



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ECONOMÍA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Cambios en el federalismo fiscal argentino entre 2015-2019. ¿Tuvieron potencial igualador?

AUTORA: ANTONELLA BELÉN GERVAGI

DIRECTORES: ISIDORO FELCMAN CODIRECTOR: GUSTAVO BLUTMAN

ENERO 2022

Dedicatoria

A mis directores, mi familia, amigos, el CIAP.

Agradecimientos

A Gabriel Montes Rojas por responder dudas sobre cuestiones metodológicas.

Resumen

En el presente trabajo de investigación se estudiará el Federalismo Fiscal Argentino, más específicamente en los años 2014-2019. Este periodo en particular es relevante ya que en él se celebraron una serie de acuerdos entre la Nación, las provincias y la CABA que derivaron en cambios en el régimen de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Los acuerdos conllevaron a una gran descentralización de recursos al nivel subnacional de gobierno. Se buscará contrastar la hipótesis de si la apertura del diálogo federal y la descentralización de recursos fue un “*federalwashing*”¹, o si en realidad fueron efectivas, en criterios de igualdad, las políticas llevadas a cabo. Para contrastar la hipótesis se utilizó el test empírico de (Porto & Rosales, 2008). El resultado fue un magro potencial igualador a pesar de la cuantía de los recursos descentralizados. Se considera que la consecuencia responde a los criterios utilizados al distribuir los recursos y se propone una alternativa.

En una primera parte, se presentará un diagnóstico para las provincias y la CABA de federalismo cuantitativo, detallando algunas particularidades relevantes, para comprender las heterogeneidades del país bajo análisis. Luego se presenta el marco teórico relativo al federalismo fiscal presentados en dos grandes ejes, desigualdad en un país federal y transferencias entre diferentes niveles de gobierno como instrumento de igualdad. Seguidamente, se procede al análisis de datos y cálculos econométricos basados en el trabajo de Porto y Rosales para luego presentar los resultados arribados y finalmente se presentan conclusiones.

JEL: H7 (H73, H77)

Palabras Clave: Descentralización, Federalismo, Federalismo Fiscal

¹El concepto Federalwashing es de elaboración propia reelaborando los conceptos Greenwashing y pinkwashing, aplicadandolos al federalismo. El Greenwashing es: “un término que describe el uso engañoso de marketing verde para promover una percepción errónea de que las políticas o los productos de una compañía son adecuados desde el punto de vista medioambiental”, mientras que el pinkwashing equivalente en el feminismo. No son más que “lavados de cara” superficiales. Fuente: <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Blog/lavado-de-cara-verdequ-es-el-greenwashing/blog/29122/>

Abstract

In this research work, Argentine Fiscal Federalism will be studied, more specifically in the years 2014-2019. This particular period is relevant since a series of agreements were signed between the Nation, the provinces and the CABA. This led to changes in the transfer regime between the different levels of government. The agreements led to a great decentralization of resources to the sub-national level of government. An attempt will be made to test the hypothesis of whether the opening of the federal dialogue and the decentralization of resources was a “federalwashing”, or if the policies carried out were actually effective, in terms of equalization criteria. To contrast the hypothesis, the empirical test of (Porto & Rosales, 2008) was used. The result was meager equalizing potential despite the size of decentralized resources. It is considered that the consequence responds to the criteria used when distributing the resources and an alternative is proposed.

In the first part, a quantitative federalism diagnosis for the provinces and the CABA will be presented, detailing some relevant particularities, in order to understand the heterogeneities of the country under analysis. Then the theoretical framework related to fiscal federalism is presented, in two main axes, inequality in a federal country and transfers between different levels of government as an instrument of equalization. Next, we proceed to the data analysis and econometric calculations based on the work of Porto and Rosales to then present the results arrived and finally conclusions are presented.

Keywords: Decentralization, Federalism, Fiscal Federalism

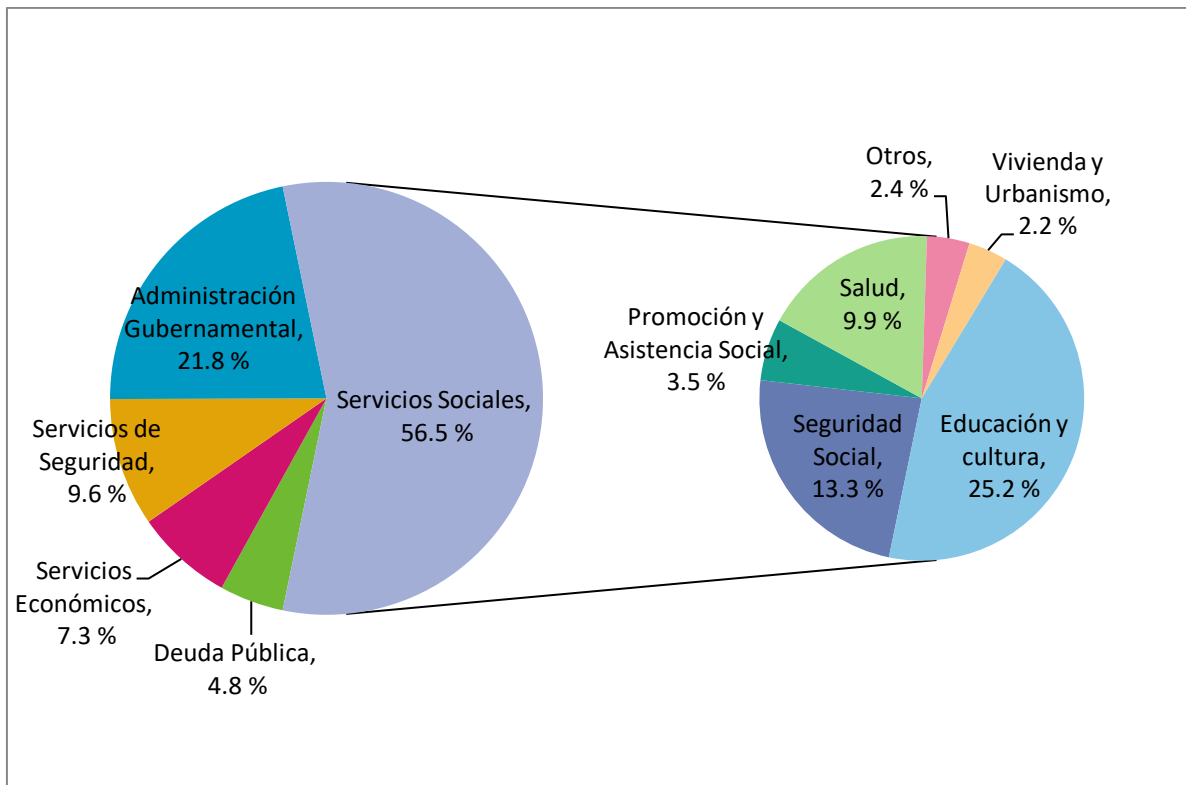
Índice

Resumen	3
Abstract	4
Índice	5
Introducción	6
Diagnóstico: desequilibrios importantes en el federalismo fiscal.	26
Marco Teórico	38
Análisis, definición de los datos y metodología	46
Las variables dependientes	48
Las variables explicativas	48
Las salidas econométricas:	52
Conclusiones	55
Bibliografía	57
ANEXO I	61
ANEXO II	62

Introducción

Al analizar el funcionamiento de la economía argentina en su conjunto, uno de los aspectos relevantes a considerar es la evolución de las finanzas públicas subnacionales. Esto es así, porque en el caso del federalismo fiscal argentino, las provincias y la CABA son responsables de una parte sustancial del gasto público. Se encargan de financiar gastos muy importantes como la educación y la salud pública, con un nivel consolidado de correspondencia fiscal² cercano al 50% pero muy variable entre jurisdicciones.

Gráfico 1: Estructura del Gasto por Finalidad y Principales Funciones III Trimestre 2019

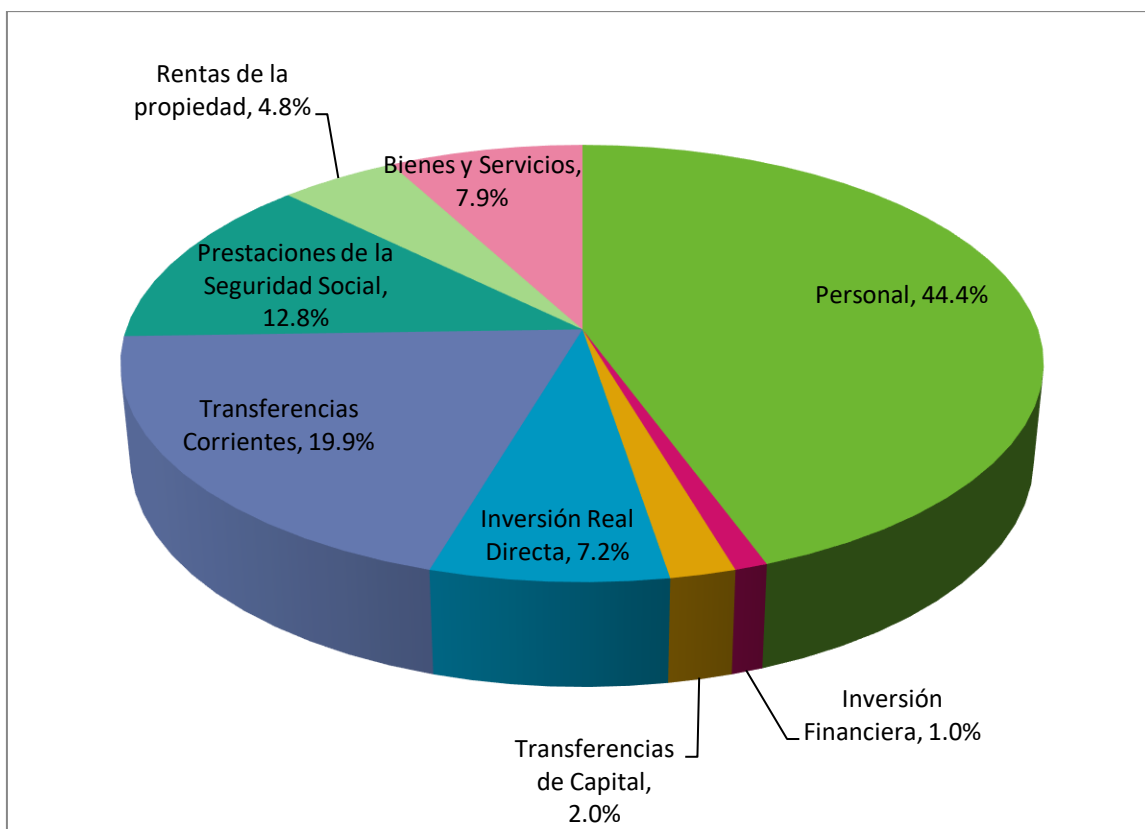


Fuente: Secretaría de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

² Situación en la que cada nivel de gobierno recauda los impuestos suficientes para financiar el gasto que ejecuta.

Además, se conoce que su gasto es procíclico al igual que sus principales ingresos. Los primeros son mano de obra intensiva, como se puede observar en el gráfico 2 donde se expone que el 44 % de los gastos corresponde a gasto en personal, poseyendo un efecto directo sobre la demanda agregada, acentuando el efecto del gasto sobre la actividad económica y el empleo.

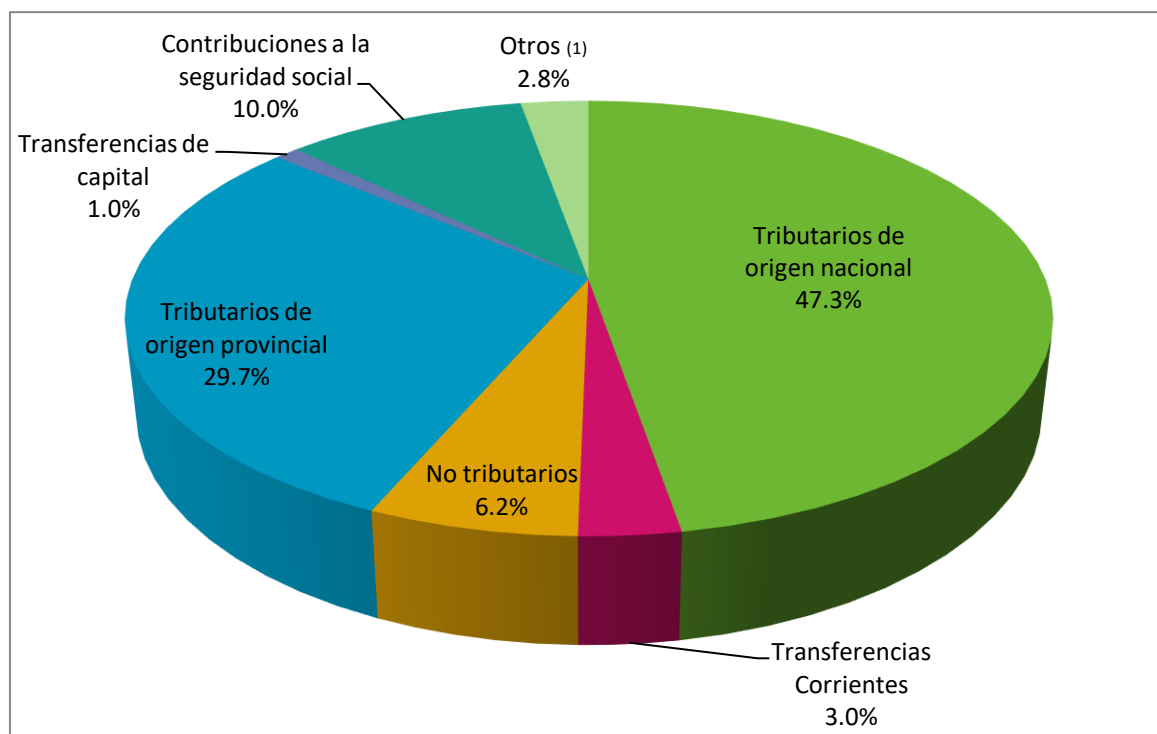
Gráfico 2: Estructura porcentual de los gastos (III Trimestre 2019)



Fuente: Secretaria de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

Por el lado de los recursos, como se puede observar en el gráfico 3 la afluencia más importante de ingresos proviene de recursos de origen nacional, encabezado por el IVA. En segundo lugar aparecen los recursos recaudados por las provincias cuyo principal aportante es el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. De esta manera, su principal financiamiento proviene de impuestos conocidamente procíclicos por estar atados principalmente al consumo.

Gráfico 3: Estructura porcentual de los ingresos (III Trimestre 2019)



(1): Otros ingresos provinciales, comprende a Rentas de la Propiedad, Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública, Disminución de la Inversión Financiera e Ingresos de Capital propios.

Fuente: Secretaría de Hacienda en base a información provista por las jurisdicciones

Teniendo en cuenta las consideraciones sobre la estructura de las finanzas subnacionales en su conjunto en términos de recursos y gastos, no se debe pasar por alto la marcada heterogeneidad que presentan las diferentes jurisdicciones en términos de capacidades y desarrollo relativo.

En este sentido, la meta del presente trabajo de investigación es analizar el efecto de nivelación sobre las finanzas de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los Acuerdos celebrados en los periodos 2015-2019 entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizando el test empírico elaborado por Porto y Rosales (Porto & Rosales, 2008). Este test consiste en comparar la elasticidad ingreso de los

gastos públicos³ de las provincias y la CABA con la de sus recursos propios⁴ para contrastar si en el periodo las transferencias fueron igualadoras y en que intensidad si lo fueron.

El objetivo de esta investigación consiste en extrapolar el análisis desarrollado por Porto y Rosales al periodo 2014-2019. Este periodo es importante ya que en él se celebraron acuerdos que generaron un diálogo muy importante entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este diálogo devino en modificaciones en el régimen de coparticipación federal de impuestos, generando mayor descentralización de recursos, desde el Estado Nacional hacia las provincias y la CABA. La hipótesis a contrastar radica en verificar si la descentralización fue en pos de más igualdad o si se dejó pasar la oportunidad de reformar un esquema de transferencias rígido y sin criterios objetivos de reparto. Para evaluar el carácter redistributivo de las transferencias se toma en consideración si reciben más cantidad de recursos las provincias más empobrecidas.

