nacionales

En las secciones 2 y 3 los resultados surgen de “pujas” entre niveles de gobierno por los recursos fiscales²⁰. El gobierno nacional ejerce el poder predatorio para obtener fondos para financiar los gastos de su responsabilidad que son diferentes de los de las provincias. De la “puja” resulta un nivel ganador, el nacional, y uno perdedor, las provincias en conjunto; el resultado es el presentado en la sección 2. En la sección 3 se desagregó el impacto a nivel de cada provincia resultando que la distribución del impacto negativo agregado no se distribuye uniformemente detectándose incluso que algunas jurisdicciones fueron ganadoras junto con el gobierno nacional.

4.1 Reacción provincial en recursos propios, gastos sin afectación y déficit fiscal

En esta Sección se indaga cual fue el impacto de las políticas nacionales sobre el valor de tres variables fiscales de decisión provincial. Ante un shock de la magnitud del identificado en las secciones anteriores las provincias deben haber reaccionado modificando sus recursos propios y gastos y, por consiguiente, el déficit. Considerando la respuesta de las provincias surge la pregunta adicional de cuales hubieran sido los niveles de recursos propios, gastos y déficit si no hubieran ocurrido esos ajustes.

La ecuación [1] puede reordenarse de la siguiente manera

$$[3] \quad RP_{i,t} + \beta_i \alpha MC_t + D_{i,t} - GS_{i,t} = Ga_{i,t} + RONa_{i,t} - TRD_{i,t} = A_{i,t}$$

Donde:

$A_{i,t}$ es la suma de impactos nacionales sobre la provincia i como consecuencia de transferencia de gastos, disminución de coparticipación y transferencias discrecionales.

Se emplean RP , D y GS , que son variables bajo control de las provincias (no así la coparticipación legal), para estimar cómo reaccionan las provincias frente a las externalidades fiscales generadas por políticas nacionales. Las externalidades del lado de los ingresos son las pérdidas, dadas exógenamente, por disminución de la coparticipación debidas a las medidas nacionales de cambios en αMC ; del lado de los gastos el resultado para cada provincia está determinado por la cantidad de servicios transferidos por la Nación que es también una variable exógena. Las únicas variables que pueden ser afectadas por el poder relativo de las provincias son las transferencias discrecionales y, en menor medida, las transferencias nacionales para financiar las cajas de jubilaciones provinciales no transferidas.

Todas las variables son expresadas en términos del PBG. Las ecuaciones para la afectación total (A) son,

²⁰ En Porto 2005 y en una extensión en Di Gresia, Porto y Puig, 2020 se desarrolla el modelo analítico con distintas alternativas.

$$[3.1] \quad rp_{i,t} = \beta_{RP,0} + \beta_{RP,1}a_{i,t} + \beta_{RP,2}ron_{i,t} + \sum_{p=2}^{24} \beta_{RP,p+1}P_p + \beta_{RP,26}Y_t + u_{i,t}$$

$$[3.2] \quad gs_{i,t} = \beta_{D,0} + \beta_{GS,1}a_{i,t} + \beta_{GS,2}ron_{i,t} + \sum_{p=2}^{24} \beta_{GS,p+1}P_p + \beta_{GS,26}Y_t + u_{i,t}$$

$$[3.3] \quad d_{i,t} = \beta_{D,0} + \beta_{D,1}a_{i,t} + \beta_{D,2}ron_{i,t} + \sum_{p=2}^{24} \beta_{D,p+1}P_p + \beta_{D,26}Y_t + u_{i,t}$$

Donde:

$rp_{i,t}$ representa los recursos propios en términos del PBG de la provincia i en el año t .

$gs_{i,t}$ es el gasto sin afectación en términos del PBG de la provincia i en el año t .

$d_{i,t}$ es el déficit fiscal en términos del PBG de la provincia i en el año t .

a representa la afectación total por externalidades federales en porcentaje del PBG. A mayor valor de A , mayor afectación en términos de mayor disminución de ingresos y/o mayor aumento de gastos.

$ron_{i,t}$ representa los recursos de origen nacional en términos del PBG de acuerdo a las normas originales de distribución de la ley 23.548.

P_p es una variable dummy con valor 1 si la observación corresponde a la provincia p y 0 en caso contrario.

Y_t es una variable dummy con valor 1 si la observación corresponde a un año mayor a 2016 y 0 en caso contrario.

En la tabla 4 se presentan los resultados de las estimaciones.

