

UN EJERCICIO DE SIMULACION DE LA PROPUESTA PARA EL ACUERDO FISCAL FEDERAL

DR. HORACIO L. P. PIFFANO

1. Introducción

El presente es un ensayo complementario de trabajos previos del autor sobre temas de federalismo fiscal, en especial el referido a "Una Propuesta para el Acuerdo Fiscal Federal"¹, cuyos lineamientos esenciales habían sido adelantados en un trabajo anterior².

Se trata de "ponerle números" a una metodología basada esencialmente en el enfoque de "necesidades fiscales", de acuerdo al modelo de coordinación fiscal y financiera de nuestra propuesta³. No obstante, el ejercicio que mostramos en esta oportunidad, cuantifica exclusivamente las necesidades de gasto y las capacidades de financiamiento tributario de las provincias, quedando para otros trabajos la preocupación por las necesidades fiscales y capacidad de financiamiento del nivel nacional de gobierno⁴.

La metodología de la propuesta requiere, en primer lugar, deslindar las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno y, en segundo término, tener en cuenta las características especiales de los diferentes tipos de gasto que esos niveles de gobierno deben atender.

En la simulación que veremos en los puntos que siguen, se simplifica el esquema para el caso provincial, donde solo de trabajará con el concepto de gasto público per cápita total (sin discriminar por funciones). Asimismo, se identifican conceptualmente las necesidades de gasto del nivel nacional y los

¹ Piffano, H. L. P., 1997b.

² Piffano, H. L. P., 1995.

³ La expresión "ponerle números", responde al desafío que me hiciera en tal sentido el Prof. Richard Bird en oportunidad de conocer mi propuesta de 1995. Detalles del enfoque pueden encontrarse también en Piffano, H. L. P., 1997a.

⁴ En Piffano, H. L. P., 1997c, por ejemplo, nos ocupamos de las proyecciones del sistema nacional de seguridad social.

niveles provinciales de gobierno, con miras a deslindar la posible magnitud de la distribución primaria y secundaria consecuente, así como las características del acuerdo federal en cada caso.

Nuestro modelo requiere plantear una situación de **equilibrio general**, donde la determinación de las necesidades de gasto por niveles de gobierno no resulta independiente de las estimaciones de las necesidades de gasto individual de las provincias y de la propia Nación (esquema de distribución de fondos de una sola etapa). Ello es así, por cuanto toda decisión de mejorar (desmejorar) la magnitud de los servicios brindados por las Provincias, por ejemplo, implicará la necesidad de desmejorar (la posibilidad de mejorar) la magnitud de los correspondientes servicios nacionales, para una dada presión tributaria global.

De la gama amplia de gastos públicos que es posible identificar en los gobiernos, parece conveniente distinguir:

a) el gasto ligado a la provisión de **bienes públicos** puros que todo gobierno no puede renunciar en proveer y que deben ser financiados por rentas generales. En el ámbito nacional ellos son: los servicios gubernamentales como legislatura, justicia, administración general, defensa, seguridad, relaciones exteriores y culto, ciencia y técnica, saneamiento y cuidado de la ecología. En el ámbito provincial se reconocen: los servicios gubernamentales pertinentes, como legislatura, justicia, administración general, seguridad, ciencia y técnica, saneamiento y cuidado de la ecología.

b) el gasto ligado a la provisión de **bienes mixtos** (bienes privados que generan externalidades positivas) que actualmente los gobiernos suelen proveer directamente o contribuir a su financiamiento por rentas generales, es decir, ya sea mediante el aporte a entes públicos o mediante el subsidio a la provisión privada. En gran medida, el subsidio al consumo de este tipo de bienes y servicios también se puede justificar en razones de equidad distributiva. Ellos comprenden típicamente los gastos de Educación y Salud.

c) el gasto ligado a la provisión de **bienes meritorios o preferentes** que todo gobierno aún en las democracias modernas suele procurar proveer, intentando la difusión de su consumo (grado de cobertura de los servicios o acceso al consumo de tales bienes), con independencia de las preferencias individuales de las personas. Ellos son los gastos en educación básica y sanidad

general, en bienestar social y asistencia social.