En el periodo estudiado, se desarrolló un cambio en las relaciones fiscales intrafederales plasmado en la descentralización de recursos automáticos. Esta descentralización contrasta con los cambios vistos en las décadas anteriores, en donde las modificaciones sobre el régimen iban en pos de la centralización en el Estado nacional de la recaudación, o en la descentralización de gastos sin el acompañamiento del recurso para financiarlo, como por ejemplo, el Pacto fiscal de 1992 que instauró que, de la coparticipación se aplicaría una preafectación del 15 % con destino al financiamiento de la Anses⁵. Este Pacto fiscal, provocó que las provincias cedieran recursos en pos al financiamiento de la seguridad social, lo cual también fue acompañado por la creación de impuestos que no se coparticipaban como es el caso del Impuesto al Cheque, cuya recaudación en importancia ocupa el tercer lugar dentro de los impuestos recaudados por la AFIP.

Si bien se considera que los acuerdos abrieron un diálogo *intrafederal*⁶, los cambios en la política fiscal incidieron en los diferentes partícipes de manera heterogénea. Por un lado, se

³ la elasticidad ingreso de los gastos públicos puede definirse como el porcentaje de variación de los gastos públicos como respuesta al cambio del ingreso.

⁴ La elasticidad ingreso de los recursos propios puede definirse como el porcentaje de variación de los recursos propios como respuesta al cambio del ingreso.

⁵ Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9520/norma.htm>)

⁶ De acuerdo a inveterada doctrina de la CSJN, Cfr. Fallos “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y CSJ 191/2009(45-S)/CS1 “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”

aumentaron los recursos para todas las jurisdicciones, vía el proceso de restitución a provincias de fondos coparticipables que hasta 2015 se destinaban a financiar el sistema de seguridad social nacional, pero esta devolución de masa coparticipable fue diferente para 3 provincias que recibieron sentencia favorable en la CSJN. En el periodo de estudio, también se aumentó el coeficiente de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en detrimento de la Nación y se redujo el aporte que efectuaban las provincias al financiamiento de la AFIP, aunque en este punto también con arreglos diferentes para provincias que presentaron reclamos en CSJN y obtuvieron sentencias favorables.

Para ilustrar estas heterogeneidades, se observó que una jurisdicción como la CABA, registró en 2016 un incremento en los fondos coparticipados del 252%, Córdoba, Santa Fe y San Luis 43%, mientras que, en las 20 jurisdicciones restantes, que sólo percibieron la restitución de 3p.p de los fondos destinados a financiar a la ANSES por año calendario, arrojaron un incremento de recursos de sólo un 28%.

Más allá de las diferencias mencionadas en el párrafo anterior, en términos absolutos las provincias y la CABA obtuvieron un recupero de recursos en un marco de acuerdos entre todos los partícipes y de fallos de la CSJN, lo que les ha permitido contar con mayor automaticidad en la asignación de los fondos. La descentralización al enmarcarse en el régimen de coparticipación excluye la arbitrariedad que pueden acarrear las transferencias discrecionales.

Los cambios mencionados, cuentan con un pasado inmediato de estancamiento. Al momento que se reformaron algunos criterios de transferencias, es necesario analizar si la descentralización tuvo capacidad igualadora y cómo se posicionan las finanzas subnacionales frente al periodo analizado por Porto y Rosales, o si por el contrario, su efecto igualador es menor pese a la mayor afluencia de recursos.

En Resumen, el objetivo del trabajo de investigación consiste en indagar si: luego de los acuerdos se ha derivado en mayor igualación o, si ha sido la oportunidad de la apertura del diálogo federal perdida.

En una primera parte, se presentará brevemente la historia del federalismo fiscal argentino y la normativa que derivan en los cambios generados por los acuerdos, luego se desarrollará un diagnóstico para las provincias y la CABA de federalismo cuantitativo, detallando algunas particularidades relevantes, para comprender las heterogeneidades del país bajo

análisis. A continuación, se presenta el marco teórico relativo al federalismo fiscal presentados en dos grandes ejes, desigualdad en un país federal y transferencias entre diferentes niveles de gobierno como instrumento de igualación. Seguidamente, se procede al análisis de datos y cálculos econométricos basados en el trabajo de Porto y Rosales para luego presentar los resultados arribados y finalmente se presentan conclusiones

Planteamiento del tema

En el presente trabajo de investigación se estudiará el Federalismo Fiscal Argentino, más específicamente en los años 2014-2019. Este periodo en particular es relevante ya que en él se celebraron una serie de acuerdos entre la Nación, las provincias y la CABA que derivaron en cambios en el régimen de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. En la investigación se buscará evaluar el impacto igualador en las jurisdicciones subnacionales de los mencionados cambios. Los acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno conllevaron a un nivel de descentralización de recursos de una magnitud importante, en un marco de desigualdad entre jurisdicciones. Argentina como país federal presenta realidades muy heterogéneas.

¿Por qué se habla de descentralización? Porque Argentina al ser un país federal, cuenta con un régimen de transferencias entre diferentes niveles de gobierno reglado por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

El sistema vigente de Coparticipación Federal de Impuestos, tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los impuestos creados por el estado federal, en virtud de una delegación efectuada por las provincias a la Nación, a los efectos de la recaudación de los impuestos sujetos al régimen de Coparticipación; así, el Estado Nacional debe retener su porción y redistribuir el resto entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incorporada al sistema con la reforma constitucional de 1994.

Al analizar los acuerdos, es importante poner en contexto brevemente al federalismo fiscal argentino y cómo se ha llegado al periodo bajo análisis.

Breve Historia del Federalismo Fiscal Argentino

Si analizamos la historia del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, debemos analizar la historia de las transferencias entre diferentes niveles de gobierno.

En Argentina, las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno ya habían sido contempladas en su primera Constitución, la Constitución Nacional de 1853⁷. En su texto, más particularmente en el art. 67º incluye, en el apartado de atribuciones del Congreso “*Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios*”. Actualmente este apartado está en El art. 75 inciso 9 de la Constitución Nacional vigente.

En la creación de nuestro Estado Federal, los Aportes del Tesoro Nacional fueron el primer instrumento de federalismo fiscal interjurisdiccional, cuyo fin era la igualación fiscal, pero tenía carácter discrecional. Su aplicación era de poca cuantía en los recursos, de tal manera que las provincias debían ajustar sus presupuestos provinciales a lo que pudieran recaudar por su cuenta, generando disparidades marcadas entre diferentes regiones del país. Este primer instrumento parecería ser un precedente de lo que hoy son los “Aportes del Tesoro Nacional”.

“Sobre la fundamentación del **art. 67º inc. 8.** el constitucionalista González Calderón (1958) sostuvo que “esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las Provincias. Fue el instrumento que previeron para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las catorce Provincias –como base para la organización del país– y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías.” (Porto, 2008, p.13).

Con esta interpretación, se puede pensar en que detrás de las intenciones constitucionalistas, la Constitución Nacional de 1853 contiene el deseo de la «igualación fiscal» con fuerte respeto a las autonomías provinciales. La instrumentación de las transferencias entre diferentes niveles de gobierno mediante leyes y las correcciones de las disparidades fiscales se convirtieron en objetivos explícitos.

Para analizar el financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, se debe analizar los inicios de la formación histórica del federalismo fiscal argentino. En la Constitución de 1853, también se estableció que la coordinación fiscal, para evitar la doble imposición, se llevaría a cabo mediante el modelo de separación de fuentes tributarias. El mismo consistía en que

⁷ <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constitucionargentina1853.html>

el gobierno nacional se nutría de los tributos aduaneros, y las entonces 14 provincias recaudaban los impuestos al mercado interno. En ese entonces, los tributos aduaneros eran los de más importancia, proveyendo de mayor poder económico al estado nacional.

En el año 1890 se provoca un quiebre, y se acuerda que los impuestos sobre los consumos sean de fuente concurrente de la Nación y de las provincias, debido a que los recursos aduaneros habían mermado y el Estado Nacional comenzó a gravar así, también el mercado interno.

En este punto, ya no es tan clara la separación de fuentes del principio y se comienzan a adoptar Regímenes de Transferencias. Se optó por la centralización de la recaudación en cabeza del gobierno nacional. Allí comenzó a instrumentarse la distribución primaria (entre el gobierno central y las provincias) y la distribución secundaria, una vez realizada la primaria, entre iguales (las provincias). Los impuestos provenientes del comercio exterior siguieron en manos del Estado nacional mientras que las provincias podían gravar siempre y cuando los impuestos no se superpongan con los de origen nacional en el mercado interno. La definición de qué tipo de impuestos pueden recaudar las provincias se encuentra hoy en día establecidos y limitados por la ley de coparticipación.

El primer antecedente legal de la instrumentación de las transferencias es el régimen de coparticipación vial, que se inició en 1932. Hasta ese entonces, lo único referido a las transferencias era lo mencionado en la Constitución de 1853.

Más cercano en el tiempo, el antecedente inmediato a la actual Ley de Coparticipación Federal de Impuestos es la Ley 20.221⁸ de 1973. Esta Ley tiene la particularidad de poseer criterios objetivos de reparto contemplando la capacidad y necesidad fiscal.

En su texto, la ley contiene explícitamente el objetivo de igualación:

“Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con 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 los habitantes; (...)” ley 20.221

⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38936/norma.htm>

Esta ley establecía un sistema único para distribuir todos los impuestos nacionales coparticipados. Entre provincias sostenía un criterio de distribución que contemplaba la población, la brecha de desarrollo y la dispersión de la población, estableciendo así criterios medibles y objetivos de reparto.

En este sentido la ley justifica la selección de estos criterios por lo siguiente:

“La distribución por población se fundamenta en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (que mide la diferencia de riqueza de cada provincia con respecto a la del área más desarrollada del país) 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 las provincias de baja densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos;” ley 20.221

Esta ley es la más avanzada en términos redistributivos que poseyó nuestro país. Desde este punto, la ley que la precede ha perdido los criterios objetivos de reparto. La ley vigente hasta hoy es la Ley 23.548⁹ de 1988. Si bien, desde su sanción la ley ha sufrido modificaciones, no han sido de fondo. Esta ley establece una forma de distribución de los fondos que deja de basarse en fórmulas o criterios específicos y establece porcentajes de participación para cada provincia de manera fija y sin justificaciones. Estos porcentajes prácticamente no han sufrido cambios desde 1988 a pesar de haber cambiado la situación relativa de las jurisdicciones.

Por no poseer criterios objetivo de reparto, ni buscar la igualdad, es que la Nueva Constitución Nacional de 1994¹⁰ sostiene que el régimen de coparticipación debe ser reformulado y declara las bases de cómo debe hacerse:

“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

⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>

¹⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art.75 inc. 2).

Este mandato constitucional está aún incumplido.

El régimen vigente

El Régimen actual, la ley 23.548 y sus modificatorias, fue elaborado con carácter transitorio, pero hasta hoy no se ha podido modificar, más que algunos parches, debido a tensiones entre los partícipes, por ser un juego de suma cero, sumado a la dificultad para lograr consensos en el marco de las mayorías constitucionales exigidas para la sanción de una ley convenio de Coparticipación. Al caducar la Ley 20.221 (antecesora del régimen actual en el año 1984) se creó un vacío legal que llevó a que en 1986 la Nación y las Provincias firmaran el Acuerdo Financiamiento Transitorio que rigió hasta la sanción de la Ley 23.548.

En el año 1988 se estableció un Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias tomando como base los montos transferidos en el “Acuerdo de financiamiento transitorio” en el marco de la Ley 23.548, que sigue vigente en la actualidad.

Al utilizarse como criterio de reparto los montos transferidos, se dejaron de lado los indicadores con las características de los empleados en la Ley 20.221, que en su distribución secundaria tenía en cuenta conceptos como densidad de la población y la brecha de desarrollo.

En este punto, es importante destacar que la descentralización de recursos de los acuerdos celebrados en el periodo bajo estudio, se llevó a cabo con los parámetros de la ley 23.548, que no persigue un saneamiento explícito de la brecha fiscal horizontal; es decir, no pretende generar un sistema redistributivo según el cual se compensarían las diferencias en capacidad y/o necesidad de recursos que surgen de la distribución de las bases imponibles, así como también de las diferencias de riqueza entre las distintas jurisdicciones.

Actualidad

Analizada brevemente la historia de las transferencias entre jurisdicciones, es necesario poner el foco en el pasado inmediato, más específicamente desde 2015 hasta 2019, periodo en el que se sucedieron acuerdos que modificaron las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. A continuación se detallan brevemente en qué cambió la dinámica del federalismo fiscal argentino.

Los Fallos

Santa Fe, San Luis y Córdoba consiguieron mediante fallos de la CSJN, en el año 2015, la restitución completa del 15 % de la masa de recursos pre-coparticipables destinados a financiar el ANSES. Esta sentencia favorable alcanzada por estas 3 provincias volvió a poner el foco en la distribución de los recursos fiscales entre jurisdicciones, generando luego una serie de cambios que serán detallados en los siguientes apartados.

La Corte Suprema falló a favor de las provincias de San Luis y Santa Fe, y elaboró una medida cautelar para Córdoba sosteniendo que en la detracción del 15 % de la masa bruta coparticipable con destino al financiamiento del ANSES no había cumplido con el hecho de que las asignaciones específicas de recursos coparticipables deben ser por tiempo determinado y por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

“Tres elementos o requisitos caracterizan el establecimiento o modificación de una asignación específica de impuestos coparticipables, a tenor de lo establecido en la Constitución Nacional: 1. Tiempo determinado, 2. Ley especial del Congreso de la Nación y 3. Aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Estos requisitos son concurrentes: es decir, no puede faltar ni uno solo de ellos.” (Berteá, 2016, p.2)

Los fallos de la CSJN derivaron en una ampliación de la heterogeneidad entre los diferentes partícipes del régimen, colocando a 3 provincias en situación de privilegio contra sus pares, desencadenando el diálogo y la disputa por los recursos coparticipables, discusión que había estado virtualmente dejada de lado por muchos años.

Formosa por su parte también intentó conseguir la restitución completa de estos recursos frente a la CSJN¹¹, pero el Máximo Tribunal en el fallo que negó la restitución completa a la provincia de Formosa sostuvo que: “la distribución de los recursos fiscales entre jurisdicciones debe consensuarse en el marco de acuerdos propios del *federalismo de concertación*. En este sentido resulta necesario que el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires emprendan el diálogo institucional que desemboque en

¹¹ Fallo del 9 de diciembre de 2015, en causa: "Formosa, Provincia del Estado Nacional (CSJ4783/2015)"

un nuevo Pacto Fiscal Federal para establecer un nuevo régimen de Coparticipación Federal”.

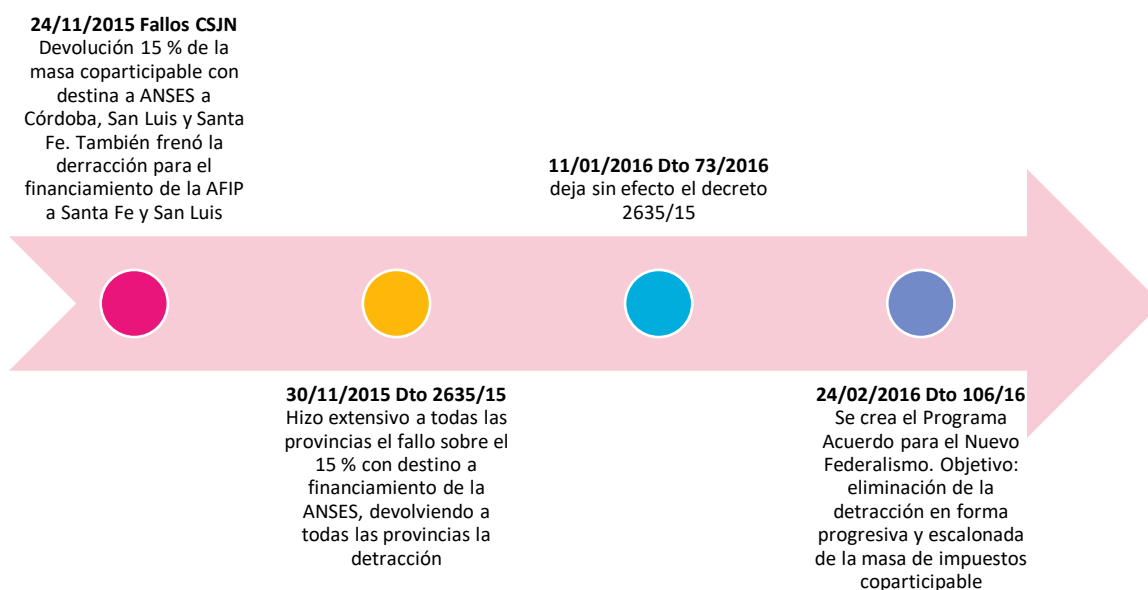
Los Acuerdos Nación-Provincias

El día 24 de febrero de 2016, el Presidente de la Nación, Mauricio Macri, firmó el Dto. 406/16, que tenía como objetivo *“alcanzar una propuesta para la eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales del 12 de agosto de 1992”*.