Tabla 4 – Estimaciones ecuaciones de regresión por datos de panel

VARIABLES	Estimación [3.1]				Estimación [3.2]				Estimación [3.3]			
	VARIABLE DEPENDIENTE = ingresos propios				VARIABLE DEPENDIENTE = gasto sin afectación				VARIABLE DEPENDIENTE = déficit fiscal			
	[3.1.a]	[3.1.b]	[3.1.c]	[3.1.d]	[3.2.a]	[3.2.b]	[3.2.c]	[3.2.d]	[3.3.a]	[3.3.b]	[3.3.c]	[3.3.d]
A	0.151*** (0.0161)	0.0468*** (0.0150)	0.0619*** (0.0140)	0.0490*** (0.0135)	0.234*** (0.0662)	-0.450*** (0.0429)	-0.454*** (0.0431)	-0.442*** (0.0440)	-0.194*** (0.0336)	-0.129*** (0.0371)	-0.132*** (0.0372)	-0.0689* (0.0371)
RON		0.199*** (0.0112)	0.147*** (0.0117)	0.204*** (0.0126)		1.303*** (0.0297)	1.318*** (0.0322)	1.370*** (0.0411)		-0.0896*** (0.0211)	-0.0827*** (0.0222)	-0.389*** (0.0346)
Y			1.044*** (0.0941)	0.836*** (0.0919)			-0.331 (0.288)	-0.538* (0.300)			-0.300 (0.249)	0.828*** (0.253)
p2				0.623*** (0.200)			0.0128 (0.653)					-1.886*** (0.550)
p3				-5.194*** (0.220)			-2.310*** (0.719)					3.252*** (0.606)
p4				-5.205*** (0.300)			-1.953** (0.981)					8.957*** (0.827)
p5				-2.481*** (0.198)			1.709*** (0.647)					0.607 (0.545)
p6				-1.250*** (0.198)			-0.982 (0.648)					0.664 (0.547)
p7				-5.080*** (0.264)			-5.003*** (0.863)					5.817*** (0.728)
p8				-1.747*** (0.228)			-0.272 (0.744)					4.233*** (0.628)
p9				-9.906*** (0.469)			-3.338** (1.535)					17.69*** (1.295)
p10				-5.092*** (0.280)			0.957 (0.915)					8.679*** (0.772)
p11				-2.323*** (0.218)			0.153 (0.714)					2.137*** (0.602)
p12				-6.730*** (0.363)			2.179* (1.187)					9.428*** (1.001)
p13				-1.630*** (0.197)			0.184 (0.645)					0.243 (0.544)
p14				-2.415*** (0.244)			-0.134 (0.796)					5.586*** (0.671)
p15				-1.470*** (0.197)			5.196*** (0.644)					-0.00749 (0.543)
p16				-2.027*** (0.215)			2.323*** (0.703)					3.966*** (0.592)
p17				-3.169*** (0.231)			-1.455* (0.756)					3.670*** (0.638)
p18				-4.566*** (0.294)			-2.038** (0.962)					6.439*** (0.811)
p19				-3.032*** (0.222)			-3.273*** (0.727)					2.294*** (0.613)
p20				-2.691*** (0.202)			3.942*** (0.660)					0.891 (0.557)
p21				-1.377*** (0.199)			-1.649** (0.649)					0.595 (0.547)
p22				-6.110*** (0.328)			-6.264*** (1.072)					6.600*** (0.904)
p23				-2.052*** (0.211)			3.628*** (0.690)					2.573*** (0.582)
p24				-2.022*** (0.240)			0.0200 (0.785)					4.879*** (0.662)
Constant	2.906*** (0.202)	0.498* (0.255)	1.010*** (0.250)	3.506*** (0.144)	21.28*** (2.020)	5.476*** (0.565)	5.338*** (0.578)	4.949*** (0.471)	1.390*** (0.244)	2.417*** (0.345)	2.374*** (0.350)	2.185*** (0.397)
Observations	816	816	816	816	816	816	816	816	816	816	816	816
Number of province	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

El impacto de las políticas nacionales (una variación de 1% del PBG) sobre los recursos propios es provocar un aumento del orden del 0,049 del PBG, una disminución de los gastos del orden del 0,442% del PBG y una disminución del déficit del 0,0689 del PBG, en todos los casos con gran variabilidad entre las provincias (Figuras 4 a 6)

Utilizando las estimaciones, se compara como se modificaron las variables de decisión provincial, con y sin las políticas nacionales. Con esa finalidad, en las ecuaciones 3.1. a 3.3. se supone que las A_{it} son iguales a cero. Los resultados se vuelcan en las Figuras 4, 5 y 6. Por ejemplo, en Tucumán la recaudación total fue de 4,96% del PBG con la afectación por políticas nacionales y hubiera sido de 4,77% sin esas políticas de modo que el impacto neto fue aumentar la recaudación en 0,20 del PBG. Un ejemplo del lado del gasto es La Rioja que con

afectación el gasto fue de 44,12% del PBG y sin la política nacional hubiera sido 43,57% de modo que es una de las dos jurisdicciones ganadoras (0,55% del PBG).

Figura 4 – Efecto de la afectación total sobre los recursos propios por provincias (promedio 1988 a 2021)