d) el gasto ligado a la mejora de la **infraestructura económica y social** que permite ampliar las posibilidades de producción de bienes y servicios de la economía, y que por razones de diversa índole el Estado suele contribuir a su financiamiento, provisión directa y/o regulación. Se trata de los planes de inversión en proyectos con abarcabilidad territorial de tipo regional o nacional, con importantes costos hundidos, en algunos casos con bajos retornos privados pero alto retorno social, o con altos retornos privados pero ligados a cuestiones de equidad. Ellos se plasman en los planes quinquenales de desarrollo y comprenden proyectos energéticos, en comunicaciones, transporte, drenaje, cuidado del ambiente y vivienda. Pueden implicar asimismo la existencia de empresas públicas.

e) el gasto ligado a la **seguridad social** que pretende resolver problemas de fracaso de mercado ligado a comportamientos de “selección adversa” y “riesgo moral”, y también a cuestiones de equidad distributiva, en la cobertura de eventos que toda persona enfrenta en la vida (riesgo de pérdida de la capacidad laboral o de generación de ingresos, ya sea por accidentes de trabajo, vejez, viudez, maternidad, desocupación, etc.).

f) el gasto ligado a los servicios de la **deuda pública**. Decisiones de gasto adoptadas en el pasado y que fueron oportunamente financiadas con el uso del crédito público, exige un monitoreo particular⁵. Adicionalmente, en la actualidad su atención resulta crítica cuando se enfrenta una situación de alto endeudamiento nacional y provincial, dada la rigidez del monto a atender, especialmente en un escenario de estrechez financiera en cuanto a la posibilidad de creación neta de deuda de los gobiernos a costos razonables y el peso del servicio de intereses, circunstancia que implica limitar seriamente las posibilidades de gasto en los rubros antes descriptos, para ambos niveles de gobierno.

Teniendo en cuenta esta distinción y de acuerdo a la configuración actual del gasto público consolidado y los roles que de hecho o por consenso han asumido el nivel nacional y los niveles provinciales de gobierno, es posible

⁵ Nuestra propuesta incluye la “coparticipación del uso del crédito público”. Ver Piffano, H.L.P., 1996.

construir tentativamente la siguiente matriz por tipo de gasto, donde la letra mayúscula "X" indica presencia preponderante del tipo de bien o servicio en el respectivo nivel de gobierno y la letra minúscula "x" indica presencia menos preponderante de tal tipo de bien o servicio en el respectivo nivel de gobierno:

TIPO DE BIEN	NIVEL NACIONAL	NIVEL PROVINCIAL
BIENES PUBLICOS PUROS	X	X
BIENES MIXTOS	x	X
BIENES MERITORIOS	X	X
SEGURIDAD SOCIAL	X	x
INFRAESTRUCTURA	X	x
DEUDA PUBLICA	X	X

En general puede advertirse la existencia de concurrencia de funciones en todos los tipos de servicios o bienes. No obstante, un detalle más minucioso de los mismos permite algún tipo de asignación exclusiva⁶. Por ejemplo:

CONCEPTO	NIVEL DE GOBIERNO	
	NACIONAL	PROVINCIAL
BIENES PUBLICOS PUROS		
DEFENSA	X	-
RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	X	-
BIENES MIXTOS		
EDUCACION UNIVERSITARIA	X	-
EDUCACION ELEMENTAL, MEDIA Y SUPERIOR NO UNIVERSITARIA	-	X
SALUD PUBLICA	-	X
SEGURIDAD SOCIAL (REG. GRAL.)	X	-
INFRAESTRUCTURA ECON-SOCIAL	X	-

De la lista descripta en los dos cuadros anteriores, se destacan tres funciones que a nuestro entender exigen un tratamiento por separado, a saber: **Seguridad Social, Infraestructura Económico-Social y Deuda Pública.**

⁶ La asignación exclusiva no responde únicamente al mandato constitucional, sino también a lo consensuado de hecho por ambos niveles de gobierno al presente.