En los considerandos de ese Decreto se expuso como antecedente a los fallos de la CSJN, que declararon la inconstitucionalidad del Artículo 76 de la Ley N° 26.078, respecto de su aplicación a las Provincias de Santa Fe y San Luis, y de los Artículos 1°, inciso a) (detracción del 15 % de la masa coparticipable) y 4° del Decreto N° 1.399 de fecha 4 de noviembre de 2001 (financiamiento de la AFIP), sobre las mismas jurisdicciones.

Su antecedente inmediato fue el decreto 2635/15, sobre el fin de mandato de la presidente Cristina Fernández, que hizo extensivo a todas las provincias los fallos de la CSJN para Santa Fe, San Luis y la medida cautelar otorgada a favor de la provincia de Córdoba, restituyendo el 15 % de precoparticipación destinado al ANSES a todas las provincias, pero luego al asumir el presidente Mauricio Macri, redactó el Dto. 73/2016 que dejó sin efecto el decreto 2635/15.

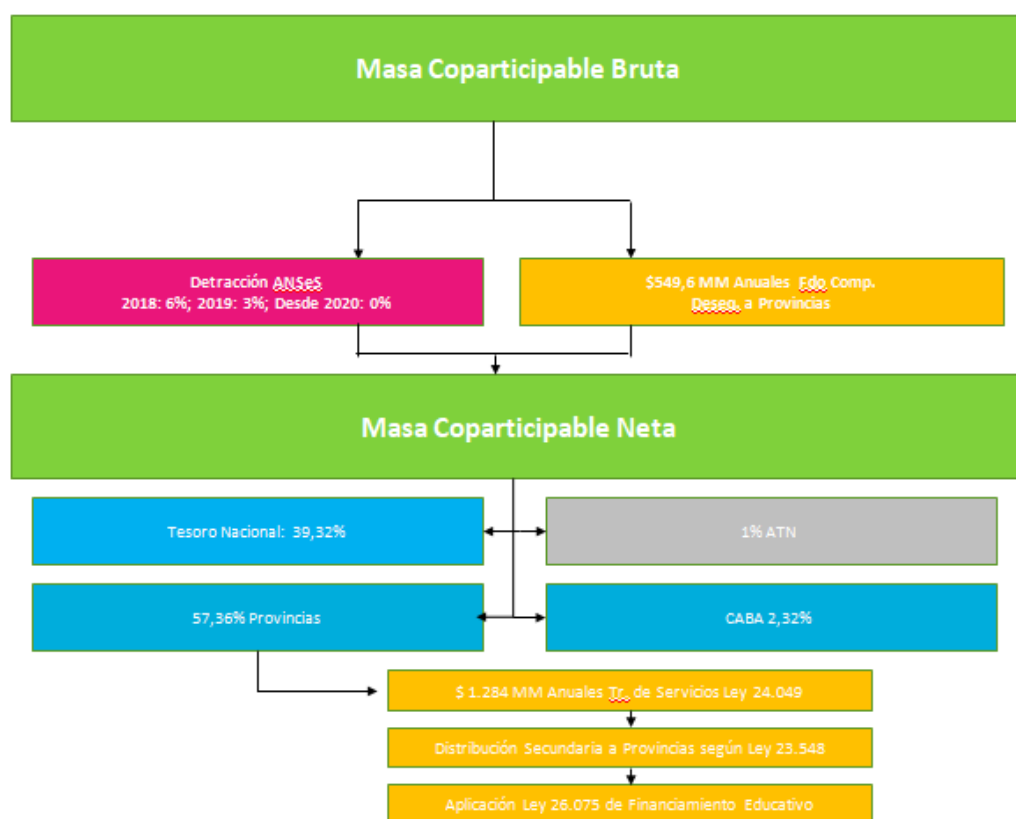
Figura 1 Cronología de los cambios a partir de los Fallos CSJN



Fuente: **Elaboración propia**

Para ilustrar la detracción con destino al financiamiento de la ANSES de la masa coparticipable se presenta en el Cuadro 1, un extracto del laberinto de Coparticipación Federal de Impuestos.

Cuadro 1: Extracto del laberinto de Coparticipación Federal de Impuestos



Fuente: elaboración propia en base a Comisión Federal de Impuestos

http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2019.pdf

Para comprender este extracto del laberinto ampliado que se encuentra en el Anexo 1 se debe señalar que la masa coparticipable bruta está conformada por la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables. Una vez conformada esta masa, se realizan dos deducciones para llegar a la masa coparticipable neta: por un lado, el 15% correspondiente al Sistema Nacional de Seguridad Social, (detracción que fue la causa principal del Acuerdo en sí, debido las sentencias favorables de Córdoba, San Luis y Santa Fe); y por otro lado, un monto de \$ 549,6 millones anuales correspondiente al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales. Este Fondo Compensador, es una suma fija que ha quedado desactualizada por la inflación. Este mecanismo de distribución fue el utilizado para las 24 jurisdicciones, la nación y el fondo ATN hasta los fallos de la CSJN. Los partícipes habían renunciado a los recursos del 15 % de la masa bruta con destino a ANSES (cuadrado rosa en la figura 1) con

el pacto fiscal de 1992 con el objetivo de cubrir el déficit previsional que enfrentaba el país en ese momento.

De la masa coparticipable neta de las sumas previamente mencionadas, surge la distribución primaria y posteriormente la distribución secundaria. La distribución primaria implica la distribución de los recursos totales entre los distintos niveles de gobierno, o sea, determina los recursos que deben ser transferidos a la Nación y al conjunto de las provincias y la CABA. Por su parte, la distribución secundaria determina los recursos que deben ser transferidos a cada una de las jurisdicciones provinciales del total de recursos que les corresponden de acuerdo con la distribución primaria.

En el cuadro del laberinto de coparticipación (Anexo I) se puede observar que los Fallos modificaron la distribución primaria, debido a que la distribución entre provincias permaneció inalterada. El ANSES dejó de percibir los fondos que los fallos le restituyeron a Santa Fe, San Luis y Córdoba. Luego los Acuerdos firmados con el resto de las jurisdicciones establecieron la paulatina devolución de dicho porcentaje a la masa bruta a razón de 3 puntos porcentuales por año calendario (cuadro rosa de figura 1), siendo la detracción de la masa 0 % en 2020.

Cambios sobre el financiamiento de la AFIP:

Se suscribieron acuerdos bilaterales entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, excepto La Pampa y Santa Fe, para consensuar el financiamiento de la AFIP. Las jurisdicciones no firmantes actualmente no aportan al financiamiento de la AFIP a pesar de recibir sus servicios de recaudación de impuestos debido al Fallo de la CSJN para el caso de Santa Fe y una medida cautelar para el caso de La Pampa.

El resto de las jurisdicciones acordaron aportar de la recaudación de cada impuesto (coparticipable, con o sin asignación específica e incluso los aduaneros) el 1,9% con destino al financiamiento de la AFIP. De esta forma, el laberinto de coparticipación quedó determinado como se puede observar en el ANEXO I. Esto redujo la carga que las provincias debían soportar para aportar al financiamiento de la AFIP, ya que antes de los acuerdos bilaterales regía el Dto. 1399/01, el cual imponía que del total de lo recaudado por la AFIP se debía calcular el 1,9% y este debía ser detraído de las cuentas recaudadoras del Impuesto al Valor Agregado. Al ser este impuesto coparticipable, perjudicaba en mayor cuantía a los

partícipes del régimen de coparticipación debido a que el 89% de este impuesto iba a la masa coparticipable.

Sobre el Federalismo de Concertación

En la sentencia que le niega la restitución del 15 % a la provincia de Formosa, la corte insta a dejar de lado la lucha y confrontación en pos de lograr un desarrollo armónico basado en la concertación y la utilización razonada y razonable de los recursos. En dicha sentencia, la corte invita a las partes a dialogar en lo referido a las transferencias de manera que no continúa modificando el esquema vigente.

Adicionalmente, en los considerando del fallo de La Pampa, Provincia de contra Mendoza, Provincia de sobre uso de aguas¹². La Corte definió:

*“... frente a la existencia de tensiones en las relaciones inter-jurisdiccionales, es necesario asumir una percepción **conjuntiva o cooperativa**, propia de un federalismo de concertación, que supere los enfoques disyuntivos o separatistas. Por ello, ante el inevitable surgimiento de desentendimientos e, incluso, hostilidades entre las provincias en el ejercicio de los poderes no delegados que son el resultado del reconocimiento de su autonomía, a fin de garantizar la supervivencia del sistema federal en cuanto “unión indestructible de Estados indestructibles”.*

En este marco, con el llamado de la suprema corte a un dialogo federal concertado, el gobierno creó el “PROGRAMA ACUERDO PARA EL NUEVO FEDERALISMO” con el objetivo de alcanzar una propuesta para la eliminación de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula Primera del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12 de agosto de 1992 ratificado por la Ley N° 24.130.

Análisis del Acuerdo Nación – Provincias del 18 de mayo de 2016:

Si analizamos con detenimiento su impacto en los esquemas de transferencias veremos que este acuerdo cambió sustancialmente un sistema que había permanecido estanco por muchos

¹²<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7421172&cache=1530563299534>

años. El Acuerdo celebrado estableció la devolución paulatina del 15 % de pre-participación al que las provincias habían renunciado con el pacto fiscal de 1992 para financiar al Anses. La devolución se llevó a cabo con un goteo estipulado a razón de 3 puntos porcentuales por año calendario, comenzando en un 3% en 2016, llegando a la restitución total del 15% en 2020.

Se debe señalar que las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis no formaron parte del Acuerdo, ya que, como se mencionó lograron una devolución total del 15 % detraído para financiar el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) mediante los Fallos de la CSJN para Santa Fe y San Luis y una medida cautelar para el caso de Córdoba. Esta desigualdad se evidencia en forma notable al momento de comparar los indicadores fiscales interprovinciales.

Las tres provincias beneficiadas por los fallos de la CSJN han logrado una mejora en sus ingresos considerable, aumentando los desequilibrios entre las participes, lo cual permite considerar qué hubiese pasado si el fallo habría sido extendido a las 24 jurisdicciones, o si la vigencia del dto. 2635/15 no hubiese sido interrumpida.

Analizando la aplicación del Acuerdo se puede afirmar que tuvo un efecto redistributivo a nivel vertical entre los diferentes niveles de gobierno a favor de los gobiernos provinciales y de la CABA, quienes recibieron mayores recursos coparticipables, en detrimento de Anses, que debió ser financiada por el Tesoro Nacional.

La distribución de los recursos descentralizados se realizó según los índices de la ley 23.548, índices sin criterios objetivos de reparto y estancos desde el año 1988. Al descentralizarse de este modo, se perdió la oportunidad de perseguir criterios definidos y cumplir con el mandato de la Constitución Nacional en su artículo 75 sobre cómo debe ser un sistema de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta oportunidad no es menor si consideramos que la masa a distribuir es un monto muy importante, su potencial igualador no es para nada despreciable, desde 2016 a 2019 se han descentralizado \$ 583,845.30 Millones de Pesos que previo al acuerdo hubiesen tenido destino al financiamiento de la Anses, según lo informado por la Comisión Federal de Impuestos. Para poner en magnitud los fondos, el presupuesto 2020 de la Administración

Pública Nacional para el sector salud fue de \$ 224.307 millones, Defensa \$ 95.887 millones, Educación y Cultura \$ 321.644 millones¹³.

Al reconocer la importancia de los fondos, cobra relevancia destacar que si se hubiesen distribuido por coeficientes que busquen la igualación, podría haberse iniciado el cumplimiento del mandato constitucional, sobre la sanción de una Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que es el principal mecanismo de transferencias en Argentina. Así, en el segundo y tercer párrafo del artículo 75 inc. 2° de nuestra Carta Magna se dispuso:

“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”

Este artículo de la constitución revela el criterio redistributivo que debería perseguir el régimen de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Se conoce la dificultad de cambiar los índices de distribución actuales, ya que en definitiva es un juego de suma cero, pero al incluir recursos “nuevos” y descentralizar verticalmente, realizando cambios en el régimen de transferencias después de tantos años de estar estanco, podría haber sido un momento bisagra para las relaciones fiscales interjurisdiccionales. Más aún si consideramos que el mismo acuerdo posee entre los objetivos mejorar el federalismo fiscal argentino.

Es necesario mencionar que el 15 % de precoparticipación fue creado El 12 de agosto de 1992 mediante el llamado Pacto Fiscal I. Fue prorrogado en forma sucesiva a través de leyes dictadas por el Congreso de la Nación, hasta que en 2006 fue prorrogada a través de la ley de Presupuesto de la Administración Nacional, lo que permitió que las provincias presenten

¹³ https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion2.html

sus pedidos de restitución de esta precoparticipación a la CSJN mediante juicios como se detallo en el apartado previo.

Índice de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Un cambio importante en el federalismo fiscal en el periodo analizado, además de la implementación del Acuerdo Nación Provincias en 2016, fue el cambio de índice de coparticipación de la CABA.

Contexto

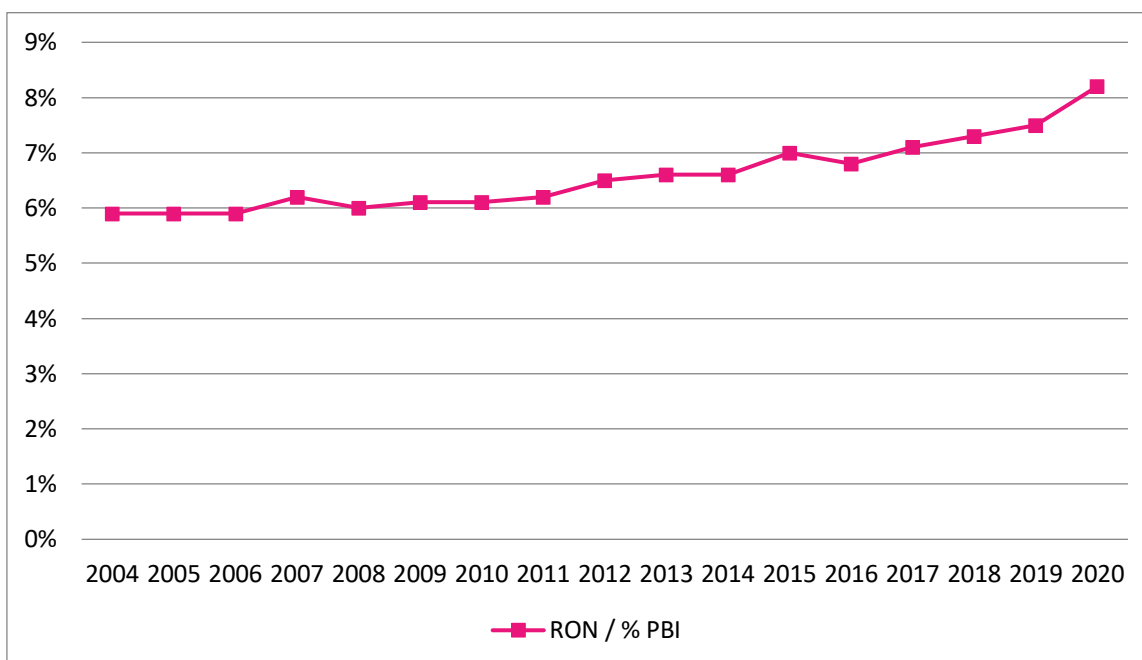
El gobierno nacional realizó el traspaso del servicio de seguridad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como sostiene el Art. 75 inc. 2° de nuestra Constitución Nacional, al transferir un servicio de la órbita nacional, hacia la órbita subnacional, este servicio debe ser acompañado por el recurso. De esta manera, el Decreto 194/16 dispuso incrementar la participación en el régimen de transferencias de la CABA por aplicación del Artículo 8° de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias, cumpliendo la premisa de que el traspaso del servicio es acompañado con el recurso para hacer frente al mismo. En este sentido, la participación en el régimen de la CABA pasó de 1,4 % a 3,75 %.