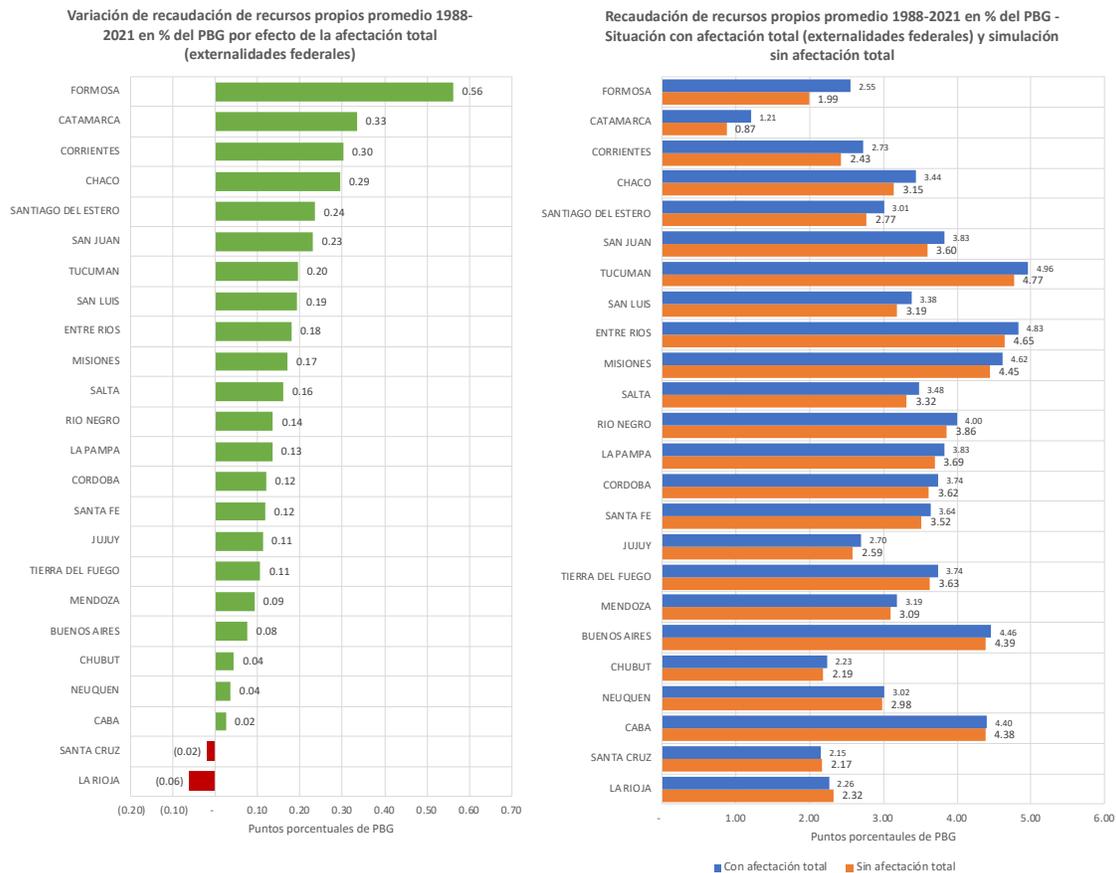


Figura 5 - Efecto de la afectación total sobre el gasto de las provincias (promedio 1988 a 2021)

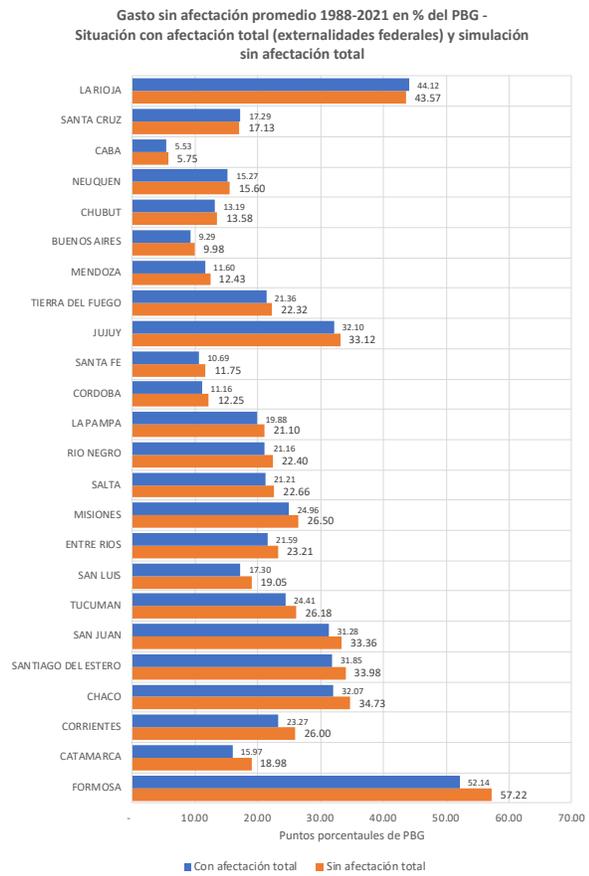
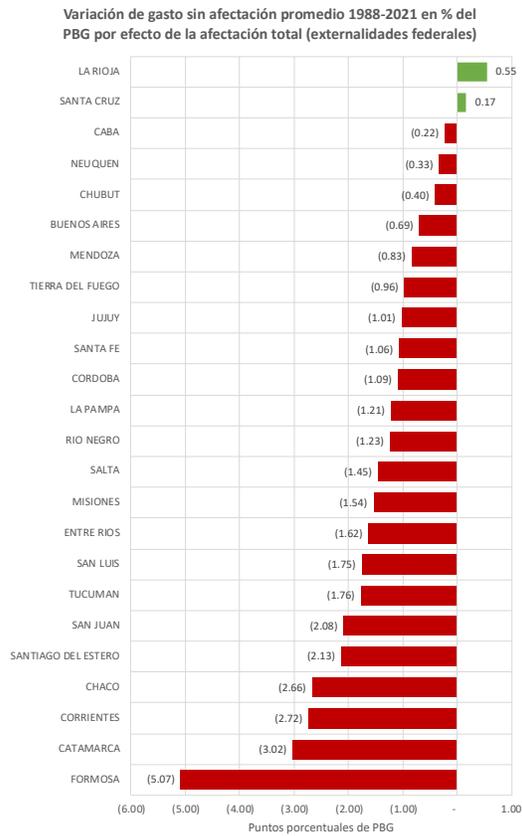
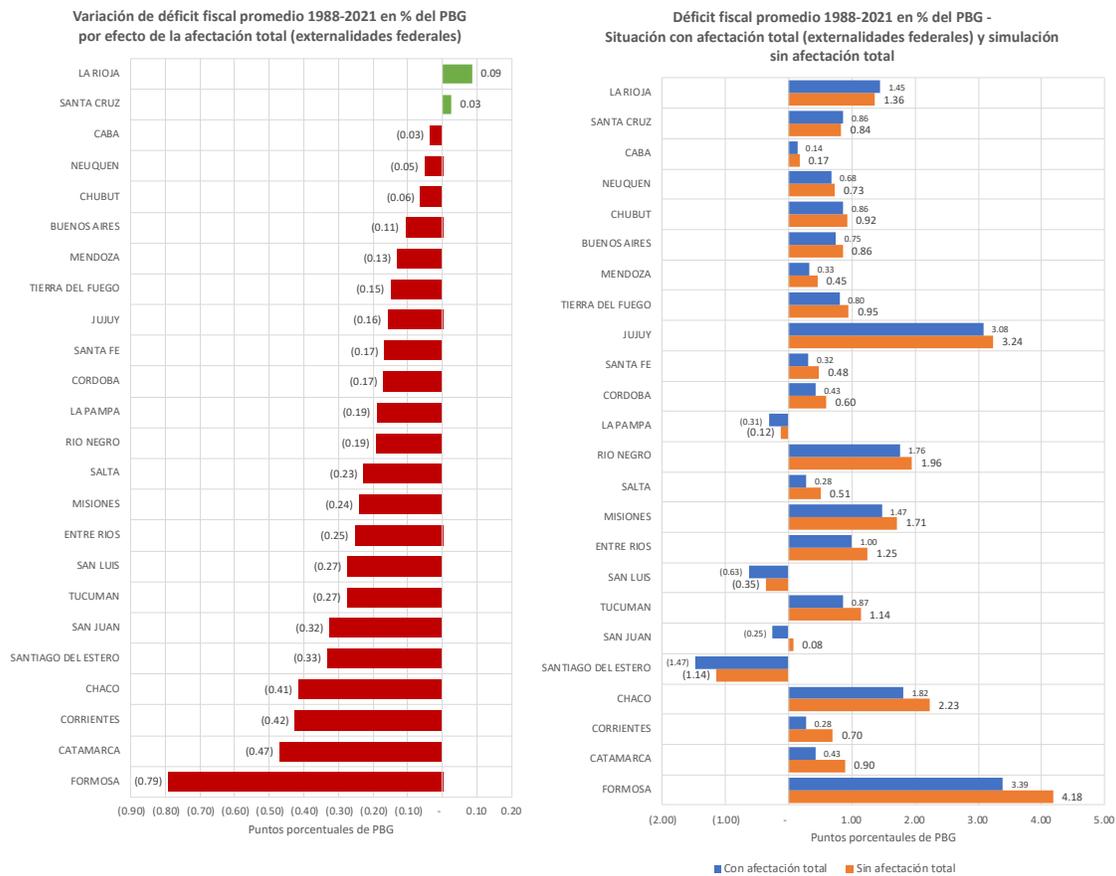