SEGURIDAD SOCIAL que registra el gasto público asociado al sistema de reparto financiado con ingresos corrientes del gobierno. Al mismo confluyen tanto el sistema general (Ley N° 24.241), a cargo del nivel nacional de gobierno, como los regímenes provinciales, comprensivos de los agentes gubernamentales de los niveles subnacionales. No obstante la posibilidad constitucional de concurrencia de funciones en el campo previsional, en la presente propuesta se adopta como criterio la decisión consensuada de asignar esta función en el nivel nacional de gobierno.

INFRAESTRUCTURA ECONOMICO-SOCIAL contiene el gasto derivado de proyectos de inversión con impacto regional significativo. El programa o los programas contenidos dentro del mismo se plasman en el Plan Quinquenal de Desarrollo del nivel federal de gobierno, que comprende proyectos con alto grado de interdependencia, a la vez de ser complementarios de las inversiones locales. Las externalidades ligadas a tal tipo de interdependencia, exigen una centralización federal y la coordinación con los planes de gobierno de los niveles subnacionales. De tal manera, se considera necesario un tratamiento por separado ligado al uso de un **Fondo de Inversiones Regionales** y un **Fondo Fiduciario de Inversiones** destinado al financiamiento de proyectos de embergadura, tanto del plan nacional como de los planes provinciales de obra.

Con respecto a **DEUDA PUBLICA**, junto a la circunstancia de concurrencia de hecho enfrentada en las finanzas públicas del presente, no obstante lo oportunamente discutido con relación al tema de la rama estabilización y las ventajas que la teoría normativa del federalismo fiscal le confiere a la asignación de este rol en el nivel federal de gobierno, en la actualidad se registra una situación de fuerte endeudamiento en ambos niveles de gobierno, con dificultades serias y riesgos de eventuales "default" en muchos de los casos. El tema merece un tratamiento especial, consistente asimismo con la idea de "coparticipar" el uso del crédito público, según nuestra propuesta.

Finalmente, para el resto de los bienes y servicios (**BIENES PUBLICOS PUROS, BIENES MIXTOS Y BIENES MERITORIOS**), es necesario una evaluación cuantitativa específica de las funciones de cada nivel de gobierno, de manera de estimar los estándares o valores postulados per

capita a ser atendidos por cada nivel.

Quedan así definidos cuatro segmentos de gasto a financiar:

- a) el gasto ligado a la provisión de los bienes públicos, mixtos y meritorios: servicios gubernamentales (legislatura, justicia, administración general), defensa, seguridad, educación, salud, ciencia y técnica, bienestar social y asistencia social, saneamiento y cuidado de la ecología.
- b) el gasto ligado a la seguridad social.
- c) el gasto ligado a la infraestructura económico-social.
- d) el gasto ligado a los servicios de la deuda pública.

De la agregación de las necesidades fiscales para cada tipo de bien o servicio, surgirán naturalmente las necesidades de financiamiento de cada nivel de gobierno según el rol desempeñado en cada caso. Es por este motivo que el modelo de coordinación fiscal propuesto implica en los hechos un esquema de coparticipación de recursos tributarios de una sola etapa, donde la distribución primaria y secundaria quedarán determinadas mediante un cálculo de equilibrio general fiscal (de necesidades de gasto y disponibilidad de financiamiento).

Con respecto al financiamiento, a los fines del ejercicio de simulación de la propuesta, se partirá de la actual asignación de potestades tributarias. Así, se entenderá como tributos provinciales: a los impuestos a los Automotores, Inmobiliario, Ingresos Brutos y Sellos. El resto de los impuestos se asumen a cargo del nivel nacional de gobierno, quien deberá establecer una presión tributaria acorde con las necesidades de financiamiento de ambos niveles de gobierno neto de recursos provinciales propios y una cierta presión tributaria global estimada óptima (trade-off entre bienes públicos y bienes privados).