Es importante señalar que la determinación del índice de CABA es potestad del Estado Nacional ya que, al crearse la ley de coparticipación actual, la CABA no existía como ciudad autónoma, su estatus fue concedido con la Constitución de 1994. Es por ello que éste índice difiere en su naturaleza al del resto de las jurisdicciones y es por ello también que es el único que ha sufrido modificaciones en el periodo.

Luego, el Dto. 257/2018, fijó a partir del 1° de enero de 2018 que la participación que corresponde a la CABA debía ser reducida de 3,75 % a 3,50 % sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la ley 23.548. Este cambio se realizó debido a que en el marco del Consenso Fiscal de 2017 se modificó la distribución de lo producido por el impuesto a las ganancias provocando que este gravamen sea 100% coparticipable, beneficiando a CABA por sobre las otras jurisdicciones subnacionales, las cuales recibían regímenes especiales asociadas a dicho tributo. Esta situación dio lugar a la readecuación del índice para generar una condición de igualdad frente a la derogación de dicho artículo.

Las modificaciones previamente mencionadas, generaron mayores recursos para las jurisdicciones subnacionales en su conjunto. A su vez, la participación de los Recursos de Origen Nacional sobre el PBI alcanzó el valor de 7.5 %.

Gráfico 4: Recursos de origen Nacional(RON) sobre el PBI



Fuente: DNAP-Secretaría de Hacienda. <https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/recursos.html>

El cuadro anterior permite observar el creciente peso de los recursos transferidos a las provincias, pero para conocer el punto de partida de las finanzas federales, se debe mencionar que las jurisdicciones exhiben grandes heterogeneidades en capacidad y necesidad fiscal, en este sentido, uno de los objetivos para las transferencias siempre ha sido la compensación de los desequilibrios horizontales, implementando así, políticas de igualación fiscal.

Por las razones mencionadas, este trabajo de investigación busca contrastar la hipótesis de si la apertura del diálogo federal y la descentralización de recursos fue un “*federalwashing*”¹⁴, o si en realidad fueron efectivas, en criterios de igualación, estas políticas llevadas a cabo.

¹⁴El concepto Federalwashing es de elaboración propia reelaborando los conceptos Greenwashing y pinkwashing, aplicadandolos al federalismo. El Greenwashing es: “un término que describe el uso engañoso de marketing verde para promover una percepción errónea de que las políticas o los productos de una compañía son adecuados desde el punto de vista medioambiental”, mientras que el pinkwashing equivalente en el feminismo. No son más que “lavados de cara” superficiales. Fuente: <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Blog/lavado-de-cara-verdequ-es-el-greenwashing/blog/29122/>

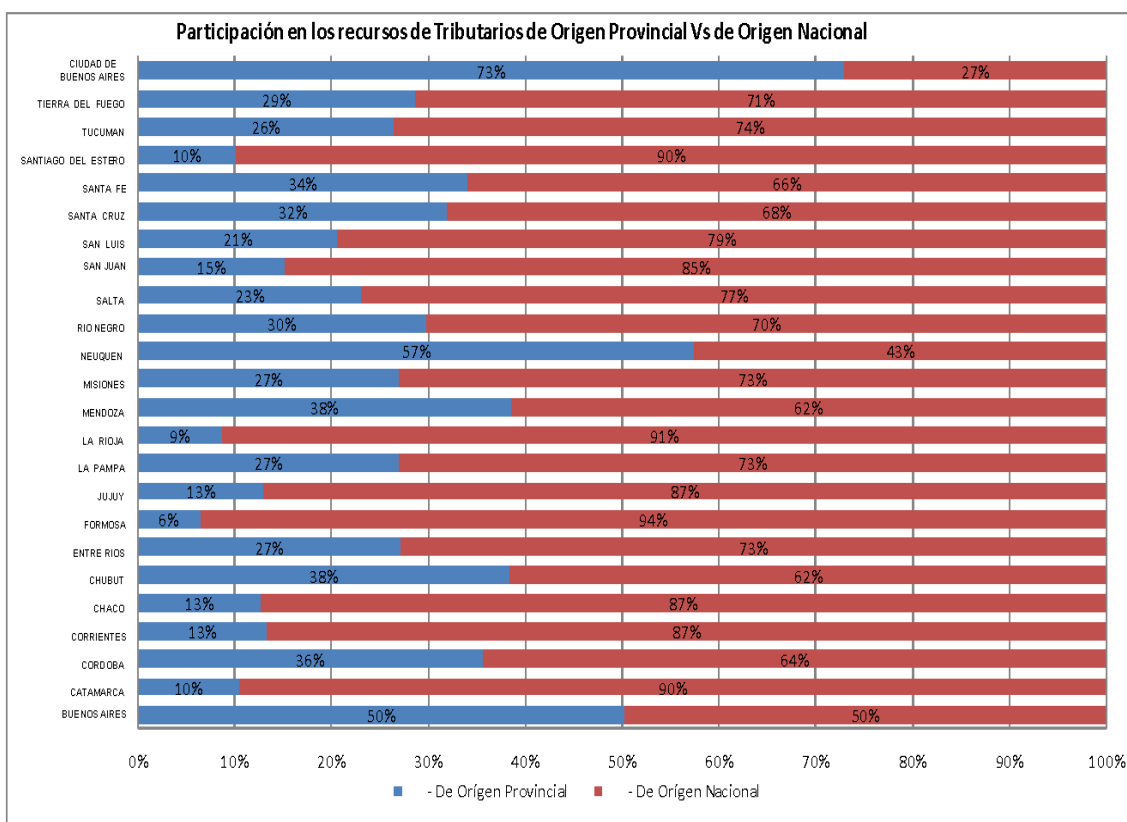
En una primera parte, se presentará un diagnóstico para las provincias y la CABA de federalismo cuantitativo, detallando algunas particularidades relevantes, para comprender las heterogeneidades del país bajo análisis. Luego, se presenta el marco teórico relativo al federalismo fiscal, dividido en dos grandes ejes, desigualdad y políticas de igualación. Seguidamente, se procede al análisis de datos y cálculos econométricos para luego presentar los resultados arribados y finalmente se redactan conclusiones.

Diagnóstico: desequilibrios importantes en el federalismo fiscal.

La importancia de las transferencias de recursos de origen nacional en las diferentes jurisdicciones:

Heterogeneidades en la dependencia de las transferencias

Gráfico 5: Porcentaje de Recursos propios de las provincias vs. Recursos de origen nacional año 2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos publicados por la DNAP

NOTA: Recursos de origen provincial incluyen: Tributarios de origen provincial + no tributarios+ rentas de la propiedad + Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.

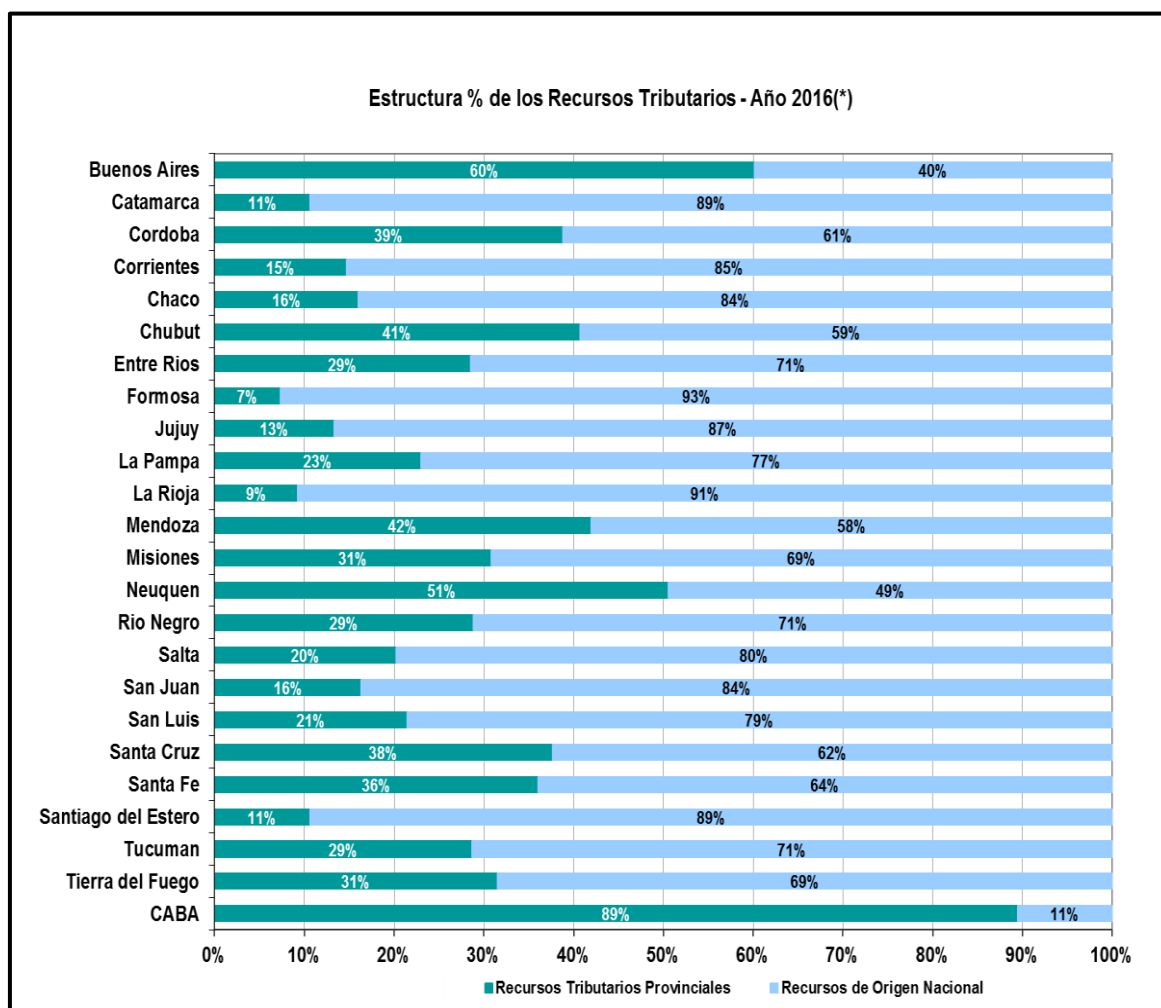
Analizando el gráfico 5 se pueden observar dos grandes ejes:

- a.** Los Recursos de Origen Nacional constituyen en términos consolidados el recurso más importante de las jurisdicciones. En la actualidad, una fracción substancial de las fuentes tributarias de financiamiento de los gobiernos provinciales permanece bajo la órbita del gobierno nacional, debilitando el principio de **correspondencia fiscal**, (situación en la que cada nivel de gobierno recauda los impuestos suficientes para financiar el gasto que ejecuta).
- b.** No obstante los resultados en términos consolidados, hay que destacar que su importancia relativa en la estructura de ingresos es muy diferente según la Jurisdicción que se considere, como se observa en el gráfico, por ejemplo, en el año 2019 en la Provincia de Formosa los recursos de origen nacional representaron el 94% de los recursos totales, mientras que en CABA significaron el 27%, evidenciando la capacidad de algunas pocas provincias de generar un flujo sostenible de recursos de forma autónoma, y también la heterogeneidad sobre la cual reposa el régimen federal de transferencias.

Este tipo de indicadores, que pueden considerarse como un proxy de **capacidad recaudatoria propia** no fueron tomados en cuenta en la elaboración de los acuerdos, es más, al seguir aplicando los mismos índices, han potenciado aún más estas heterogeneidades acentuando el peso de los recursos de origen nacional. Tampoco se han considerado las **necesidades de gasto de las jurisdicciones**, otro indicador que la literatura señala al referirse sobre cómo realizar transferencias entre los diferentes niveles de gobierno con capacidad de igualación.

Si analizamos el mismo gráfico para el año 2016, primer año de vigencia de los acuerdos, observaremos que esta dependencia se acentuó conforme el paso del tiempo, lo que es previsible por la descentralización.

Gráfico 6: Porcentaje de Recursos propios de las provincias vs. Transferencias de origen nacional año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la DNAP

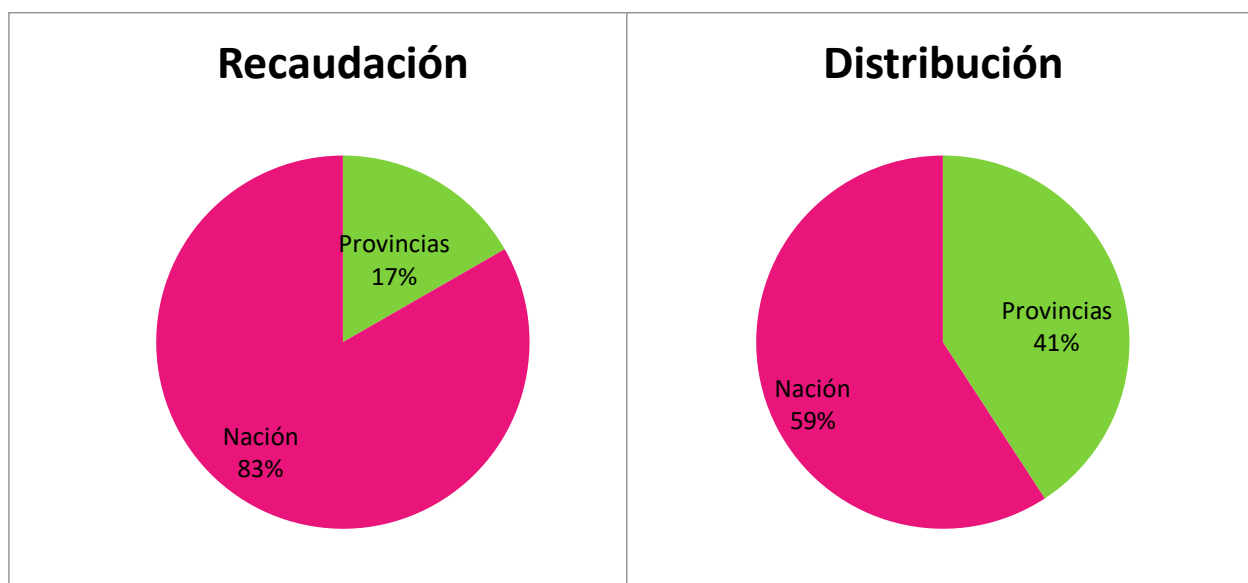
NOTA: Recursos de origen provincial incluyen: Tributarios de origen provincial + no tributarios+ rentas de la propiedad + Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.

En la comparación 2016 vs 2019 es marcada la heterogeneidad observada en la CABA que pasó de un 89 % de recursos propios en 2016 a un 73 % en 2019, pudiendo ser palpable la incidencia diferencial de la descentralización por el cambio de índice que recibió debido al traspaso del servicio de seguridad, además del impacto propio de los Acuerdos. En muchas provincias la dependencia se acentuó, y bajo el periodo analizado no se han corregido las asimetrías en términos de capacidad de recaudación propia.

