

**PONENCIA: CONSECUENCIAS DE LA INTERACCIÓN ENTRE EL
PRESUPUESTO NACIONAL Y LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES SOBRE LA
REDISTRIBUCIÓN Y ESTABILIZACIÓN REGIONAL DEL INGRESO¹**

Por el doctor **ALBERTO PORTO**
Académico de Número

Introducción

Desde la propuesta de Musgrave, en su libro “*The theory of Public Finance*” (1959), los problemas que son objeto de estudio de las finanzas públicas se clasifican en tres ramas: servicios, distribución y estabilización. Durante los últimos 20 años, el análisis de la interacción entre las últimas dos dimensiones ha ganado un espacio importante en la literatura aplicada a países desarrollados, al indagar si la política fiscal nacional redistribuye ingresos entre las provincias y si actúa como compensador de las fluctuaciones provinciales de la actividad económica. Sin embargo, su extensión a economías en desarrollo, y en particular a Argentina, presenta un déficit.

¹ Esta ponencia es un resumen del trabajo que con el mismo título realizaron W. Cont, A. Porto y P. Juarroz. El trabajo completo puede consultarse en C. Gervasoni y A. Porto (eds. 2013): *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Ed. de Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. La metodología de construcción de las series, las fuentes de los datos y las referencias bibliográficas no se incluyen en este resumen.

El tema de la redistribución regional ha sido y sigue siendo uno de las cuestiones centrales de la política económica y fiscal de la Argentina. El origen se remonta a los tiempos de la organización nacional que enfrentó, para su concreción, la oposición de la región rica (Buenos Aires) a sumarse con el resto de provincias pobres. El tema no ha perdido vigencia. Un siglo y medio después, en 1994, se le dio jerarquía constitucional a la coparticipación federal de impuestos que tiene como uno de sus objetivos la redistribución entre provincias. Pero la coparticipación, y las transferencias en general, son sólo uno de los instrumentos fiscales que redistribuyen entre provincias, debiendo agregarse el presupuesto nacional.

Dada la organización fiscal de Argentina, el gobierno nacional recauda impuestos en todo el territorio (aproximadamente el 85% del total de la recaudación tributaria de los tres niveles de gobierno). Esos impuestos tienen una incidencia territorial diferente entre provincias dependiendo, principalmente, de la estructura productiva en cada una de ellas. La suma recaudada por el gobierno nacional se destina a financiar el gasto del gobierno nacional (aproximadamente 75% en 2010, incluyendo intereses de la deuda) y las transferencias a las provincias (aproximadamente 24% en 2010, habiendo representado un máximo de 33% en 2004). El monto total del gasto público nacional y su asignación entre distintas finalidades se sancionan cada año, aunque existen fuertes rigideces que impiden reasignaciones de importancia. En cambio, las transferencias automáticas están sujetas a restricciones de mayor plazo impuestas por la legislación nacional (por ejemplo, los coeficientes actuales de distribución primaria y secundaria están vigentes desde 1998), mientras que las transferencias de tipo discrecional presentan una mayor flexibilidad en su ejecución.

Este trabajo estima los efectos de la política fiscal nacional sobre las diferencias de producto per cápita de largo plazo entre las provincias argentinas (redistribución) en forma conjunta con el rol cíclico de corto plazo de absorber o amplificar los shocks locales (estabilización). La política fiscal considerada aquí comprende la totalidad de los gastos y transferencias nacionales, con sus respectivos impuestos, de manera coherente con la tendencia en la literatura de no concentrarse en el impacto de impuestos o gastos específicos. Se aproximan los efectos redistribución y estabilización por medio de un enfoque de beneficio geográfico del gasto e incidencia geográfica de los impuestos, para luego estimarlos con modelos econométricos habitualmente utilizados en la literatura internacional. Los principales resultados son que el gasto nacional más las transferencias redistribuyen levemente (disminuyen las diferencias regionales en un 5%) y compensan las fluctuaciones de la actividad económica provincial (en un 10%). Mediante ejercicios de simulación, se descompone el rol que cumplen cada uno de los componentes de la política fiscal nacional, hallando que ambos efectos se derivan del lado de los gastos nacionales más transferencias, compensados por los efectos de ampliación de diferencias regionales y desestabilizadores de los impuestos. Considerando la posibilidad de que el diseño institucional y régimen macroeconómico jueguen un papel importante en estas funciones, el ejercicio se desagrega en dos sub-períodos: en 1995-2001 (con importante déficit fiscal) la política fiscal nacional es neutral en redistribución mientras que estabiliza los shocks regionales, en tanto que en 2003-2010 (con cuentas públicas superavitarias) la política fiscal es redistributiva pero no estabiliza los ciclos provinciales. De esta manera, una mayor redistribución se ve posibilitada en