Figura 6 - Efecto de la afectación total sobre el déficit fiscal de las provincias (promedio 1988 a 2021)



4.2 Reacción provincial en recaudación de Ingresos brutos y gastos de capital

En este punto se estudia la reacción de las provincias al grado de afectación total (A), estimando el efecto sobre la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y los gastos de capital. En este caso la hipótesis es que las provincias incrementaron su recaudación propia (resultado obtenido anteriormente), pero utilizando básicamente como instrumento el Impuesto sobre los Brutos, mientras que ajustaron sus gastos principalmente disminuyendo el gasto de capital.

Con este objetivo se estiman las siguientes ecuaciones, siguiendo la metodología anterior:

$$[4.1] \quad ib_{i,t} = \beta_{RP,0} + \beta_{RP,1}a_{i,t} + \beta_{RP,2}ron_{i,t} + \sum_{p=2}^{24} \beta_{RP,p+1}P_p + \beta_{RP,26}Y_t + u_{i,t}$$

$$[4.2] \quad gk_{i,t} = \beta_{D,0} + \beta_{GS,1}a_{i,t} + \beta_{GS,2}ron_{i,t} + \sum_{p=2}^{24} \beta_{GS,p+1}P_p + \beta_{GS,26}Y_t + u_{i,t}$$

Donde:

$ib_{i,t}$ representa la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos brutos en términos del PBG de la provincia i en el año t .

$gk_{i,t}$ es el gasto de capital en términos del PBG de la provincia i en el año t .

Los resultados se exponen en la Tabla 5.

Tabla 5 - Resultados estimaciones de regresión por datos de panel (estimaciones 4.X) para reacción provincial en recaudación de ingresos brutos y gasto de capital

VARIABLES	Estimación [4.1]				Estimación [4.2]			
	VARIABLE DEPENDIENTE = ingresos brutos				VARIABLE DEPENDIENTE = gasto de capital			
	[4.1.a]	[4.1.b]	[4.1.c]	[4.1.d]	[4.2.a]	[4.2.b]	[4.2.c]	[4.2.d]
A	0.136*** (0.0140)	0.0473*** (0.0153)	0.0661*** (0.0140)	0.0367*** (0.0134)	0.0372 (0.0284)	-0.173*** (0.0296)	-0.194*** (0.0291)	-0.220*** (0.0301)
RON		0.138*** (0.0120)	0.0919*** (0.0119)	0.190*** (0.0138)		0.338*** (0.0231)	0.393*** (0.0243)	0.465*** (0.0311)
Y			1.097*** (0.0863)	0.821*** (0.0831)			-1.129*** (0.180)	-1.329*** (0.187)
p2				1.002*** (0.186)				1.178*** (0.418)
p3				-4.444*** (0.260)				-2.758*** (0.584)
p4				-3.766*** (0.259)				-2.388*** (0.581)
p5				-1.294*** (0.183)				1.420*** (0.410)
p6				-0.820*** (0.184)				-0.218 (0.412)
p7				-3.816*** (0.249)				-3.052*** (0.559)
p8				-2.295*** (0.199)				-1.341*** (0.446)
p9				-7.473*** (0.425)				-2.702*** (0.955)
p10				-3.772*** (0.263)				-2.798*** (0.591)
p11				-2.189*** (0.205)				0.438 (0.459)
p12				-4.537*** (0.305)				-3.592*** (0.685)
p13				-0.810*** (0.185)				-0.110 (0.415)
p14				-1.491*** (0.234)				0.0964 (0.525)
p15				-0.333* (0.182)				1.389*** (0.409)
p16				-1.689*** (0.199)				-0.935** (0.447)
p17				-2.111*** (0.213)				-1.885*** (0.478)
p18				-3.583*** (0.229)				-0.906* (0.513)
p19				-2.280*** (0.211)				2.395*** (0.474)
p20				-1.283*** (0.188)				1.518*** (0.422)
p21				-0.909*** (0.184)				-0.535 (0.413)
p22				-4.171*** (0.238)				-0.655 (0.534)
p23				-1.432*** (0.189)				-0.554 (0.424)
p24				-1.821*** (0.224)				-1.838*** (0.504)
Constant	1.788*** (0.133)	0.376** (0.183)	0.723*** (0.176)	1.960*** (0.136)	3.535*** (0.378)	0.0619 (0.347)	-0.377 (0.352)	-0.404 (0.304)
Observations	816	816	816	816	816	816	816	816
Number of province	24	24	24	24	24	24	24	24