Siguiendo con la problemática de la correspondencia fiscal, se muestran dos gráficos tomados de la Oficina de Presupuesto del Congreso donde se expone la falta de correspondencia fiscal:

Gráfico 7: Recaudación y distribución de los recursos entre Nación y Provincias:

% de la recaudación total promedio 1995-2018



Fuente: Oficina de presupuesto del congreso

Tabla 1: Recursos tributarios propios

% recursos totales

PROVINCIA	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018	Ranking 1993-1997	Ranking 2018
CABA	85,4%	85,5%	81,1%	82,9%	79,3%	68,6%	1	1
Provincia de Buenos Aires	45,8%	47,2%	46,3%	43,0%	42,7%	48,6%	2	2
Santa Fe	36,2%	34,8%	29,8%	27,6%	27,6%	31,3%	4	3
Mendoza	28,1%	26,3%	25,2%	24,5%	32,6%	30,9%	5	4
Córdoba	38,9%	35,2%	28,6%	25,6%	26,1%	30,7%	3	5
Neuquén	14,5%	16,1%	18,3%	19,0%	24,1%	29,7%	13	6
Tucumán	17,3%	18,2%	19,4%	20,6%	24,4%	25,7%	9	7
Río Negro	20,1%	20,6%	19,9%	18,8%	22,7%	24,2%	7	8
Entre Ríos	25,1%	24,2%	20,8%	16,7%	20,5%	23,9%	6	9
Tierra del Fuego	15,0%	11,3%	16,8%	14,8%	19,6%	23,5%	11	10
Chubut	11,8%	12,6%	14,9%	16,3%	20,0%	23,4%	17	11
Misiones	14,8%	15,2%	15,9%	16,3%	20,4%	22,9%	12	12
San Luis	16,3%	16,7%	19,6%	19,6%	20,8%	22,1%	10	13
Salta	13,7%	15,8%	18,9%	16,5%	17,5%	21,6%	14	14
Santa Cruz	10,4%	7,6%	11,6%	11,8%	18,4%	21,4%	19	15
La Pampa	19,3%	17,3%	17,4%	16,4%	16,6%	21,3%	8	16
Corrientes	11,2%	10,6%	9,7%	10,0%	10,8%	13,0%	18	17
Chaco	12,6%	10,4%	9,6%	9,1%	10,7%	13,0%	15	18
Jujuy	8,8%	9,3%	8,6%	8,1%	10,3%	11,8%	21	19
San Juan	12,1%	13,1%	12,0%	12,4%	12,4%	11,5%	16	20
Santiago del Estero	9,6%	10,7%	8,7%	8,4%	8,9%	9,6%	20	21
Catamarca	7,1%	7,6%	7,3%	8,2%	8,9%	8,7%	22	22
La Rioja	4,2%	3,7%	5,3%	5,3%	7,0%	8,2%	24	23

Fuente: Oficina de presupuesto del congreso

En el gráfico 7 y la tabla 1 se exponen las inequidades recaudatorias de las jurisdicciones, así como la falta de correspondencia fiscal y los diferentes grados de dependencia de los recursos de origen nacional en el tiempo. Además de las cuestiones mencionadas, también debemos señalar que nuestro país presenta grandes inequidades respecto a su desarrollo.

Heterogeneidades en el desarrollo

Sobre el desarrollo de las jurisdicciones se conocen algunos índices que reflejan que el país no es homogéneo.

Uno de estos indicadores es el elaborado por El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este organismo, ha elaborado un índice llamado **Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP)**. Este índice es bastante integral e idóneo ya que incluye además de variables de crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano), a la inclusión social, en forma de pobreza relativa, empleo formal e informal, salud y educación, así como también aspectos de la sostenibilidad ambiental teniendo en cuenta en este ítem emisiones de gases de efecto invernadero y el tratamiento de residuos.

El índice tiene un valor entre 0 y 1, siendo 1 el mayor nivel de desarrollo sostenible.

Tabla 2: Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) Año 2017. PNUD

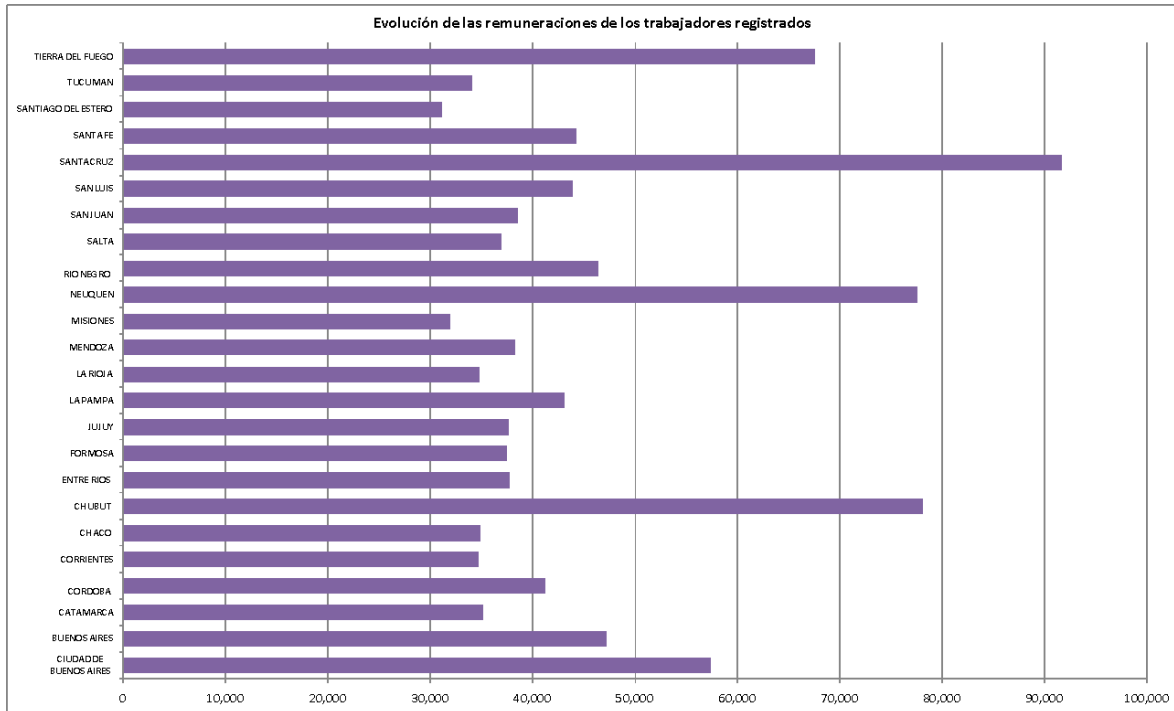
Jurisdicción	IDSP	Ranking
CABA	0.792	1

Chubut	0.595	2
Mendoza	0.588	3
San Luis	0.579	4
Neuquén	0.571	5
Santa Cruz	0.567	6
Entre Ríos	0.565	7
Río Negro	0.564	8
Buenos Aires	0.556	9
Santa Fe	0.553	10
Misiones	0.550	11
San Juan	0.548	12
Tierra del Fuego	0.545	13
Córdoba	0.541	14
Catamarca	0.537	15
La Rioja	0.536	16
Tucumán	0.535	17
La Pampa	0.524	18
Jujuy	0.517	19
Corrientes	0.467	20
Salta	0.464	21
Formosa	0.451	22
Chaco	0.436	23
Santiago del Estero	0.313	24
Total	0.570	

Fuente: PNUD <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/mdgoverview.html>

Es notable que el nivel de desarrollo de la CABA es marcadamente superior al del resto de las jurisdicciones, luego se encuentra un número de provincias por encima de la media nacional como es el caso de Chubut, Mendoza, San Luis y Neuquén, pero parejas, y para culminar en el otro extremo se encuentran las provincias críticas rezagadas en el desarrollo como es el caso de Santiago del Estero.

Gráfico 8: Evolución Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado año 2019 – en pesos- . (Variable utilizada por la literatura como proxy de PBG per cápita)



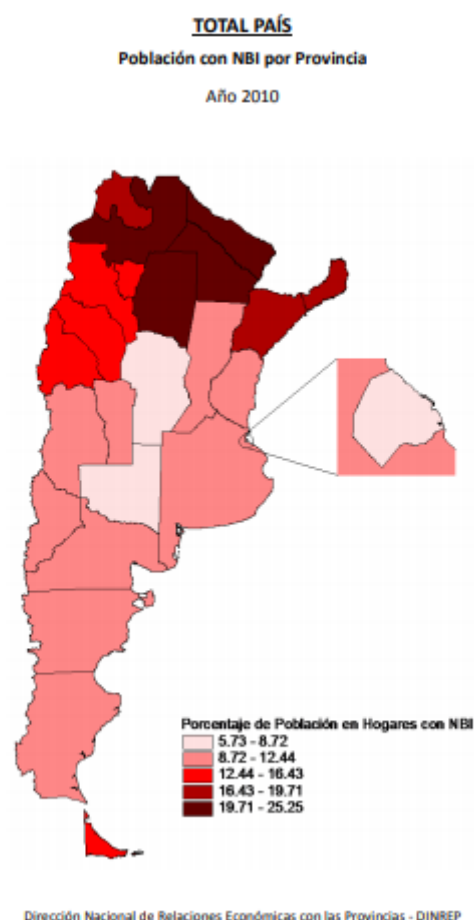
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS - en base a SIPA

Otro indicador que refleja la heterogeneidad en el desarrollo del país es la evolución de las remuneraciones promedio de los trabajadores. Esta variable, aceptada por la literatura como proxy del PBG per cápita, refleja que las provincias en donde las remuneraciones son más altas son las patagónicas y la CABA, mientras que las más bajas suelen ser las del norte del país. Si comparamos los dos extremos de la muestra, podremos observar que las remuneraciones promedio de los trabajadores pueden llegar a la mitad entre una jurisdicción y la otra.

Al analizar el índice elaborado por PNUD de desarrollo sostenible con la variable elegida como proxy de PBG per cápita, se comprueba también que las provincias patagónicas presentan mejor índice de desarrollo que las del norte.

El diagnóstico coincide con el índice de necesidades básicas insatisfechas elaborado por la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (ver figura 2)¹⁵

Figura 2: Población con NBI por Provincia



Fuente: DINREP MECON

Donde también los índices más desfavorables se concentran en la región norte del país con dispersiones muy marcadas entre los hogares con y sin necesidades básicas satisfechas.

Según el informe de DINREP, la definición del NBI provista es la siguiente:

“El concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas está basado en el establecimiento de umbrales mínimos de bienestar, según niveles universalmente

¹⁵ <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

aceptados, los cuales deben ser alcanzados a partir de la cobertura de un cúmulo de necesidades materiales básicas. Así, cuando los hogares, o la población que vive en los mismos, no pueden satisfacer tales necesidades, los mismos son categorizados con NBI.” (p. 3)

Si comparamos las disparidades en desarrollo de la población con los efectos redistributivos generados por los acuerdos vamos a encontrar tomando por ejemplo la distribución para el año 2016 lo siguiente:

Tabla 3: Comparativo personas con NBI, población y adicional recibido por el acuerdo por Provincia

Comparativo vs personas con NBI				
2016				
Efecto del Acuerdo Nación - Provincias				
Participes	Población	Adicional en 2016 por Acuerdo Y Fallos -en millones de pesos-	% Personas con NBI (Sobre el total) (*)	Adicional recibido por Acuerdo y Fallos vs Personas con NBI
Buenos Aires	15.625.084	4.631,2	35,0%	0,0027
Córdoba	3.308.876	9.362,9	5,7%	0,0330
Santa Fe	3.194.537	9.423,8	6,0%	0,0315
C.A.B.A	2.890.151	1.393,4	4,0%	0,0070
Mendoza	1.738.929	879,4	3,6%	0,0050
Tucumán	1.475.384	1.003,3	4,8%	0,0042
Entre Ríos	1.235.994	1.029,7	2,8%	0,0073
Salta	1.214.441	808,3	5,8%	0,0028
Misiones	1.101.593	696,6	4,2%	0,0033
Chaco	1.055.259	1.052,1	4,9%	0,0043
Corrientes	992.595	784,0	3,9%	0,0040
Santiago del Estero	874.006	871,3	4,0%	0,0044
San Juan	695.640	712,9	1,9%	0,0076
Jujuy	673.307	599,1	2,4%	0,0050
Río Negro	638.645	532,1	1,5%	0,0073
Chubut	638.645	333,5	1,1%	0,0063
Neuquén	619.745	366,0	1,4%	0,0054
Formosa	539.883	767,7	2,7%	0,0058
San Luis	431.588	2.406,7	0,9%	0,0524
Catamarca	367.828	580,9	1,1%	0,0110
La Rioja	333.642	436,7	1,0%	0,0085
Santa Cruz	273.964	333,5	0,5%	0,0130
Tierra del Fuego	155.053	260,1	0,4%	0,0145
La Pampa	127.205	396,0	0,4%	0,0219
TOTAL	40.201.994,00	39.661,44	100,0%	

(*) NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

Fuente: Indec, Subsecretaría de Coordinación Provincial, www.casarsada.gov.ar; elaboración propia

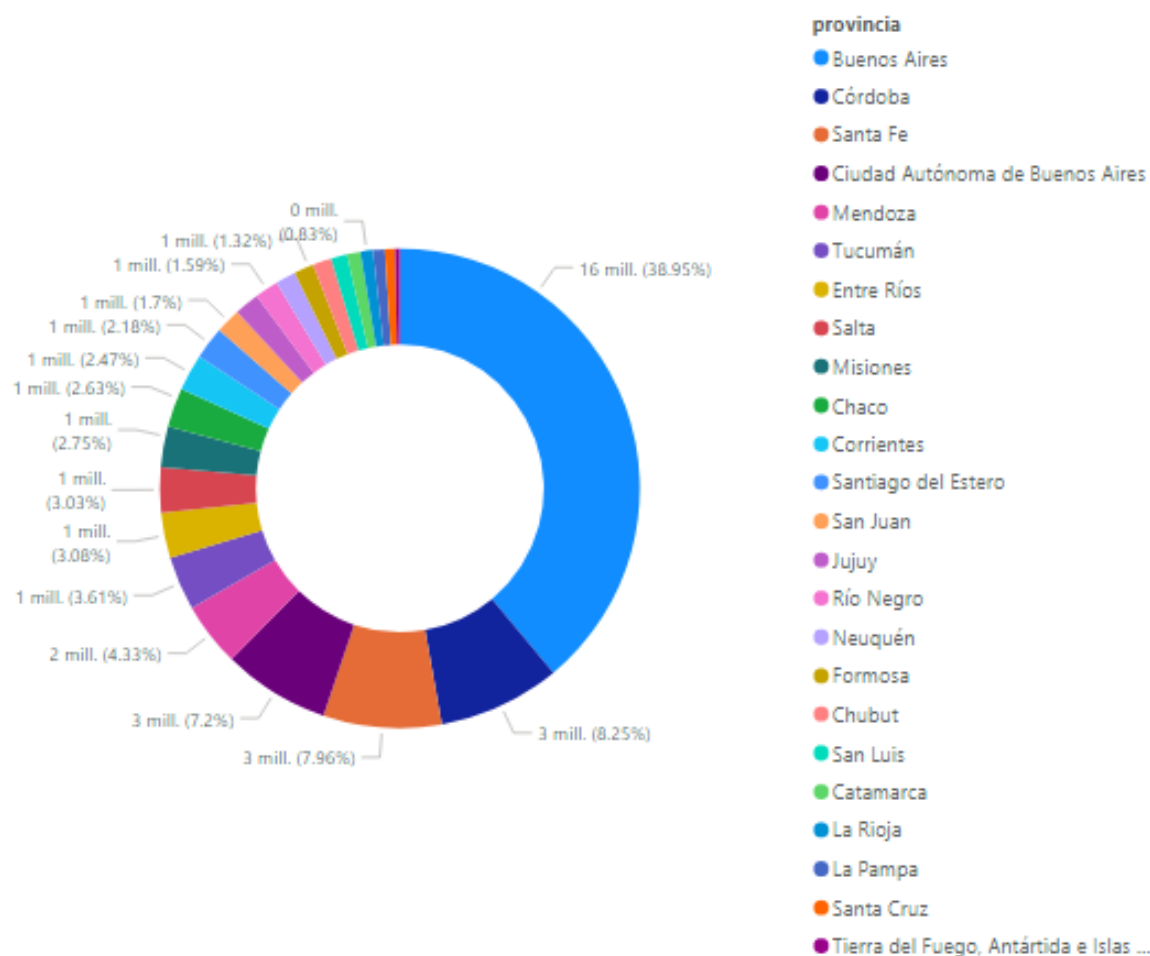
De acuerdo a la clasificación de las jurisdicciones según sus ingresos y su Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas podemos deducir lo siguiente:

Si se analizan los ingresos que reciben las provincias según su proporción de población con NBI, se ven asimetrías. La distribución no tiene fines redistributivos hacia las provincias más pobres, tomando como parámetro el índice de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), más aún para el año 2016 ya que en este año las asimetrías entre las provincias que consiguieron la restitución completa del 15 % mediante fallos de la CSJN (Santa Fe, San Luis y Córdoba) es más marcada.