contextos de holgura fiscal. Sin embargo, los efectos cuantitativos encontrados son modestos en relación hallados en la literatura de países desarrollados.

La redistribución en las políticas públicas en Argentina

La Argentina es un país con grandes disparidades regionales. A lo largo del tiempo esas disparidades han sido objeto de preocupación para las políticas públicas, en particular, creando siempre la necesidad de redistribución. La redistribución fue aceptada por las provincias aportantes para lograr la unidad nacional, pero también fue posibilitada por la existencia de sobre-representación de las provincias más beneficiadas en el Congreso Nacional, que sanciona el presupuesto federal y las leyes de coparticipación (Porto y Sanguinetti, 2001).

Las disparidades regionales fueron el principal obstáculo para lograr la unidad nacional en la época de la Constitución Nacional de 1853. Buenos Aires, la región rica, no deseaba unirse con las trece provincias pobres del interior del país, a las que se refería peyorativamente como “ranchos” (Luna, 2006).

Casi un siglo después, Bunge (1940) consideraba que “...se forma así un abanico que revela como la densidad de población, la capacidad económica, el nivel cultural y el nivel de vida van disminuyendo a medida que aumenta la distancia a la capital”. El autor consideraba que la principal razón de este resultado se debía a que las políticas económicas estaban orientadas más hacia el comercio exterior y menos hacia las regiones sub-desarrolladas del interior del país, concluyendo que las políticas consistentes y sostenibles podrían reducir la brecha económica, social y cultural, en el plazo de una generación.

Con el propósito de enfrentar esos problemas, el gobierno nacional argentino echó mano a dos instrumentos fiscales para redistribuir regionalmente y compensar fluctuaciones de ingresos: (a) los gastos e impuestos del presupuesto nacional; (b) la recaudación centralizada de impuestos y la “coparticipación” de una parte de la recaudación entre las provincias.

El primer mecanismo se sanciona anualmente y está bajo control del gobierno nacional, aunque existen rigideces. El segundo mecanismo consiste en regímenes de transferencias (coparticipación y otros) que han incorporado desde sus inicios el objetivo de redistribución.² El primer mecanismo de transferencias fue el previsto en la Constitución Nacional de 1853, que incluía entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Según el constitucionalista González Calderón (1958) 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.

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación a partir del año 1935, la corrección de dichas disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos explícitos de la política económica. En las leyes posteriores que regularon el régimen se acentuó el

² Para detalles de la evolución ver Porto (2005).

objetivo redistributivo (1947, 1959, 1973). En todos los casos se reconocía la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes.

La culminación de este proceso se encuentra en la Constitución Nacional de 1994, que en su Art. 75 inc. 2 establece que “La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, (...) será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.³ Es interesante notar que a diferencia de los regímenes mencionados antes, la Constitución plantea un objetivo mucho más amplio que la “igualación fiscal”.

En forma menos explícita el objetivo de estabilización también está presente en los regímenes de transferencias. Las provincias cuentan con financiamiento propio –sujeto a su ciclo económico– pero también con los fondos de la coparticipación y otras transferencias – que se forman con la recaudación nacional en todo el territorio y que representan, en promedio, la mitad de los recursos utilizados para financiar el gasto provincial–. Con esta estructura federal debería esperarse que el régimen de transferencias suavice el impacto de los ciclos no coordinados entre provincias.