La posibilidad de que los recursos tributarios resulten insuficientes para financiar el gasto consolidado, dada una cierta presión tributaria sobre el sector privado de la economía, está presente. El modelo propuesto postula una estructura tributaria estable - coincidente con la actual estructura o con una estructura modificada⁷, de manera que excedentes de recaudación efectiva sobre las necesidades de gasto consolidado estimado en base al modelo, deberán

⁷ Como se verá luego, la posibilidad de efectuar simulaciones alternativas queda abierta en el esquema; como ser, simular la sustitución de ingresos brutos por un ventas minorista o por un IVA provincial, descentralizar parcialmente el impuesto a las ganancias, etc.

esterilizarse en el **Fondo de Estabilización**⁸. En el caso opuesto, cuando las necesidades de financiamiento superen los recursos estimados o los efectivamente recaudados, se podrá acudir al uso del Fondo de Estabilización o, en caso de éste no existir, será necesaria la reducción proporcional automática del gasto per capita estándar en cada nivel de gobierno, asignables a los segmentos de bienes públicos puros, mixtos y preferentes. Un acuerdo federal ad-hoc debería establecer posibles reducciones en los otros segmentos del gasto a financiar, es decir: seguridad social, infraestructura y deuda pública.

Los gobiernos provinciales podrán modificar la presión tributaria local, cuando consideren necesario a fin de permitir el financiamiento del gasto en bienes públicos puros, mixtos y meritorios de orden subnacional. El gobierno nacional no podrá en cambio modificar la presión tributaria derivada de los impuestos nacionales, salvo que estuvieren destinados a ser afectados específicamente a **incrementos no previstos** en los segmentos de **seguridad social, infraestructura económico-social y deuda pública** (en los dos últimos casos, con alcance a atender las necesidades de financiamiento provincial, según esquema de coparticipación definido para los Fondos de Inversiones Regionales, el Fondo Fiduciario para Inversiones y de coparticipación en el Uso del Crédito Público).

El modelo de federalismo fiscal propuesto, por lo explicado, necesariamente debe consensuar un nivel agregado de gasto público consolidado, una cierta estructura de dicho gasto, tanto por tipo de bien o servicio como por niveles de gobierno y una estructura de financiamiento del gasto (impuestos provinciales y nacionales), ligado a un esquema de transferencias horizontales de nivelación (de oportunidades).

En los puntos que siguen se presenta la propuesta metodológica, y simulación pertinente, para determinar las necesidades de gasto per capita, capacidades tributarias per capita y transferencias de nivelación de oportunidades para los gobiernos provinciales, que deben atender los gastos

⁸ Las remesas de fondos, tanto al nivel nacional como a los niveles provinciales de gobierno, deben programarse en base al sistema de "cuotas trimestrales con efectivización diaria". Los ingresos por recaudación de impuestos que superen las cuotas deben derivarse al Fondo de Estabilización.

ligados a la provisión de los bienes públicos puros, mixtos y meritorios.

2. Desarrollo de una metodología simple de definición de estándares o valores postulados de gasto por habitante a nivel de los gobiernos subnacionales

El modelo según fuera delineado oportunamente, permite establecer un **sistema de transferencias de nivelación o igualación que asegura la igualdad de oportunidades de todos los habitantes** del país, independientemente del lugar geográfico donde ellos residan.

El esquema contempla la estimación de los determinantes demográficos, ambientales y económicos básicos que explican diferenciales de gasto público por habitante al que las distintas provincias deben incurrir, teniendo en cuenta las preferencias políticas y sociales promedio del conjunto provincial. Esto significa que los valores postulados o estándares por habitante a estimar sólo habrán de contemplar **parámetros objetivos de reparto** que no estén contaminados por decisiones políticas discrecionales o por fijación de fórmulas “negociadas” sin sustento racional alguno.

La base del cálculo de los valores postulados, tratándose de “un enfoque positivo” para la fijación de “los estándares normativos”, parte de los registros de gasto per capita real de los gobiernos provinciales que, como es de suponer, responden en su magnitud absoluta a razones de oferta y demanda local por los servicios a cargo de cada Estado provincial. En esta presentación se trabaja con niveles de gasto total per capita, es decir, sin desagregar el mismo por finalidad y función. La adopción de una metodología desagregada, implica un tiempo mucho mayor de elaboración, aunque los resultados no habrían de diferir sensiblemente en cuanto al nivel agregado de gasto per capita resultante, según se ha podido constatar de estimaciones preliminares para servicios específicos como educación y salud⁹.

⁹ Asimismo, existen estudios empíricos de simulación que pueden ser consultados para tal verificación.