Como se puede observar, si bien se incrementaron los fondos descentralizados, al hacerlo sin criterios objetivos, la provincia menos favorecida con el régimen actual de coparticipación federal de impuestos, Buenos Aires, es la provincia con más cantidad de personas con NBI.

Estas desigualdades en el nivel de vida de la población dentro del país se ven reflejadas en la concentración de la población en el territorio nacional. Según los autores Sabatto y Doberti: “La República Argentina es un país con un fuerte desequilibrio en la distribución geográfica de su población. De acuerdo al Censo de 2010, cerca del 7 % de los argentinos vive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la capital del país; casi el 34 % lo hace en el Área Metropolitana que esta ciudad conforma junto con el conurbano; aproximadamente el 40 % de la población vive en la Provincia de Buenos Aires.” (Sabatto & Doberti, 2021).

Gráfico 9 Concentración de la población en el país.



Fuente: Elaboración propia base INDEC

Como se puede observar en el gráfico 9, las desigualdades entre las condiciones de vida en el país provocan una concentración de la población en lo que se conoce como el AMBA.

Semejante concentración en el territorio a nivel poblacional tiene su correlato en lo económico. Se observa que se sigue replicando, lo que Alejandro Bunge llamó “país abanico” en 1940.

Planteadas las inequidades en nuestro país, se hace visible la necesidad de políticas de igualación. En este sentido, se deben evaluar los cambios que se realizaron en el Federalismo Fiscal y el impacto que de ellos se derivan. Se procede a describir el test empírico para contrastar el potencial igualador de las transferencias.

El test empírico

El test empírico que se pretende replicar consiste en comparar la elasticidad ingreso de los gastos públicos de las jurisdicciones subnacionales con la de sus recursos propios.

“Si los bienes provistos por los gobiernos subnacionales son normales o superiores, la elasticidad ingreso del gasto público será positiva. Si no hay transferencias intergubernamentales ni endeudamiento, también será positiva e igual la elasticidad ingreso de los recursos propios. Cuando el gobierno de nivel superior diseña un sistema de transferencias redistributivo reciben más las provincias con menor ingreso. En este caso el gasto público se financia con recursos propios y con transferencias. La comparación de elasticidades ingreso provee un test para las políticas de igualación: si la elasticidad del gasto es menor que la de los recursos es un indicador de existencia de un mecanismo de igualación fiscal. O sea, al pasar a provincias con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que los recursos propios, ya que reciben menos transferencias que las de menor ingreso per cápita. La diferencia entre las elasticidades-ingreso de los gastos y los recursos indicaría la intensidad de la política de igualación”. (Porto & Rosales, 2008)

Teniendo en cuenta las heterogeneidades entre jurisdicciones previamente mencionadas, las políticas de igualación importan si se busca cumplir el mandato constitucional de que todos los habitantes del país, independientemente de la región donde vivan, puedan tener acceso a los mismos servicios públicos, con igualdad tanto en cantidad como en calidad. Por ese motivo, y por ser este objetivo compartido con los acuerdos federales bajo análisis, es que el trabajo de investigación se centrará en evaluar si los acuerdos permitieron acercar al país a esta gran meta.

Marco Teórico

La investigación se enmarca en replicar el trabajo elaborado por (Porto & Rosales, 2008) para los años 1993-2000, donde su resultado mostró que las transferencias tuvieron impacto igualador, y actualizarlo para observar la influencia generada por la descentralización de recursos efectuada por los Acuerdos Federales que mencionamos en el capítulo anterior.

Los autores denominan transferencias como igualadoras al régimen de coparticipación. En este punto es pertinente realizar una aclaración sobre porqué se denominan transferencias. Al referirse a las “transferencias” los autores comienzan a describir el régimen de coparticipación federal de impuestos.

Sobre si el régimen de coparticipación puede llamarse una transferencia, existe un debate en la literatura. Sobre esta discusión, la Resolución General Interpretativa 31/2002¹⁶ de la Comisión Federal de Impuestos se expide sobre los principios de automaticidad y generalidad en la remisión de los fondos coparticipables.

Dicha Comisión Federal resolvió:

ARTICULO 1º: Interpretar con alcance general que el principio de automaticidad establecido en el artículo 6º de la Ley 23.548 e incorporado en el párrafo segundo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional, consiste en que los recursos coparticipables deben ser remitidos a las jurisdicciones adheridas al régimen, sin necesidad de gestión alguna y en base a los prorrateadores predeterminados por la leyes vigentes. ARTICULO 2º: Interpretar con alcance general que el principio de generalidad consiste en que la totalidad de las jurisdicciones partícipes del régimen se hallan en igualdad de condiciones para recibir la remisión de los fondos coparticipables. La autoridad federal recauda los recursos coparticipables a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Estos se distribuyen en forma automática entre las aplicaciones específicas, y el estado nacional y las provincias y la CABA.

El mecanismo de recaudación y distribución se realiza con transferencias automáticas, diarias y gratuitas.

Esta aclaración sobre el término transferencias, es pertinente por el objeto de estudio del federalismo fiscal, más particularmente el Argentino, así como las relaciones fiscales intrafederales, no debemos olvidarnos en el caso argentino, las provincias son pre existentes a la nación, y han delegado en ella potestades como la recaudación de ciertos impuestos.

Es importante no confundir las transferencias automáticas con las discrecionales. Una vez zanjada la discusión sobre si el régimen de coparticipación puede ser llamado como una transferencia, el marco teórico puede separarse en dos grandes ejes. Por un lado, el marco teórico sobre la **desigualdad dentro de un país federal** y por el otro el marco teórico sobre

¹⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76005/norma.htm>

cómo las **transferencias entre diferentes niveles de gobierno pueden ser un instrumento de igualación.**

Sobre desigualdad:

El federalismo fiscal distingue entre desigualdades verticales (entre diferentes niveles de gobierno) y desigualdades horizontales (entre territorios ubicados en el mismo nivel) (Musgrave, 1990). La primera se enfoca en revisar cómo se distribuyen las responsabilidades de ingresos y gastos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Por su parte, la segunda estudia las brechas que se originan en las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en las jurisdicciones (Bonet-Morón & Ayala-García, 2016).

Como se describió en el capítulo de diagnóstico, Argentina es un país con serias desigualdades horizontales. En este sentido, (Porto, 2009, p.23) destaca la importancia de las transferencias “En los gobiernos multinivel existen las transferencias intergubernamentales (p.ej. de la Nación a las Provincias). Uno de los objetivos es la «igualación fiscal». Las transferencias de igualación se diseñan para compensar las diferencias de capacidad y necesidad fiscal”.

Analizando los Acuerdos, se observan muchas acciones tendientes a mejorar la brecha vertical, al descentralizar una masa muy importante de recursos, pero sin definiciones claras sobre la brecha horizontal, ya que, si bien se han descentralizado fondos de la órbita nacional hacia las Provincias y la CABA, estos fondos no siguieron criterios objetivos de reparto ni persiguieron *per se* un objetivo igualador. Esta hipótesis será cotejada con la econometría. También en el capítulo de diagnóstico se observó la discrepancia que existe entre quien recauda los impuestos y quien los gasta, entonces, si bien los acuerdos apuntan a la brecha vertical, nunca se han planteado mejorar la correspondencia fiscal. Encontramos así a los gobiernos subnacionales como grandes ejecutores del gasto público pero no como recaudadores de sus propios ingresos.

Sobre la conveniencia de que el ejecutor del gasto sea el gobierno subnacional y no el central, la bibliografía referente responde al Teorema de la descentralización de Oates, quien sostiene que “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- siempre será más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los

niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones” (Garriga & Rosales, 2013). La provisión descentralizada de bienes públicos es deseable según esta teoría ya que el que gasta estará más cerca de los gustos y preferencias de los ciudadanos.

Otro argumento a favor de la descentralización es el de que mejora la “*accountability*”, esto es el control de los electores sobre las decisiones de gasto público.

Si bien existe un gran consenso sobre la ejecución del gasto descentralizado, se debe pensar cómo se financia ese gasto y si es conveniente descentralizar las potestades tributarias. Esto toma relevancia en puntos de partida como el de las jurisdicciones subnacionales argentinas vista en el capítulo de Diagnóstico, se aprecia que la alternativa de descentralización de potestades tributarias y de gasto hacia las jurisdicciones sin participación del gobierno central, recomendado por pensadores de las escuelas liberales, sólo lograrían una perpetuación de estas desigualdades.

Esto se debe a que nuestro país presenta desigualdades prácticamente desde su fundación que aún no han sido saldadas. Basta con remontarse a la obra de (Bunge, 1940) donde el autor concibe a Argentina como un país en forma de “abanico” donde cuánto más un ciudadano se aleja de la capital, o del puerto, sus indicadores socioeconómicos tienden a empeorar.

Con este panorama, con una correspondencia fiscal perfecta *a la Bird*, sólo se lograría perpetuar las inequidades existentes en el país, agravando la ya inequitativa distribución regional de los recursos.

Según Richard Bird, (Bird, 2001) para que la descentralización fiscal funcione se deben cumplir 3 requisitos que se resumen en el “principio de correspondencia”:

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

Debido al crítico punto de partida del federalismo fiscal argentino y las heterogeneidades dentro del país, es imposible implementar en forma estricta el “principio de

correspondencia” de Bird esperando resultados de convergencia. Si la responsabilidad de gastar coincidiera con la de recaudar, las provincias más pobres se encontrarían con una trampa de inequidad, donde los ciudadanos argentinos accederían a diferentes cantidades y cualidades de servicios públicos dependiendo del lugar donde nacieron.

Análogamente, la descentralización total podría derivar en una competencia impositiva entre provincias. Al respecto, (Morado, 2013. p.8) señala: “los aspectos negativos de una competencia impositiva entre jurisdicciones que puede llevar a una provisión sub óptima de bienes públicos y a una ineficiente localización de actividades productivas privadas (...) Es por esta razón que la base natural de la tributación local serían aquellos impuestos que incidan exclusivamente sobre los residentes locales. En definitiva, las facultades tributarias naturales de los gobiernos locales quedan limitadas a un factor inmóvil como la propiedad inmueble, y en menor medida a ciertos ingresos personales (salarios e ingresos profesionales).”

Presentadas las inequidades, la literatura posee una amplia discusión sobre cómo subsanarlas. Las políticas de nivelación aparecen como una respuesta a esta problemática pero existen posiciones a favor y en contra de este tipo de política.

Sobre las políticas de igualación

Sobre la existencia de **políticas de igualación** existen diferentes posturas en la literatura, algunos autores se expresan a favor y otros en contra. Se detalla a continuación ambas posturas.

Si bien es claro que el fin de la igualdad de condiciones de desarrollo es deseable, algunos académicos no están de acuerdo con que el modo de llegar al objetivo sea mediante transferencias que persigan la igualación.

En contra

Un referente del estudio de las finanzas públicas como Oates, llamó a las políticas de nivelación como una **cuestión de gusto** al afirmar que las diferentes capacidades fiscales entre las jurisdicciones tenderán en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades más bajas; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, políticamente autorregulada. (W. Oates, 1995)

Si tenemos en cuenta esta teoría, la necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Si analizamos la *cuestión de gusto* como señaló Oates, en sentido estricto, la idea de la nivelación colisiona con los principios de la descentralización. Si bien Oates reconoce los beneficios de la descentralización.

Además, Porto (2009) menciona que Oates señala un problema adicional de las políticas de igualación: “El problema obvio en el empleo de las transferencias intergubernamentales para fines distributivos es que son transferencias de un grupo de gente a otro. La distribución justa de la renta, por el contrario, implica una distribución entre individuos. (...) El problema estriba en que incluso comunidades relativamente pobres tendrán habitualmente algunas personas ricas y similarmente las jurisdicciones ricas tendrán frecuentemente algunos residentes pobres...”. Como consecuencia de las transferencias, “algunas rentas tenderán a desplazarse desde personas con bajas rentas a individuos relativamente ricos” (Porto, 2009, p.6)

La visión económica que favorece la descentralización de las potestades tributarias y del gasto, en contraposición a las transferencias con fines igualatorios, piensa a la competencia entre jurisdicciones, como un medio para atraer recursos, de este modo bajaría la presión tributaria y crecerían los incentivos para gastar de manera más eficiente. Mi opinión difiere con la de estos autores, ya que, la presión tributaria es importante a la hora de definir invertir en un lugar, pero también lo son otros aspectos como los recursos naturales, la infraestructura o la educación de la población. Estas descentralizaciones dejarían de lado la posibilidad de hacer políticas igualadoras entre jurisdicciones con diferentes características económicas, perpetuando inequidades.

Al respecto Boadway en (Boadway & Shah, 2009, p.64) asevera que las transferencias ecualizadoras *per se* no son la solución al problema de la inequidad entre jurisdicciones. “En este aspecto, la equidad horizontal en su sentido más completo entra en conflicto con el principio de federalismo y su énfasis en el beneficio de la toma de decisiones descentralizada”. Indirectamente, se está haciendo referencia al mencionado principio de correspondencia fiscal.

Existe, por otro lado, una extensa literatura, teórica y aplicada; entre otros, (Bradford et al., 1969) que sostiene que las transferencias ecualizadoras no son la solución debido a que los gobiernos locales son ineficientes. El autor realizó un estudio aplicado donde llegó a la

conclusión de que a medida que más recursos ingresaban a los gobiernos locales, ellos se volvían menos eficientes con el gasto, provocando que esta mayor cuantía de recursos no se refleje en mejor y más bienes públicos proveídos por estos.

A favor

Los autores a favor de las transferencias como mecanismo nivelador sostienen que mediante ellas se pueden garantizar niveles mínimos de provisión de bienes públicos para los habitantes de un país.

Entre los exponentes a favor, se destaca (Shah, 1994), quien agrega al debate sobre los mecanismos de igualación, poniendo el foco en **qué** debería compensarse y **cómo** diseñar el sistema de transferencias.

Para esto, sostiene que hay que mirar, para ecualizar, las necesidades del gasto y las capacidades fiscales. Shah mostró en sus trabajos que en algunos países, cuando se proponían realizar estas transferencias ecualizadoras, miraban o la capacidad de recaudación o la necesidad de gasto para ecualizar, aunque lo óptimo según Shah sería ver ambas partes. En este punto es necesario destacar que para el caso de descentralización bajo análisis, las mayores transferencias desde el estado nacional a los subnacionales no miraron ni un criterio ni el otro. Este descuido deriva en los resultados de la econometría. Poca potencia en la capacidad de igualación.

(Shah, 1994), sobre las políticas de igualación también sostiene que las transferencias igualadoras permiten un estándar mínimo de servicios públicos dentro de un territorio, así como también cumplen el rol de desincentivar la migración fiscal, lo cual conlleva a un **punto donde aumenta la eficiencia económica junto con la equidad**, algo que según Shah raramente coincide en la economía. Lo señalado por el autor se contrapone a (Oates, 1975), que señaló que las transferencias de igualación poseen un efecto tenue en el retraso de la migración inducida fiscalmente.

Un punto de vista opuesto cuestiona la base de eficiencia y equidad de la igualación. (Scott, 1952) y (Courchene, 1978), han argumentado que los pagos de igualación para corregir las desigualdades fiscales inducen ineficiencia en la asignación regional de recursos. Comparten con Shah la idea de que las emigraciones fiscales no se producirían pero en su interpretación,

es menos eficiente que esto no ocurra, ya que las subvenciones, desalentarían la migración de mano de obra a regiones de altos ingresos donde sería más productivo que estén, generando así, ineficiencia en la asignación de recursos.

Otro argumento a favor de las transferencias intergubernamentales es el de que éstas pueden ser utilizadas para corregir externalidades entre jurisdicciones, solucionando así una falla de mercado.

En Argentina, la Constitución Nacional, como se mencionó en el Art. 75 inciso 2 dispone que todos los habitantes deben tener igualdad, entonces para nuestro caso, la discusión en el marco del federalismo fiscal argentino, se inclinaría más por los argumentos de estándares mínimos de servicios públicos, coincidiendo con la visión de Shah.