³ Estas disposiciones constitucionales y legales se refieren a transferencias de recursos *entre Provincias*. Estas transferencias entre regiones han sido criticadas en base a la idea de que el objetivo de la redistribución deben ser las personas y no las regiones. Una cuestión, puramente empírica, es qué relación existe entre la redistribución personal y regional. Para la Argentina, los datos de Porto y Cont (1998) y Cont y Porto (2013) sugieren complementariedad.

El modelo a estimar

En la literatura sobre política fiscal el efecto redistribución comprende las políticas públicas orientadas a corregir diferenciales de ingreso de las jurisdicciones en el largo plazo, mientras que el efecto estabilización se enfoca al rol de estas políticas para corregir shocks de corto plazo. Algunos autores sostienen que estos dos efectos son parte de un mismo efecto de corto y largo plazo (Obstfeld y Peri, 1998; Decressin, 2002; Arachi, Ferrario y Zanardi, 2010, entre otros). En este sentido, este trabajo no se aparta de la terminología utilizada en el ámbito académico.

Sea X_{it} el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita de una jurisdicción i en un momento t antes de la política fiscal a evaluar (X_{Pt} es el PBG per cápita del total país), e Y_{it} el PBG per cápita post política fiscal (Y_{Pt} es el PBG per cápita ex post del total país). La diferencia $X_{it} - Y_{it}$ corresponde al impacto de la política fiscal nacional sobre el ingreso de la jurisdicción i , dependiendo del ejercicio a estimar (ver Sección IV). Se definen las variables de PBG relativas al total país de la siguiente manera

$$x_{it} = \frac{X_{it}}{X_{Pt}} ; y_{it} = \frac{Y_{it}}{Y_{Pt}}$$

En cuanto al rol redistributivo del presupuesto nacional, este efecto se aproxima de dos formas alternativas (ver Von Hagen, 1992, y la modificación sugerida por Arachi et al, 2010). La primera corresponde a la siguiente ecuación

$$\bar{y}_i = \alpha + \beta \bar{x}_i + \eta_i \quad (1)$$

donde la barra representa el promedio temporal de la variable. En el caso bajo análisis i corresponde a 24 observaciones promediadas en el período temporal considerado. La segunda forma corresponde a la

estimación del mismo efecto considerando que los índices de PBG (respecto del total país) pueden tener tendencia

$$\tilde{y}_{it} = \alpha + \beta \tilde{x}_{it} + \eta_{it} \quad (2)$$

En este caso se reemplazan las medias regionales (\bar{x} e \bar{y}) por las tendencias regionales (definidas como \tilde{x} e \tilde{y}), donde las tendencias se pueden calcular a través del filtro Hodrick-Prescott.⁴

Por su parte, el rol estabilizador del presupuesto nacional también se aproxima de varias maneras. En este trabajo se presentan tres aproximaciones

$$\Delta y_{it} = \theta_i + \gamma \Delta x_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$\Delta \bar{y}_{it} = \theta_i + \gamma \Delta \bar{x}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

$$\Delta \tilde{y}_{it} = \theta_i + \gamma \Delta \tilde{x}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

donde el término Δ corresponde a la diferencia de la variable en cuestión respecto de la correspondiente al período anterior – $\Delta y_{it} = y_{it} - y_{it-1}$ – en la ecuación (3), respecto del promedio – $\Delta \bar{y}_{it} = y_{it} - \bar{y}_i$ – en la ecuación (4) y respecto del valor del componente de tendencia – $\Delta \tilde{y}_{it} = y_{it} - \tilde{y}_{it}$ – en la ecuación (5).