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los resultados muestran que (ver modelo 4.1.d) que un incremento de 1% del PBG en la afectación total genera una respuesta de incremento, estadísticamente significativo, de recaudación de Ingresos Brutos de 0,0367% del PBG, lo cual representa un 75% del coeficiente obtenido para los recursos propios en la estimación anterior (modelo 3.1.d). El resultado revela una realidad en el funcionamiento de las finanzas provinciales: es el impuesto al que han apelado y apelan los gobiernos ante necesidades de financiamiento, en este caso, por disminución de la coparticipación y aumento del gasto por la transferencia de servicios. Es una manifestación del federalismo con asimetría en la descentralización de gastos e impuestos, con gastos con alta elasticidad población (educación y salud) y con una reserva legal de bases imponibles propias a las provincias de bajo rendimiento fiscal (salvo el Impuesto a los Ingresos Brutos, considerado el “villano” del sistema tributario argentino por sus efectos distorsivos sobre la asignación de recursos).

Del lado del gasto de capital (ver modelo 4.2.d), un incremento de 1% del PBG en la afectación total genera una respuesta de disminución de 0,22% del PBG. Es decir, el coeficiente de gasto de capital explica el 50% de la reacción del gasto sin afectación.

Los efectos son muy importantes cuantitativamente: la participación el Ingresos Brutos en el total de recursos propios aumentó 50% entre 1988 y 2020/21 (del 54,9% al 76,7%) en tanto que la participación del gasto de capital en el gasto total se redujo a la mitad entre 1988 y 2020/21 (del 20,5% al 9,7/11,5%).

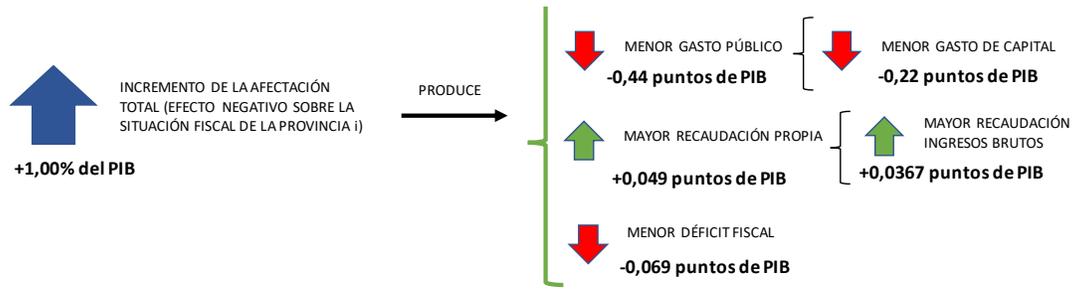
Un hecho adicional, no tratado en ese trabajo, es que estas políticas nacionales hacia las provincias se trasladan a las municipalidades. Por un lado, la masa distribuible de coparticipación provincial a las municipalidades se forma con ingresos propios de las provincias y con la coparticipación que reciben de la nación. De esa forma parte de la reducción se traslada a las municipalidades. Por otro lado, la provincia transfiere, de una forma u otra, algunos gastos a las municipalidades. El hecho interesante es que los datos revelan que los ajustes de las municipalidades han sido similares a los de las provincias: aumento de la recaudación de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (similar a Ingresos Brutos) y disminución del gasto de capital²¹.

4.3 Síntesis de reacción provincial

La Figura 7 presenta una síntesis del esquema de reacción de las finanzas provinciales frente al impacto de las políticas nacionales en el período 1988 a 2021.

²¹ Porto y Puig, 2023

Figura 7 – Esquema de reacción de las provincias frente a las políticas nacionales



5 Conclusiones

Una de las instituciones fiscales más importantes de la Argentina es el régimen de transferencias intergubernamentales. Por mucho tiempo se reguló con leyes de larga duración, que se fueron perfeccionando a medida que se aprovechaban las enseñanzas obtenidas a partir de su funcionamiento en la práctica. En el último medio siglo existieron medidas del gobierno nacional para recortar la coparticipación, transferir gastos sin contrapartida financiera y avanzar sobre tributos típicamente provinciales en distintas formas, como gravar la misma base imponible y/o limitar la base imponible y/o las alícuotas de los impuestos provinciales.

En este trabajo se cuantifican, para 1988-2021, los impactos sobre las finanzas provinciales de las decisiones del gobierno nacional tendientes a endurecer la restricción presupuestaria provincial.

En las secciones 2 y 3 los resultados surgen de “pujas” entre niveles de gobierno por los recursos fiscales. En ese modelo el gobierno nacional ejerce el poder predatorio para obtener fondos para financiar los gastos de su responsabilidad que son diferentes de los de las provincias. De la “puja” resulta un nivel ganador, el nacional, y uno perdedor, las provincias en conjunto; es el resultado presentado en la sección 2. El impacto de las medidas nacionales sobre las finanzas provinciales fue creciente hasta 2015/16 alcanzándose los máximos de la serie entre 2012 y 2016, fluctuando entre 2,73% y 2,93% del PIB. A partir de 2016 el impacto negativo sobre las finanzas provinciales disminuye y llega al 1,70% del PIB en 2021 en gran medida como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que consideró inconstitucional la retención del 15% de la coparticipación desde 2006.

En la sección 3 se desagregó el impacto a nivel de cada provincia resultando que la distribución del impacto negativo agregado no se distribuye uniformemente detectándose incluso que algunas jurisdicciones fueron ganadoras junto con el gobierno nacional (La Rioja y Santa Cruz (1,24 y 0,38 de sus PBG). En el resto de las jurisdicciones los impactos son negativos registrándose los mayores (de más del 6 % de su PBG) en Catamarca, Corrientes, Chaco y Formosa.