Siguiendo esta línea de pensamiento, y en un país tan heterogéneo como Argentina, en el trabajo de (Blöchliger & Petzold, 2009) afirman que “Las transferencias de fondos son necesarias desde el punto de vista de la equidad. Hay evidencias de que el aumento de los impuestos a nivel subcentral profundiza las disparidades fiscales y, en consecuencia, ponen en peligro el acceso a los servicios públicos entre jurisdicciones. Si se incrementa la participación de los impuestos a nivel subcentral, se tendrán que dedicar más transferencias para nivelar, de modo que las disparidades se mantengan dentro de un límite”.

Adicionalmente (Blöchliger & Petzold, 2009, p.88) agregan que “Hay un cierto consenso en política fiscal en que la nivelación fiscal es una imprescindible compañera de la descentralización y que el éxito de la segunda dependerá, probablemente, del buen funcionamiento de la primera. Las transferencias de nivelación van a jugar, por tanto, un papel primordial en el proceso de descentralización”.

Existen argumentos a favor y en contra de la descentralización como se ha expuesto. Siempre es importante tener en cuenta el grado de disparidad subnacional tanto en el desarrollo como en las capacidades tributarias del caso bajo análisis para poder arribar a conclusiones.

Sobre el federalismo fiscal argentino y sus características particulares

Hecho un recorrido sobre la literatura internacional y nacional de las finanzas públicas, es necesario hacer una mención especial sobre el federalismo fiscal argentino, el cual posee características únicas. Sobre el caso, (Garriga & Rosales, 2013, p.287) analizaron el régimen actual, llegando a caracterizarlo como *federalismo coercitivo*: “La etapa de federalismo

coercitivo comienza con la reforma de 1980 y modificaciones siguientes. Se caracteriza por reglas marcadamente cambiantes en periodos relativamente cortos y arreglos discrecionales inducidos por el gobierno central. No existían discusiones parlamentarias sólidas, sino que se alcanzaban acuerdos políticos previos. La consolidación de esta etapa de federalismo coercitivo dio origen a lo que se conoce como el “laberinto de la coparticipación”.

Según la definición de Garriga, pese a los avances en el diálogo federal, seguimos en la etapa de federalismo coercitivo al seguir manteniendo el laberinto de coparticipación (ANEXO I).

Para agregar al argumento, la distribución secundaria (entre el nivel subnacional de gobierno) en la actualidad no responde a ningún criterio racional explícito, derivando en inequidades e ineficiencias. Además, la rigidez del sistema (coeficientes fijos en el tiempo), impide responder adecuadamente a los cambios de entorno (aprendizaje).

Habiendo abordado el marco teórico, a continuación se expondrá el análisis empírico

Análisis, definición de los datos y metodología

Hipótesis:

El test empírico desarrollado en este trabajo de investigación es el utilizado por (Porto & Rosales, 2008), previamente también el utilizado por (Gasparini & Porto, 1998) y (Bahl & Wallace, 2003).

El test consiste en comparar la elasticidad ingreso de los gastos públicos de las provincias con la de sus recursos propios.

Las expresiones a emplear para la realización de las estimaciones econométricas, para el nivel provincial, son las siguientes:

$$\mathbf{LnGTpc = \alpha_0 + \alpha_1 LnPob + \alpha_2 LnPBGpc + \mu}$$

$$\mathbf{LnRPpc = \alpha_0 + \alpha_1 LnPob + \alpha_2 LnPBGpc + \mu}$$

Donde

GTpc: Gasto Público Total per cápita

RPpc: Recursos Propios per cápita

Pob: Población

PBGpc: Producto Bruto Geográfico per cápita

μ : Término de perturbación o error

Se procedió a la elaboración de series estadísticas en forma de datos de panel, es decir, observaciones que se repiten en el tiempo para una muestra de unidades determinado.

En este trabajo las unidades a observar son las 24 jurisdicciones subnacionales, los valores a observar son el Gasto Público per cápita, Recursos Propios per cápita, Población y PBG per cápita. Es decir, de estas 4 variables tenemos 24 jurisdicciones que son la i y la t es un período de tiempo que va desde 2014 hasta 2019

- Los datos del **gasto público y los recursos propios** se obtuvieron de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, del Ministerio de Economía de la Nación. Es importante aclarar que al momento de la elaboración de este trabajo, los datos para el año 2019 sólo estaban actualizados hasta el III trimestre acumulado.
- Los datos de **Población** se obtuvieron de las proyecciones provinciales de población elaborada por el INDEC por jurisdicción en base al último censo publicado¹⁷.
- Argentina no cuenta con estadísticas oficiales de **Producto Bruto Geográfico** actualizadas para los periodos 2014-2019. El Producto Bruto Geográfico (PBG) “es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción, entendiéndose por residente a una unidad institucional que se encuentra en el territorio económico de una jurisdicción y mantiene un centro de interés económico en ese territorio, es decir, realiza o pretende realizar actividades económicas o transacciones a una escala significativa, indefinidamente o durante un período prolongado de tiempo, que normalmente se interpreta como un año” (Jara, 2015). Por no contar con las estadísticas, se utilizó la herramienta de **variable proxy**. Las variables elegidas fueron las remuneraciones de los trabajadores registrados por sector de actividad del Ministerio de Trabajo de la Nación¹⁸. Esta serie muestra por provincia la remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado. Dentro del informe el cuadro que utilicé

¹⁷ INDEC. (2013). Proyecciones provinciales de población por sexo y grupo de edad 2010-2040. Buenos Aires: INDEC.

¹⁸ <https://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/oede/estadisticasregionales.asp>

fue el Cuadro 1: Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado. La serie se presenta por mes, de esta manera, para llevarlo a periodicidad anual, se procedió a elaborar un promedio. Este resultado se utilizó como proxy del PBG por habitante. Un antecedente de esta utilización se encuentra en el libro Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones (Garriga & Rosales, 2013).

Luego de elaborado el panel de datos, se procedió a realizar las regresiones correspondientes en el software econométrico *Stata*. Se replicaron las estimaciones de (Porto & Rosales, 2008). Para ello, se utilizaron modelos econométricos de datos de panel para los años 2014-2019 con efectos fijos, incluyendo variables dummy para cada una de las provincias, con el objetivo de captar la heterogeneidad no observable en cada una de estas, (variables que caracterizan a cada provincia y que son difíciles de medir).

Las variables dependientes

LG log Gasto Público Total per cápita

LRP: log Recursos Propios per cápita

Las variables explicativas

Pob: Población

PBGpc: Producto Bruto Geográfico per cápita

En el siguiente cuadro se observan los resultados obtenidos comparados con los obtenidos por (Porto & Rosales, 2008):

Tabla 4: Resultados obtenidos de la econometría vs (Porto & Rosales, 2008)

Variables	RESULTADOS			
	Mi Regresión		Regresión Porto y Rosales	
	Gasto Total PC	Rec Propios PC	Gasto Total PC	Rec Propios PC
Población	-0.586	1.178	0.924	1.381
p-value	0.613	0.327	0.000	0.000
PBG per cáp	0.867	0.878	0.267	0.994
p-value	0.000	0.000	0.015	0.000
Constante	-3.654	-29.482	-7.806	-22.484
p-value	0.813	0.068	0.001	0.000
R2	0.915	0.925	0.606	0.004
Regresión	Efectos Fijos		Efectos Fijos	
Periodo	Panel 2014-2019		Panel 1993-2000	
N° de Obs	144 (24 Jurisdicciones en 6 años)		184 obs. (23 prov en 8 años)	

Nota: todas las variables se consideran en términos de logaritmos

Fuente: Elaboración propia

Se observa que los coeficientes estimados (elasticidades) tienen el signo esperado pero no son significativamente distintos de cero. Test F de significatividad conjunta arroja resultado significativo.

Contraste de la hipótesis

Si los bienes provistos por los gobiernos subnacionales son normales o superiores, la elasticidad ingreso del gasto público será positiva. Para nuestra regresión, es positiva, comprobándose.

Si no hay transferencias intergubernamentales ni endeudamiento, también será positiva e igual la elasticidad ingreso de los recursos propios, este punto también se comprueba.

Tabla 5: Comparación de resultados obtenidos de la econometría vs los resultados de (Porto & Rosales, 2008)

Elasticidades	Mi Regresión	Porto y Rosales
Elasticidad ingreso de los Gastos	0.867	0.267
Elasticidad ingreso de los Recursos Propios	0.878	0.994
Diferencias (Intensidad de la Nivelación)	0.011	0.727

Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar las dos situaciones bien distintas respecto de las políticas de nivelación entre el periodo estudiado por Porto y Rosales y el periodo 2014-2019. $E_{p,y}$ es mayor que $E_{g,y}$ pero por muy poco. Una diferencia grande argumenta la presencia de igualación en la política fiscal nacional. Con una diferencia muy pequeña de 0.011 se puede sostener que la política de igualación es poco potente.

Se puede concluir que, como se expuso antes, se descentralizó un porcentaje de recursos muy grande, pero sin atender las necesidades de gasto de las diferentes jurisdicciones, ni su capacidad fiscal. Un comienzo de cambio en el sistema de transferencias podría haberse desarrollado de forma gradual con la incorporación de estos nuevos recursos. Se entiende la complejidad de cambiar los índices de la ley 23.548 al ser un juego de suma cero, pero al incorporar nuevos recursos a la masa que se reparte, esta pudo haber sido la oportunidad para comenzar el cambio.

De esta manera, progresivamente podrían coexistir los dos regímenes, siendo el nuevo actualizable en cierto periodo temporal, para luego ir abandonando el antiguo, alimentando con más recursos el nuevo régimen, permitiendo morigerar los inconvenientes provenientes de la modificación de los índices estancos del régimen actual. Este régimen gradual y

prolongado en el tiempo les otorgaría a su vez, previsibilidad presupuestaria a las jurisdicciones.

Al respecto, (Ma, 1997) destaca que este punto es especialmente evidente cuando los intereses creados de grupos particulares (por ejemplo, regiones) se ven amenazados por una reforma propuesta de la fórmula de distribución de transferencias. Ma desarrolla que es difícil imaginar un cambio importante en el método de distribución que no cause oposición por parte de los gobiernos subnacionales que están peor debido a tales cambios, entonces elabora que una forma de maximizar el apoyo político de los gobiernos subnacionales es incorporar el nuevo sistema de forma gradual. Con este método, el número de regiones en peor situación puede reducirse a un mínimo e incluso a cero desde el comienzo de la reforma. Con menos regiones que sufren la reforma, aumenta su viabilidad política.

En resumen, si al descentralizar nuevos recursos, se utilizasen nuevos parámetros que persigan objetivos igualatorios se daría la premisa de mayor descentralización con mayor igualación fiscal.

Con la descentralización realizada mediante los índices estancos de la ley 23.548 se comprueba que a mayor descentralización, menor potencial de igualación fiscal.

Al analizar las elasticidades, si la elasticidad del gasto es menor que la de los recursos, se trata de un indicador de existencia de un mecanismo de igualación fiscal. O sea, al pasar a provincias con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que los recursos propios ya que reciben menos transferencias que las de menor ingreso per cápita. La relación gastos/recursos propios disminuye al aumentar el ingreso de la jurisdicción. La diferencia entre las elasticidades-ingreso de los gastos y los recursos indicaría la intensidad de la política de igualación.

La elasticidad ingreso del gasto arroja un resultado menor a la del recurso, entonces se comprueba el criterio de igualación fiscal, pero la diferencia es muy cercana a 0, muy diferente a la diferencia presentada en el trabajo de Porto, entonces la intensidad de ésta igualación se comprueba que es muy baja.

Las salidas econométricas:

Tabla 6: Resultados obtenidos en (Porto, 2008)

Variables	Provincias (1)	
	Gasto total per cápita	Recursos propios per cápita
Población	0.924	1.381
p-value	0.000	0.000
PBG per cápita	0.267	0.994
p-value	0.015	0.000
Constante	-7.806	-22.484
p-value	0.001	0.000
R²	0.606	0.004
Regresión	efectos fijos	
Periodo	panel 1993-2000	
Nº de observaciones	184 obs. (23 prov en 8 años)	

Analizando las salidas expuestas en los tablas 6 y 7, en ambas la prueba F arroja resultados menores a 0,05 % lo que significa que los coeficientes del modelo son diferentes de cero en conjunto.

A los efectos de demostrar las heterogeneidades entre jurisdicciones para el periodo, se adjunta una desagregación más pormenorizada de algunas variables estudiadas en el test empírico. También se incluyen las observaciones para el periodo comparado en (Porto & Rosales, 2008)

**Tabla 8: Comparación Indicadores sintéticos agregados nivel de provincias.
(Promedio 1993-2000 y Promedio 2014-2019)**

Jurisdicciones	RECURSOS PROPIOS / GASTO TOTAL		
	2014-2019	1993-2000	Diferencias
CIUDAD DE BUENOS AIRES	0.73	No hay datos	-
BUENOS AIRES	0.42	0.52	-0.10
CATAMARCA	0.19	0.11	0.08
CORDOBA	0.33	0.42	-0.09
CORRIENTES	0.14	0.13	0.01
CHACO	0.11	0.13	-0.02
CHUBUT	0.46	0.15	0.31
ENTRE RIOS	0.23	0.31	-0.08
FORMOSA	0.09	0.07	0.02
JUJUY	0.11	0.17	-0.06
LA PAMPA	0.36	0.30	0.06
LA RIOJA	0.11	0.10	0.01
MENDOZA	0.46	0.46	0.00
MISIONES	0.23	0.17	0.06
NEUQUEN	0.57	0.25	0.32
RIO NEGRO	0.37	0.24	0.13
SALTA	0.24	0.22	0.02

SAN JUAN	0.29	0.17	0.12
SAN LUIS	0.23	0.33	-0.10
SANTA CRUZ	0.42	0.24	0.18
SANTA FE	0.29	0.42	-0.13
SANTIAGO DEL ESTERO	0.14	0.15	-0.01
TUCUMAN	0.27	0.22	0.05
TIERRA DEL FUEGO	0.36	0.23	0.13
Promedio	0.37	0.35	0.02

Fuente: Elaboración propia en base a información de MECON y (Porto & Rosales, 2008)

Conclusiones

La problemática planteada en este trabajo de investigación es relevante para el desarrollo del federalismo argentino y ha acompañado a la Argentina desde el principio de su historia. La distribución de los recursos, ha estado en discusión desde la génesis de la Nación. Como expuso la Oficina de Presupuesto del Congreso: “El texto originario de nuestra Constitución Nacional (1853/60) previó, por un lado, un sistema de separación de fuentes tributarias que determinaba los instrumentos tributarios que corresponderían a la Nación y a las provincias y, por el otro, un mecanismo de transferencias nacionales destinado a auxiliar a las provincias cuyos presupuestos no cubrieran sus gastos ordinarios con el fin de reducir disparidades fiscales estructurales, en un fiel reflejo del espíritu federal emergente. Pero el sistema original de la Constitución no resultó eficaz para administrar los recursos fiscales ante circunstancias económicas críticas (generadas apenas 30 años después de su institución), y llevaron a que su texto sufriera distintas mutaciones interpretativas. De esta manera se impuso la concurrencia de fuentes tributarias entre la Nación y las Provincias en lo relativo a los impuestos internos, hasta entonces sólo recaudados por estas últimas, que debió ser avalado por la CSJN años más tarde” (OPC, 2020). Este relato expone que la problemática de las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno ha nacido con la Nación Argentina misma.

Entonces, si bien el problema no es nuevo, la magnitud de la descentralización de recursos sí es un hecho novedoso en la historia del federalismo fiscal argentino. Como observamos,

los resultados econométricos demuestran que la descentralización no conllevó mayores niveles de igualdad.

En mi opinión el problema mayor es la oportunidad desperdiciada de haber modificado un régimen que está obsoleto y no es afín a mejorar la igualdad luego de muchos años de no haber discusiones en términos de federalismo fiscal, bajo el contexto de mayor afluencia de recursos como se mencionó en los capítulos anteriores. Para hacer transferencias equalizadoras, siguiendo las recomendaciones de Shah, deben observarse las necesidades del gasto así como las capacidades recaudatorias, esta podría ser una explicación a los resultados de la econometría, ya que al no ser tenidos en cuenta, los resultados arrojaron magra capacidad igualadora.