El coeficiente $1-\beta$ captura el efecto redistribución. A modo de ejemplo, un coeficiente $\beta=0.8$ indica que el 80% de la diferencia inicial de ingresos relativos permanece vigente después de tomar en cuenta la acción fiscal. Es decir, que el gobierno federal redistribuye 20 centavos de la diferencia entre las regiones más rica y más pobre. Un valor de $\beta = 1$ significa ausencia de redistribución, mientras que con un $\beta > 1$ la política fiscal bajo análisis magnifica las disparidades

⁴ El procedimiento consiste en extraer el componente tendencial de las series de PBG per cápita ex ante y ex post a cada una de las provincias que componen el territorio nacional, aplicando un filtro propuesto por Hodrick y Prescott (1982). Entonces, las ecuaciones de redistribución y estabilización se estiman utilizando los respectivos valores de tendencia.

regionales de ingreso. De la misma manera, el coeficiente $1-\gamma$ captura el efecto estabilización.⁵

Estimaciones

En esta sección se presentan las estimaciones del efecto redistribución y estabilización de la política fiscal nacional sobre la distribución regional del ingreso para el período 1995-2010. Los ejercicios realizados son los siguientes:

- Ejercicio 1: Efecto del presupuesto nacional (con su correspondiente recaudación) sobre el PBG provincial. Incluye todo el gasto nacional (excepto los servicios de la deuda pública) más las transferencias a las provincias.
- Ejercicio 2: Efecto del gasto nacional (con su correspondiente recaudación) sobre el PBG provincial. Incluye todo el gasto nacional (excepto los servicios de la deuda pública).
 - Ejercicio 2.a: Efecto del gasto en servicios sociales sobre el PBG provincial (ajustando proporcionalmente los impuestos nacionales que financian el gasto nacional de modo de mantener el déficit de cada año).
 - Ejercicio 2.b: Efecto del gasto en servicios sociales y servicios económicos sobre el PBG provincial (ajustando proporcionalmente los impuestos nacionales que financian el gasto nacional de modo de mantener el déficit de cada año).

⁵ Mélitz y Zumer (2002) observan que cuando θ_1 en la ecuación (4) es igual a cero, las ecuaciones (4) y (1) quedan subsumidas en la siguiente ecuación:

$$y_{it} = \alpha + \beta \bar{x}_i + \gamma_2 (x_{it} - \bar{x}_i) + \xi_{it}$$

donde el parámetro de redistribución sigue siendo $1-\beta$ y el de estabilización $1-\gamma_2$. En este documento se estiman las distintas versiones de la ecuación de estabilización (3) a (5) sin imponer restricciones a los coeficientes.

- Ejercicio 3: Efecto de las transferencias nacionales a las provincias (con su correspondiente recaudación) sobre el PBG provincial. En este caso, el déficit de cada año es nulo por construcción.

Los resultados de las regresiones se presentan en el Cuadro 1. El panel de la izquierda presenta las estimaciones del efecto redistribución. La primera columna presenta los resultados de estimar la ecuación (1) –que utiliza los valores promedio de PBG per cápita ex ante y ex post– para distintos escenarios, y corresponde a la metodología seguida por Bayoumi y Masson (1995) y Decressin (2002). Por su parte, la segunda columna presenta los resultados de estimar la ecuación (2) –que utiliza las tendencias de los PBG per cápita provinciales– para distintos escenarios, y corresponde a la metodología aplicada por Arachi *et al.* (2010). En ambos casos, el coeficiente de redistribución es menor a la unidad para la ejecución del gasto nacional (y también para los escenarios parciales de gastos en servicios sociales y económicos) y para la ejecución de gastos y transferencias, pero el coeficiente de transferencias no es distinto de uno para los niveles estándar de significatividad. Esta evidencia respalda una preocupación por la redistribución como objetivo de la política fiscal solamente a través del instrumento gasto nacional, aunque el efecto es de escasa magnitud –del orden del 5%–, mientras que el instrumento transferencias tiene un rol nulo.

Cuadro 1. Efectos Redistribución y Estabilización de la Política Fiscal Nacional sobre el PBG provincia. Período 1995-2010.