En la Sección 4 se indaga cual fue el impacto de las políticas nacionales sobre el valor de tres variables fiscales de decisión provincial. Ante un shock de la magnitud del identificado en las secciones anteriores las provincias reaccionaron modificando sus recursos propios y gastos y, por consiguiente, el déficit. A modo de ejemplo, el impacto de las políticas nacionales sobre los recursos propios es provocar un aumento del orden del 0,049 del PBG, una disminución de los gastos del orden del 0,442% del PBG y una disminución del déficit del 0,0689 del PBG, en todos los casos con gran variabilidad entre las provincias.

Una pregunta adicional es el impacto sobre las variables de decisión provincial con y sin las políticas nacionales. Los resultados muestran gran variabilidad entre las jurisdicciones. Por ejemplo, en Tucumán la recaudación total fue de 4,96% del PBG con la afectación por políticas nacionales y hubiera sido de 4,77% sin esas políticas de modo que el impacto neto fue aumentar la recaudación en 0,20 del PBG. Un ejemplo del lado del gasto es La Rioja que con

afectación el gasto fue de 44,12% del PBG y sin la política nacional hubiera sido 43,57% de modo que es una de las dos jurisdicciones ganadoras (0,55% del PBG).

Los resultados muestran que las políticas nacionales provocaron ajustes en las finanzas provinciales: baja del gasto, aumento de la recaudación propia y disminución del déficit). Estas políticas estuvieron basadas en la existencia de restricción financiera blanda debido al régimen de transferencias que generaría “pereza recaudatoria” y “gasto excesivo” en las provincias; desde ese punto de vista habrían sido exitosas²².

Pero el aumento de la recaudación propia se debió a un notable crecimiento de la recaudación de Ingresos Brutos transformado ahora en el “villano” del sistema tributario argentino. El ajuste del gasto también deja dudas: recayó sobre el gasto de capital implicando deterioro de la infraestructura provincial. Los efectos son muy importantes cuantitativamente: la participación el Ingresos Brutos en el total de recursos propios aumentó 50% entre 1988 y 2020/21 (del 54,9% al 76,7%) en tanto que la participación del gasto de capital en el gasto total se redujo a la mitad entre 1988 y 2020/21 (del 20,5% al 9,7/11,5%).

Encontrar una solución para el tema pendiente de la relación nación-provincias en la arena fiscal es crucial para el funcionamiento del federalismo argentino y para garantizar una adecuada provisión de bienes que afectan en forma directa el bienestar de los ciudadanos. Las provincias y sus municipalidades proveen bienes públicos y casi públicos de gran importancia para la vida en sociedad, p.ej. el 97% del gasto público en educación básica, el 48% en salud, el 62% en seguridad, el 68% en justicia y el 100% en servicios urbanos.

²² La restricción financiera blanda fue introducida por Kornai (1986) en sus estudios del funcionamiento de las economías socialistas. Pero el autor sostiene que es de aplicación general: “The ‘softening’ of the budget constraint appears when the strict relationship between the expenditure and the earnings of an economic unit (firm, household, etc.) has been relaxed, because excess expenditure will be paid by some other institution, typically be the paternalistic State. The higher the subjective probability that excess expenditure will be covered by external assistance, the softer the budget constraint”, p. 4.

6 Anexo metodológico

En esta sección se presentan detalles de la metodología aplicada para la cuantificación de los conceptos de afectación de ingresos y de gastos considerados en la sección 2.

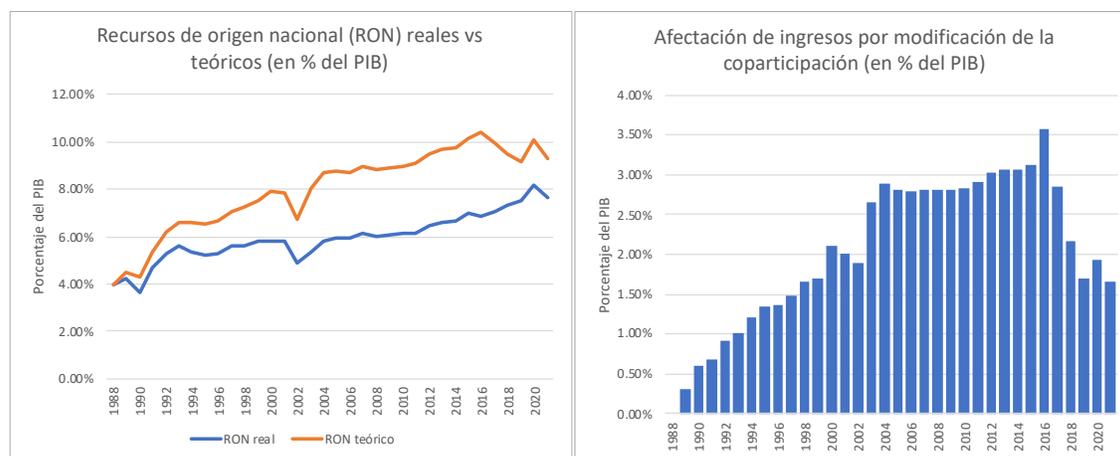
6.1 Afectaciones de ingresos

6.1.1 Modificaciones de coparticipación

Las afectaciones de ingresos a las provincias por coparticipación se refieren básicamente a los cambios que se realizaron sobre el régimen general de coparticipación definido por la Ley 23548 a partir del año 1988. Este régimen estableció en términos generales una masa coparticipable con el conjunto de impuestos excepto las cargas sociales y los recursos derivados del comercio exterior, y una participación de las provincias (coparticipación primaria) de 57,36% más la participación de CABA que ha variado en los últimos años.

Los sucesivos cambios derivados de afectaciones específicas establecidas mayormente para financiar el sistema previsional nacional significaron apartamientos del esquema general. La Figura 8 muestra los recursos de origen nacional efectivamente transferidos a las provincias en comparación de las transferencias teóricas si se hubiera mantenido el esquema original de régimen general de coparticipación.