Si pensamos el sistema de transferencias en Argentina, veremos que no percibe ninguno de los criterios, ni de necesidad del gasto ni de capacidades recaudatorias, es claro que reformar el sistemas de transferencias es difícil si se lo ve como un juego de suma "0", donde lo que le den de más a una jurisdicción deberá salir de otra. Sobre este punto es importante tomar lo escrito en (Ma, 1999) donde señala que para abandonar un régimen donde haya jurisdicciones perdedoras, para asegurar la viabilidad política del cambio se debe optar por un régimen nuevo que gradualmente reemplace al anterior. La descentralización de recursos "nuevos" para las jurisdicciones podría haber nutrido la masa de recursos de este nuevo régimen.

Este nuevo sistema incremental podría haber sido el escenario planteado por los Acuerdos. Se han descentralizado los recursos de forma vertical, hacia los gobiernos subnacionales, pero no se aprovechó el cambio para hacer la reforma, sino que se eligió como índices de distribución los coparticipables, que ya se sabe que no poseen criterios objetivos de reparto y que son índices fijos desde 1988.

Si bien el problema de no poseer criterios objetivos de reparto de coparticipación persistiría por un tiempo, estas transferencias tendrían más poder igualador, contrario a los resultados obtenidos en la econometría en este trabajo de investigación, pudiendo convertirse, además en el primer paso hacia la puerta de salida a un régimen vetusto.

Bibliografía

- Aronson, J. R. (1977). *Financing the New Federalism (Revenue Sharing, Conditional Grants and Taxation)*. JSTOR.
- Asensio, M. A. (1999). Un enfoque económico institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino. *Económica*, 45.
- Bahl, R. W., & Wallace, S. (2003). Fiscal Decentralization: The Provincial-Local Dimension In James Aim and Jorge Martinez-Vazquez, eds. *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard Bird*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 27-58.
- Berteá, A. O. (2016). Asignación específica de impuestos coparticipables: ¿Peligra la vigencia del Impuesto al Cheque? 49° *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.*, 6.
- Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009). Impuestos y transferencias de fondos: Sobre la composición de los ingresos de los gobiernos subcentrales. *OCDE Papeles de Trabajo*, 53.
- Bonet-Morón, J. A., & Ayala-García, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.235>
- Bradford, D. F., Malt, R. A., & Oates, W. E. (1969). The rising cost of local public services: Some evidence and reflections. *National Tax Journal*, 22(2), 185-202.
- Bunge, A. E. (1940). *Una nueva argentina*. G. Kraft Ltda.
- Cao, H. (2007). Una nueva perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos. *Presentado en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires, agosto.*

- Courchene, T. J. (1978). Avenues of adjustment: The transfer system and regional disparities. *Canadian confederation at the crossroads*, 145.
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*. Editorial Dunken.
- Gasparini, L., & Porto, A. (1998). Distribución regional del residuo fiscal neto. *Económica*, 44(3), 47-73.
- Jara, L. (2015). *PBG - Producto Bruto Geografico*. Observatorio Económico y Social UNR. <https://observatorio.unr.edu.ar/pbg-producto-bruto-geografico/>
- Llach, J. J. (2001). Un nuevo contrato fiscal federal: Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa. *VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal (Buenos Aires, 2001)*.
- Ma, J. (1997). Intergovernmental fiscal transfers in nine countries: Lessons for developing countries. *Available at SSRN 597228*.
- Morado, N. (2013). REGÍMENES DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS PROVINCIAS. *FCE UNCUYO*, 104.
- Müller, A. (2010). Federalismo fiscal en Argentina: Instituciones, funciones y desempeño. *Documento de Trabajo*, 21.
- Musgrave, R. A. (1990). Horizontal equity, once more. *National Tax Journal*, 43(2), 113-122.
- Oates, W. (1995). Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects: A Note. *Public Finance Quarterly*, 23(2), 271-274.
<https://doi.org/10.1177/109114219502300209>
- Oates, W. E. (1982). The New Federalism: An Economist's View. *Cato J.*, 2, 473.

- OPC. (2020). *FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA. EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVA HISTÓRICA*. Buenos Aires.
- Piffano, H. L. (1999). *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Piffano, H. L. P. (1998). Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal. *Económica*, 44.
- Piffano, H. L. P. (2004). Notas sobre federalismo fiscal. *Universidad Nacional de La Plata*.
- Porto, A. (2008). *I. El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino -II. Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la " tasa de abasto"*.
<https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/doc71.pdf>
- Porto, A. (2009). UNA RECORRIDA POR LA TEORÍA, Y LA PRÁCTICA EN LA ARGENTINA, DEL FEDERALISMO FISCAL. *XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, 26.
- Porto, A. (2016). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina. *Documento para discusión No IDB-DP-494, BID*.
- Porto, A., & Rosales, W. (2008). Igualación Fiscal en los Distintos Niveles de Gobierno de la Argentina. *Actualidad Económica*, 18(66), 9-22.
- Sabatto, D., & Doberti, J. I. (2021). Factores condicionantes del proceso de descentralización. Un análisis del caso argentino. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 52, Article 52. [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/230](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/230)
- Scott, A. D. (1952). Federal grants and resource allocation. *Journal of Political Economy*, 60(6), 534-536.
- Shah, A. (1994). *A fiscal needs approach to equalization transfers in a decentralized federation*. The World Bank.

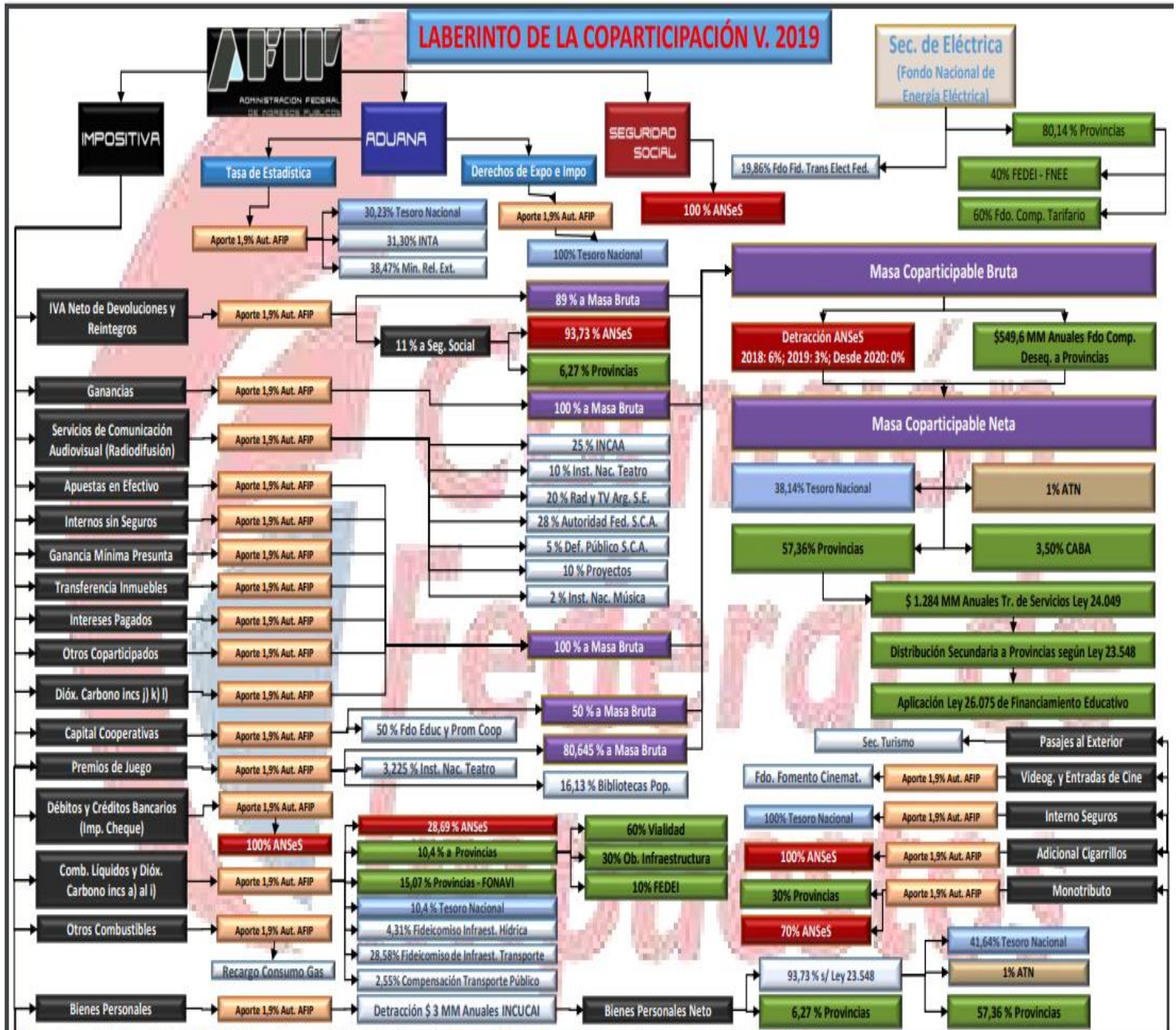
StataCorp. (2009). *Stata Statistical Software*.

Tannenwald, R. (1997). Fiscal Capacity, Fiscal Need, and Fiscal Comfort: New Evidence and its Relevance to Devolution. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, 90*, 395-405.

Tannenwald, R. & others. (1998). Come the devolution, will states be able to respond? *New England Economic Review*, 53-73.

Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, second edition*. MIT Press.

ANEXO I



Elaborado por el Lic. Vicente Alberto POLLOLA, para la Comisión Federal de Impuestos en su carácter de Asesor Económico Financiero. CABA 07 de agosto 2019.

Fuente: Comisión Federal de Impuestos

http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2019.pdf

ANEXO II

En este anexo se propone una regresión alternativa a la propuesta por Porto y Rosales. En este sentido se agrega como variable de control de la regresión la deuda provincial, y se agrega como variable dummy a la inflación de los años estudiados.

Los datos sobre la deuda provincial fueron obtenidos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, del Ministerio de Economía de la Nación. Esta dirección presenta la información desagregada por provincia del stock de deuda provincial, en esta oportunidad el dato seleccionado fue el Total sin deuda flotante.

Para la variable inflación la información se obtuvo de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA. Se utilizó esta fuente y no la del INDEC ya que el organismo nacional no cuenta con una serie continua que abarque los años de 2014 a 2016.

A continuación se detallan las salidas obtenidas por las regresiones:

```

. xtreg LG LPob LPBG LD d_INFLACION*, fe
note: d_INFLACION6 omitted because of collinearity

Fixed-effects (within) regression              Number of obs   =       144
Group variable: id                            Number of groups =        24

R-sq:                                         Obs per group:
    within = 0.9877                           min =           6
    between = 0.5597                          avg =          6.0
    overall = 0.3706                          max =           6

                                         F(8,112)       =    1125.47
corr(u_i, Xb) = -0.9851                      Prob > F       =     0.0000

```

LG	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
LPob	-2.917067	.5193844	-5.62	0.000	-3.946161	-1.887974
LPBG	.4262643	.2061978	2.07	0.041	.0177098	.8348188
LD	.0520782	.0142108	3.66	0.000	.0239214	.0802351
d_INFLACION1	-.5003122	.1703102	-2.94	0.004	-.83776	-.1628644
d_INFLACION2	-.7201214	.2278437	-3.16	0.002	-1.171564	-.2686784
d_INFLACION3	-.3411463	.1085327	-3.14	0.002	-.5561899	-.1261026
d_INFLACION4	-.158631	.0540717	-2.93	0.004	-.2657672	-.0514949
d_INFLACION5	-.1408752	.0789572	-1.78	0.077	-.2973187	.0155683
d_INFLACION6	0	(omitted)				
_cons	33.09447	8.220701	4.03	0.000	16.8062	49.38273
sigma_u	2.6402396					
sigma_e	.05163021					
rho	.99961774	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(23, 112) = 51.08 Prob > F = 0.0000

```

. xtreg LRP LPob LPBG LD d_INFLACION*, fe
note: d_INFLACION6 omitted because of collinearity

Fixed-effects (within) regression           Number of obs   =       144
Group variable: id                         Number of groups =        24

R-sq:                                       Obs per group:
    within = 0.9767                          min =           6
    between = 0.0410                          avg  =          6.0
    overall = 0.1004                          max  =           6

corr(u_i, Xb) = -0.8304                      F(8,112)        =       588.14
                                                Prob > F        =        0.0000

```

LRP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
LPob	-1.485769	.7864563	-1.89	0.061	-3.044031	.0724931
LPBG	.0319761	.3122264	0.10	0.919	-.5866606	.6506128
LD	.0465265	.0215181	2.16	0.033	.0038911	.0891618
d_INFLACION1	-.9030176	.2578851	-3.50	0.001	-1.413984	-.3920513
d_INFLACION2	-1.131519	.3450028	-3.28	0.001	-1.815098	-.4479403
d_INFLACION3	-.6190602	.1643411	-3.77	0.000	-.944681	-.2934393
d_INFLACION4	-.3333694	.0818758	-4.07	0.000	-.4955959	-.171143
d_INFLACION5	.0044282	.1195576	0.04	0.971	-.2324598	.2413163
d_INFLACION6	0	(omitted)				
_cons	16.09939	12.44785	1.29	0.199	-8.564434	40.76322
sigma_u	1.5152726					
sigma_e	.07817889					
rho	.99734513	(fraction of variance due to u_i)				

```

F test that all u_i=0: F(23, 112) = 134.07                Prob > F = 0.0000

```

De esta manera, se presenta la comparación de los resultados de las 3 regresiones elaboradas

Variables	RESULTADOS					
	Regresión Alternativa		Mi Regresión		Regresión Porto y Rosales	
	Gasto Total PC	Rec Propios PC	Gasto Total PC	Rec Propios PC	Gasto Total PC	Rec Propios PC
Población	-2.917	-1.485	-0.586	1.178	0.924	1.381
p-value	0.000	0.061	0.613	0.327	0.000	0.000
PBG per cáp	0.426	0.031	0.867	0.878	0.267	0.994
p-value	0.041	0.919	0.000	0.000	0.015	0.000
Deuda per cáp	0.052	0.046				
p-value	0.000	0.033				
Constante	33.094	16.099	-3.654	-29.482	-7.806	-22.484
p-value	0.000	0.199	0.813	0.068	0.001	0.000

R2	0,9877	0.976	0.915	0.925	0.606	0.004
Regresión	Efectos Fijos		Efectos Fijos		Efectos Fijos	
Periodo	Panel 2014-2019		Panel 2014-2019		Panel 1993-2000	
N° de Obs	144 (24 Jurisdicciones en 6 años)		144 (24 Jurisdicciones en 6 años)		184 obs. (23 prov en 8 años)	

Nota: todas las variables se consideran en términos de logaritmos

Fuente: Elaboración propia

Se observa que los coeficientes estimados (elasticidades) tienen signo negativo para la variable población y positiva para PBG y Deuda. Además, no son significativamente distintos de cero. Test F de significatividad conjunta arroja resultado significativo.

Contraste de la hipótesis

Si los bienes provistos por los gobiernos subnacionales son normales o superiores, la elasticidad ingreso del gasto público será positiva. Para las 3 regresiones, es positiva, comprobándose.

Si no hay transferencias intergubernamentales e incorporando a la regresión la variable endeudamiento, también será positiva e igual la elasticidad ingreso de los recursos propios, este punto también se comprueba.

Tabla 5: Comparación de resultados obtenidos de la econometría vs los resultados de (Porto & Rosales, 2008)

Elasticidades	Regresión Alternativa	Mi Regresión	Porto y Rosales
Elasticidad ingreso de los Gastos	0.426	0.867	0.267
Elasticidad ingreso de los Recursos Propios	0.031	0.878	0.994
Diferencias	-0,395	0.011	0.727
(Intensidad de la Nivelación)			

Una vez incorporando el rol de la deuda, que no fue considerado en Porto y Rosales y agregando a su vez el papel de la inflación en las finanzas públicas se arriba a la siguiente conclusión: Erp, es menor que Eg, en una magnitud considerable. Esto significa que no existe presencia de igualación en la política fiscal analizada.