Ajustes		Redistribución		Estabilización		
		Ecu. (6)	Ecu. (7)	Ecu. (8)	Ecu. (9)	Ecu. (10)
1. Gasto Nacional + Transferencias	Coeficiente	0.950**	0.952***	0.910***	1.032**	0.891***
	Desv. Est.	(0.020)	(0.006)	(0.023)	(0.014)	(0.023)
	N	24	384	360	384	384
	R ²	0.989	0.987	0.840	0.935	0.806
2. Gasto Nacional	Coeficiente	0.961*	0.963***	0.921***	1.003	0.911***
	Desv. Est.	(0.020)	(0.006)	(0.022)	(0.013)	(0.022)
	N	24	384	360	384	384
	R ²	0.997	0.996	0.861	0.941	0.824
2.a. Servicios Sociales	Coeficiente	0.960**	0.961***	0.925***	0.991	0.922***
	Desv. Est.	(0.019)	(0.005)	(0.018)	(0.011)	(0.019)
	N	24	384	360	384	384
	R ²	0.998	0.997	0.895	0.961	0.866
2.b. Servicios Sociales + Servicios Económicos	Coeficiente	0.963*	0.965***	0.934**	0.998	0.916***
	Desv. Est.	(0.018)	(0.005)	(0.021)	(0.012)	(0.020)
	N	24	384	360	384	384
	R ²	0.997	0.997	0.875	0.954	0.859
3. Transferencias	Coeficiente	0.988	0.990	0.989	1.031***	0.979**
	Desv. Est.	(0.037)	(0.009)	(0.008)	(0.005)	(0.008)
	N	24	384	360	384	384
	R ²	0.992	0.992	0.979	0.991	0.975

Nota aclaratoria: en todos los casos estimados con datos en panel (ecuaciones de redistribución) se introduce un efecto fijo por Provincia, que controla por el efecto de las heterogeneidades que no se modifican en el tiempo de cada una de las jurisdicciones. Los asteriscos que acompañan al coeficiente estimado corresponden a la significatividad del test β o $\gamma \neq 1$: *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

El panel derecho del Cuadro 1 presenta las estimaciones del efecto estabilizador del accionar del gobierno nacional. La tercera columna presenta los resultados de estimar la ecuación (3), que se basa en las primeras diferencias de PBGs, mientras que la quinta columna presenta los resultados de la ecuación (5), que se estima sobre diferencias de PBGs respecto de sus tendencias. Si bien los resultados de la ecuación (4), que se estima sobre diferencias de PBGs respecto del promedio, son menos confiables dadas las diferencias entre valores promedios y la tendencia, se presentan en el Cuadro 1 a modo informativo.

La ejecución del presupuesto nacional y su correspondiente financiación, como así también su desagregación entre distintos componentes de gastos, tienen un rol estabilizador en las provincias, compensando parte de las fluctuaciones regionales de la actividad económica. En cambio, el efecto estabilizador de las transferencias es nulo (ecuación 3) o muy marginal, cuando éste es estadísticamente significativo (ecuación 5). El efecto cuantitativo total es del orden del 10% que significa que si el PBG per cápita pre política fiscal de una jurisdicción disminuye en 100 pesos, el PBG per cápita post política fiscal disminuye menos, en aproximadamente 90 pesos.

Tomando como referencia las estimaciones puntuales, el efecto estabilizador del gasto público explica entre el 81%-88% del efecto total, y las transferencias representan el restante 12%-19%. Dentro del gasto público, el componente de servicios sociales es el más importante (aproximadamente 90% del efecto del gasto) mientras que dependiendo de la estimación el componente de servicios económicos puede ser estabilizador o desestabilizador, pero de cualquier manera con un impacto marginal.⁶

⁶ Los resultados de la ecuación (4), que se basan en las diferencias de los indicadores de PBG vs los niveles promedios durante el período analizado, son diferentes de los presentados en las ecuaciones (3) y (5). Tanto las transferencias como el presupuesto agregado amplían las diferencias regionales, mientras que la ejecución del presupuesto nacional (y sus componentes) es neutral. Este contraste de resultados ya está presente en Arachi *et al.* (2010), aunque en su caso la ecuación (3) –comparable con la ecuación (4) de este trabajo– muestra un