Figura 8 – Estimación de afectaciones de ingresos por modificaciones de coparticipación

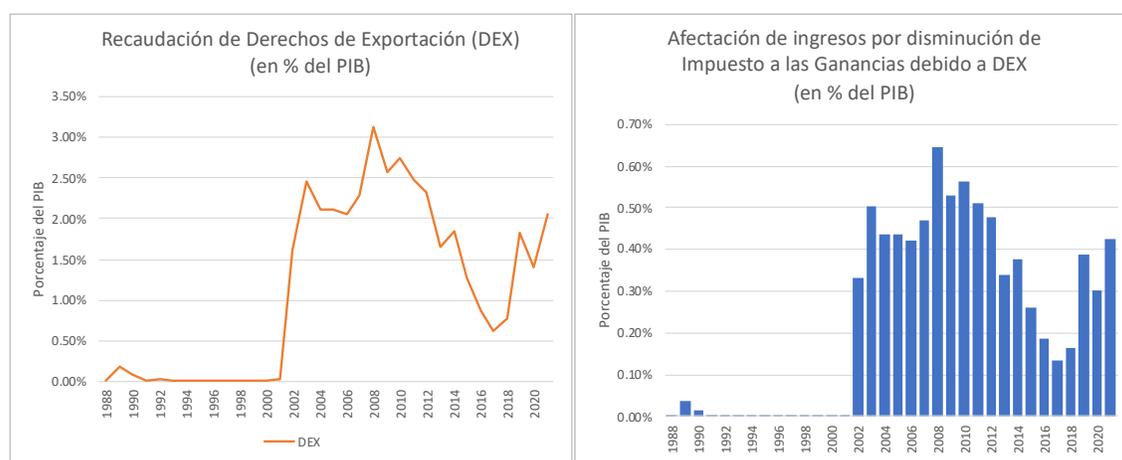


En la evolución histórica se observa que las desviaciones del régimen general tuvieron impacto mayormente a favor de la nación hasta el año 2016, para en los últimos años revertirse abruptamente debido principalmente al impacto del desarme de la pre-coparticipación de 15% para Seguridad Social (fallo de la Corte).

6.1.2 Efecto DEX sobre coparticipación de Ganancias

La política tributaria respecto de Derechos de Exportación (DEX), definida por el gobierno nacional, tiene impacto indirecto sobre las finanzas provinciales a través de diferentes mecanismos (como referencia ver Di Gresia 2009). Uno de los mecanismos más relevante es la disminución de la renta del sector agroexportador con la consecuente disminución de recaudación del Impuesto a las Ganancias y su posterior coparticipación a las provincias. El cálculo en este caso consiste en considerar la recaudación anual de DEX y estimar la afectación de Impuesto a las Ganancias utilizando la alícuota general del impuesto para sociedades (mayormente 35%) y luego el coeficiente de coparticipación primaria a provincias del régimen general de coparticipación. La Figura 9 expone la evolución de recaudación de DEX y su impacto sobre las finanzas provinciales.

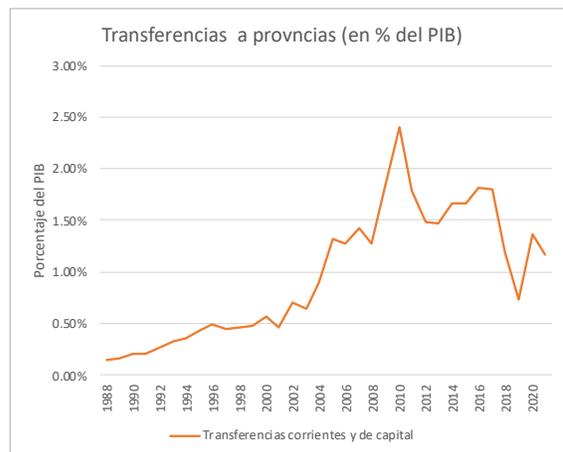
Figura 9 – Estimación de impacto de Derechos de Exportación sobre recaudación de Impuesto a las Ganancias y coparticipación a provincias incluyendo CABA



6.1.3 Transferencias desde Presupuesto Nacional

Las transferencias discrecionales (no automáticas), corrientes y de capital, que realiza el gobierno nacional a las provincias consisten en una afectación a favor de estas últimas.

Figura 10 – Transferencias a provincias desde el gobierno nacional



La Figura 10 expone la evolución de dichas transferencias, que son consideradas como un concepto dentro de la afectación de ingresos. Se observa el comportamiento fuertemente creciente entre 1988 y 2010, para luego fluctuar ampliamente entre 0,60% y 1,20% del PIB.

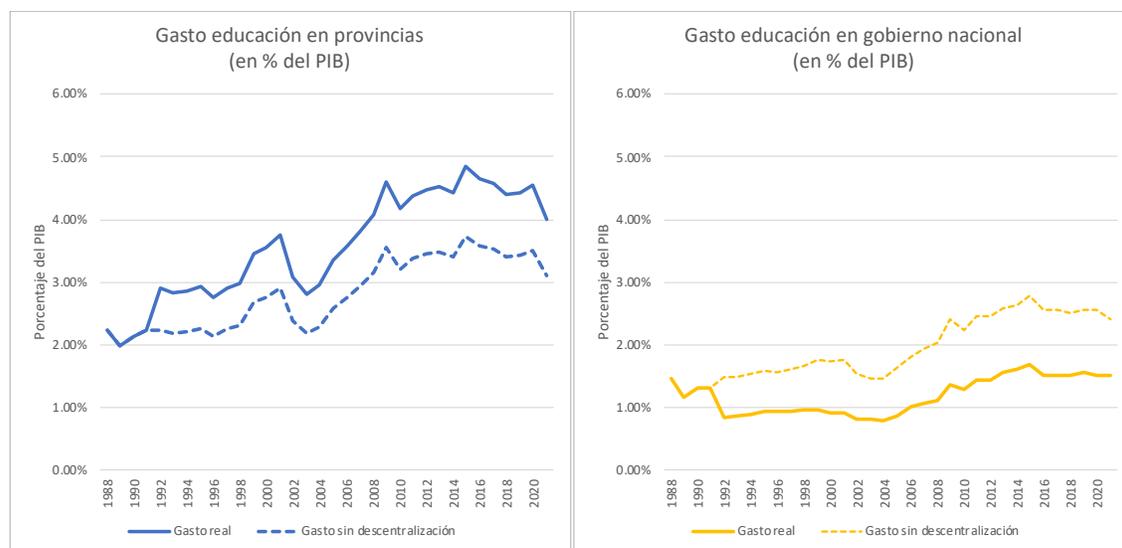
6.2 Afectaciones de gastos

6.2.1 Transferencias de servicios a provincias

Las transferencias de servicios a las provincias realizadas a principios de los 90s constituyen una afectación de gastos relevante durante la evolución histórica analizada.

La Figura 11 muestra la cuantificación efectuada del impacto tanto en las finanzas provinciales como nacionales a partir de 1992. Se estima el impacto inicial de la transferencia de gasto (en este caso educativos) y se estima su evolución posterior en base a la evolución de gasto general en educación en las provincias. De esta manera se puede comparar cuál hubiera sido la trayectoria del gasto educativo en nación y provincias si no se hubiera producido la transferencia en comparación con la situación ocurrida.

Figura 11 – Transferencias de servicios educativos

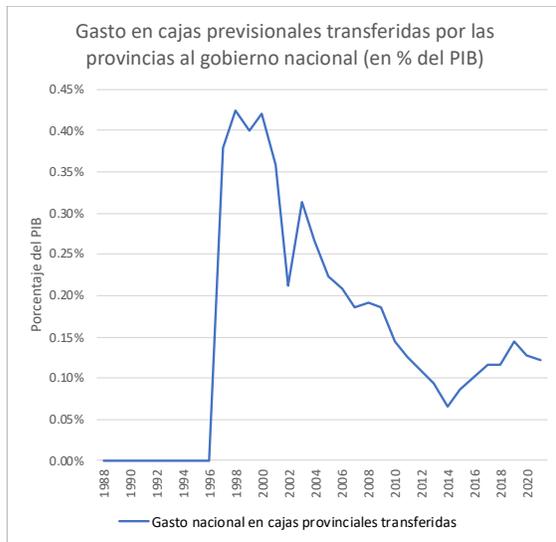


6.2.2 Aporte nacional en cajas previsionales transferidas

La transferencia de cajas previsionales provinciales a la nación constituye otro caso de afectación positiva para las provincias por el lado de los gastos.

La Figura 12 expone el gasto que realiza la nación en esas cajas previsionales transferidas. Esta cuantificación resulta posible dado que la contabilidad nacional registra el gasto previsional de estas cajas provinciales de manera separada que el resto de los regímenes previsionales nacionales.

Figura 12 – Transferencias de cajas previsionales desde las provincias al gobierno nacional



7 Referencias

Alberdi, J. B. (1854): *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*, Buenos Aires.

Dahlby B. (1996): "Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants", *International tax and public finance*, Vol.3, No 3, pp. 397-412

Di Gresia, L. (2009): "Impacto Federal de reformas tributarias. Una aproximación de equilibrio general computado", *Anales Asociación Argentina de Economía Política*.

Di Gresia, L., A. Porto y J. Puig (2020): "Argentina. Descentralización fiscal y puja entre niveles de gobierno por los recursos fiscales". *Seminario AIFIL*.

Goodspeed, Timothy (2002): "Bailouts in a Federation", *International Tax and Public Finance*, vol. 9, No. 4, 409-421.

Inman, Robert P. (2003): "Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from the U.S. Federalism". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, editado por Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Litvack, cap. 2, p. 35-83.

Kornai, J. (1986): "The soft budget constraint", *Kyklos*, Vol. 39, No 1, pp.3-30.

Nuñez Miñana, H. y A. Porto (1981): *Efecto de la incidencia en las finanzas provinciales motivadas por la modificación introducida al regimen de coparticipación federal de impuestos en virtud de la ley 22.293*, Consejo Federal de Inversiones.

Oates, Wallace E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, vol. 12, No 4, 349-373.

Oates, Wallace E. (2006): "On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization". IFIR Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, *IFIR Working Paper* No. 2006-05, p. 17.

Oates, Wallace E. (2008): "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions". *National Tax Journal*, vol. LXI, No. 2, 313-334.

Porto, A. (2005): "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales", *Anales de la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política 2005*, Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A. (2009): *Federalismo fiscal en la práctica*, Edulp, La Plata.

Porto, A., y L. Di Gresia (2007): “El resultado fiscal de las provincias: ¿exógeno o endógeno? Una mirada de mediano plazo”. *Documento de Trabajo No 73*, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Porto, A. (2019): “Autonomía tributaria provincial”, en *Temas de políticas públicas*, www.mfp.econo.unlp.edu.ar; CEFIP.IIE.FCE.UNLP.

Porto, A. (2021): *Evolución del sector público en el largo plazo. 1900-2018*; www.mfp.econo.unp.edu.ar; CEFIP.IIE.FCE.UNLP.

Porto, A. y L. Di Gresia (2022): “La conflictiva relación Nación-Provincias en la arena fiscal”, *Anales de la 55ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Porto, A. y J.P. Puig (2023): “Fiscal federalism: The interaction between own revenues and intergovernmental transfers in local governments-The case of municipalities of Buenos Aires”, *Publius: The Journal of Federalism*, pp. 1-33.

Prud’homme Remy (1995): “The Dangers of decentralization”. *The World Bank Research Observer*, vol.10, No 2, 201-220.

Rodden, Jonathan A., Gunnar S. Eskeland, y Jennie Litvack (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, The MIT Press.

Webb, Steven B. (2003): “Hardening the provincial budget constraint”. En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Litvack, op. cit, cap 6, 189-212.

Weingast, Barry R. (2006): “Second generation fiscal federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”, *Working Paper*, Hoover Institution, Stanford University.

Weingast, Barry R. (2009): “Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.