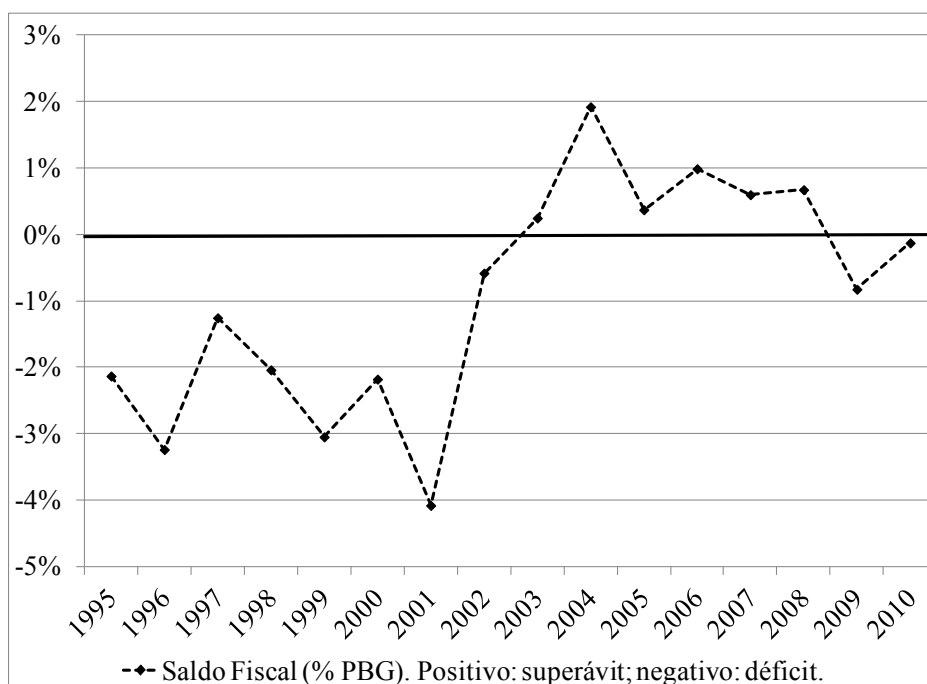
En síntesis, los resultados de redistribución y estabilización indican que el gobierno nacional utiliza el gasto para suavizar los shocks provinciales y redistribuir, pero que las transferencias tienen un rol neutral o muy marginal.

Descomposición temporal: Sub-períodos 1995-2001 y 2003-2010

El ejercicio de largo plazo realizado en la sección anterior se puede descomponer en dos sub-períodos importantes para la Argentina: la “década del ‘90” y la “década del ‘00”. Desde el punto de vista macroeconómico la década del '90 se caracterizó por una economía con tipo de cambio atado al dólar estadounidense bajo una Ley de Convertibilidad, reglas monetarias rígidas pero reglas fiscales que llevaron a un déficit persistente, y que culminó en una crisis a fines del año 2001; el período posterior iniciado en el año 2003 (luego de un año crítico como fue el 2002, razón por la cual no se lo considera en las estimaciones) se caracterizó por una economía en crecimiento expuesta a factores externos muy favorables, con un tipo de cambio fijo, pero ya libre de las ataduras de la Ley de Convertibilidad, reglas monetarias más flexibles y condiciones fiscales favorables. De relevancia para este trabajo, la Figura 1 muestra la evolución del saldo fiscal del gobierno nacional, y es el fundamento para la elección de dividir el período analizado en los sub-períodos 1995-2001 y 2003-2010.

resultado estabilizador y las ecuaciones (2) y (6) –comparables con las ecuaciones (3) y (5) de este trabajo– muestran un resultado opuesto. Al igual que en este trabajo, las diferencias surgen cuando las series de PBG per cápita presentan una tendencia, de modo que se produce una distorsión en el cálculo del ciclo al tomar los promedios como referencia. De todas maneras, se presentan los resultados de la ecuación (4) para tener presente la importancia del sesgo al aproximar el ciclo local de esta manera en lugar de hacerlo correctamente con las ecuaciones (3) o (5).

Figura 1. Evolución del saldo fiscal del gobierno nacional (en % del PBG)



El Cuadro 2 presenta el ejercicio de regresión para los dos sub-períodos. Para simplificar la comparación se omiten los resultados relacionados con sub-aperturas del presupuesto nacional.

El panel superior del Cuadro 2 (1995-2001) muestra que la política fiscal nacional estabilizó durante este período entre un 7% y un 14% de los shocks regionales y fue débilmente redistributiva (3%).

El panel inferior del Cuadro 2 (2003-2010) muestra que el efecto redistribuidor de la política fiscal nacional es de aproximadamente 6%, explicado básicamente por el gasto público, mientras que el efecto estabilizador de los ciclos provinciales es prácticamente nulo. De hecho, las transferencias tienen un rol desestabilizador en este sub-período, aunque de escasa magnitud (entre 1% y 2%).

Resumiendo, la evaluación de los efectos de la política fiscal del gobierno central según el régimen macroeconómico vigente revela que durante 1995-2001 (déficit) el efecto redistributivo fue inferior

al observado en 2003-2010 (donde existió superávit). Este resultado sugiere que el objetivo de redistribución se ve facilitado en épocas de mayor holgura fiscal. Por su parte, el efecto estabilizador estuvo presente en el primer período pero fue nulo en el último período, siendo incluso desestabilizador si se consideran únicamente las transferencias.⁷

Cuadro 2. Efectos Redistribución y Estabilización de la Política Fiscal Nacional sobre el PBG provincia. Sub-períodos 1995-2001 y 2003-2010.

Ajustes		Redistribución		Estabilización		
		Ecu. (6)	Ecu. (7)	Ecu. (8)	Ecu. (9)	Ecu. (10)
Período 1995-2001						
1. Gasto Nacional + Transferencias	Coeficiente	0.970	0.970**	0.863*	0.885**	0.937
	Desv. Est.	(0.032)	(0.012)	(0.071)	(0.045)	(0.070)
	N	24	168	144	168	168
	R ²	0.998	0.990	0.610	0.727	0.556
2. Gasto Nacional	Coeficiente	0.973**	0.972***	0.900	0.872**	0.962
	Desv. Est.	(0.007)	(0.005)	(0.070)	(0.050)	(0.070)
	N	24	168	144	168	168
	R ²	0.999	0.998	0.627	0.680	0.570
3.	Coeficiente	0.9	0.998	0.973	1.017	0.982

⁷ Puede notarse que los resultados de la ecuación (4) se aproximan a los de las ecuaciones (3) y (5). Esto se debe a que se acortaron los sub-períodos de análisis, en los cuales las series de PBG per cápita provincial –respecto del total país– tienen menor efecto tendencial.

Transferencias	Desv. Est.	97 (0.036)	(0.013)	(0.022)	(0.017)	(0.019)
	N	24	168	144	168	168
	R ²	0.993	0.993	0.954	0.960	0.947
Período 2003-2010						
1. Gasto Nacional + Transferencias	Coeficiente	0.934***	0.935***	0.988	0.985	0.987
	Desv. Est.	(0.014)	(0.005)	(0.025)	(0.015)	(0.022)
	N	24	192	168	192	192
	R ²	0.985	0.985	0.937	0.963	0.921
2. Gasto Nacional	Coeficiente	0.955	0.956***	0.970	0.966**	0.973
	Desv. Est.	(0.034)	(0.012)	(0.022)	(0.012)	(0.020)
	N	24	192	168	192	192
	R ²	0.993	0.993	0.951	0.975	0.936
3. Transferencias	Coeficiente	0.979	0.979*	1.017**	1.016**	1.013*
	Desv. Est.	(0.036)	(0.012)	(0.008)	(0.007)	(0.007)
	N	24	192	168	192	192
	R ²	0.991	0.991	0.993	0.993	0.991

Nota aclaratoria: los asteriscos que acompañan al coeficiente estimado corresponden a la significatividad del test β o $\gamma \neq 1$: *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

CONCLUSIONES

Este trabajo analiza el efecto redistributivo y estabilizador de la política fiscal nacional sobre la actividad económica provincial. Se consideran el gasto nacional (excluyendo solamente intereses de la deuda nacional), las transferencias y los impuestos nacionales. Se utiliza un enfoque regional de beneficio del gasto e incidencia de los impuestos. Para obtener una magnitud de los efectos redistribución y estabilización, y poder compararlos con la literatura internacional, se implementó una metodología econométrica que es habitual en esa literatura.

El principal resultado es que la política fiscal nacional (gastos más transferencias) reduce las asimetrías provinciales del PBG per cápita (en un 5%) y cumple un rol asegurador ante los ciclos provinciales (compensando un 10% de las fluctuaciones). Se detecta una especialización relativa en los instrumentos utilizados por el gobierno nacional: el gasto nacional redistribuye y estabiliza los shocks provinciales; las transferencias son neutrales; el sistema impositivo amplifica las diferencias de corto plazo y largo plazo entre las provincias.

Por otro lado, la escasa magnitud del efecto redistribución se debe a que el mecanismo de financiación regional está fuertemente centrado en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. De esta manera, una modificación del origen de fondos que se base en PBG no tendría demasiado impacto redistributivo, ya que cambiar a las jurisdicciones de baja densidad de beneficiarias a aportantes netas no generaría un monto significativo de recursos. En cambio, modificaciones en el destino de los fondos, sobre todo por la vía del gasto nacional y con un cuidado especial sobre el destino geográfico podrían tener mayor impacto redistributivo.

A diferencia de la literatura internacional, aplicable a países desarrollados (principalmente, Italia, Francia, Reino Unido y Canadá), en los que la política fiscal nacional generalmente tiene un efecto redistributivo y estabilizador fuerte, en el caso de la Argentina el efecto es de baja redistribución y moderada estabilización. La diferencia más notable que se observa es que el gobierno nacional de estos países tiene un rol activo en la ejecución del gasto social (por ejemplo, educación y salud, fuertemente redistributivos) mientras que en la Argentina su ejecución está a cargo de las provincias, con un rol secundario por parte del gobierno al realizar transferencias abiertas. Por otro lado, el sistema impositivo argentino tiende a amplificar las disparidades regionales en el corto y largo plazo, mientras que en los países citados tienen a aportar en los efectos redistribución y estabilización.

En un trabajo anterior de Cont y Porto (2013), realizado para un año en particular (2004), agregando la política fiscal nacional y la de las provincias (sus gastos y los recursos propios) y dejando de lado los gastos en seguridad social con su respectiva financiación, se encontró una débil redistribución regional (como ocurre en este trabajo) con un alto impacto sobre la distribución personal del ingreso en cada provincia. Es un resultado esperable dado que las provincias tienen a su cargo los gastos en educación y salud que tienen un fuerte efecto redistributivo entre los quintiles de la población. En este trabajo se confirma que el grupo de jurisdicciones financiadoras netas se mantiene estable en todo el período considerado.

Una pregunta que surge de lo anterior es la siguiente: si la redistribución regional –entendida como la transferencia de recursos desde jurisdicciones de alto ingreso per cápita a otras con bajo ingreso per cápita es escasa ¿no sería conveniente una descentralización total o parcial de los recursos públicos – con un mínimo para aquellos casos en las que las dos redistribuciones van en

la misma dirección? Esto evitaría los riesgos de la irresponsabilidad fiscal provincial sin descuidar el problema del “desequilibrio horizontal”. El punto a considerar ante esa propuesta es el siguiente: si se descentraliza de una manera amplia, podría haber una gran pérdida de recaudación debido a las distintas capacidades de administración tributaria, economías de escala en la recaudación, pérdida de progresividad, complejidad administrativa de impuestos como el IVA, guerras tributarias entre jurisdicciones, etc. Es una pregunta que vale la pena contestar antes de encarar reformas tributarias importantes como es una amplia descentralización.