Ver punto 5 más adelante.

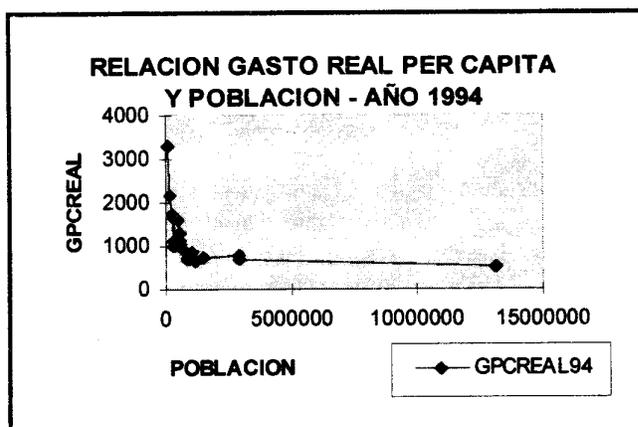
Se ha trabajado sobre la base de información referida a los años 1992, 1993, 1994 y al promedio para esos tres años. Es decir, por un lado, se cuenta con resultados inferidos a partir de estimaciones sobre datos de cada año y, por otro, del correspondiente promedio, circunstancia que permite normalizar los datos anuales que puntualmente pudieran contener algún tipo de error o sesgo estadísticamente no detectable.

La primera asociación estadística que surge de la comparación de los datos, se refiere a la relación existente entre gasto por habitante y magnitud de la población atendida. Es decir, surge una primer señal clara de la incidencia de las economías de escala que operan en los servicios a cargo del Estado provincial. Sin embargo, existe una circunstancia que determina una sobrestimación de esta variable tecnológica que deviene de la incidencia de la variable política. En efecto, si se analiza el grado de representación política de las provincias en el Congreso Nacional mediante la estadística de "Diputados per capita" de cada jurisdicción en términos relativos a la población, se advierte una distribución "no proporcional", que en años pasados ha implicado en los hechos la posibilidad efectiva de ejercer poder relativo de decisión en la coparticipación de recursos nacionales, a favor de jurisdicciones con poblaciones de menor tamaño. Ello ha implicado un juego cooperativo de distribución de fondos coparticipables que con el tiempo ha configurado un panorama de gasto por habitante sesgado en tamaño a favor de las poblaciones de menor tamaño. Es por ello que si se correlacionan los datos de Diputados per Capita con los de Población de las jurisdicciones, se obtiene una curva de características similares a la de Gasto por Habitante y Población, lo que indica que jurisdicciones de menor tamaño que detentan un poder político proporcionalmente superior a las jurisdicciones de tamaño mayor han logrado configurar un gasto per capita relativamente superior. Así, también de la asociación entre las variables Diputados per Capita y Gasto per Capita, resulta una correlación positiva importante. De alguna manera para "objetivizar" la magnitud estándar de gasto por habitante basada exclusivamente en determinantes tecnológicos, esta influencia política debe quedar perfectamente

diferenciada y medida¹⁰.

Los Gráficos N° 1, 2, 3 y 4, correspondientes al año 1994, dan cuenta de estas asociaciones. Junto a los gráficos se presentan en el Cuadro N° 1 los resultados de las estimaciones econométricas de las relaciones entre el Logaritmo del Gasto per Cápita (LGPC) y el Logaritmo de la Población, por un lado, y de la correspondiente al Logaritmo del Gasto per Capita (LGPC) y el Logaritmo de los Diputados per Capita (LDIPUTPC). Habrá de notarse que el coeficiente angular de la variable LDIPUTPC, registra valores estadísticamente significativos. La elasticidad del gasto respecto del determinante político, resulta en alrededor de 0,75¹¹.

GRAFICO N° 1



¹⁰ La influencia de la variable política en la determinación del gasto por habitante de las jurisdicciones provinciales ha sido objeto de análisis y medición por parte de Porto, A. (1990) y Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996). También esta circunstancia ha sido detectada y medida por Urbizondo, S. (1996).

¹¹ Los ajustes para el resto de años y promedio de años arrojan resultados semejantes.

GRAFICO N° 2

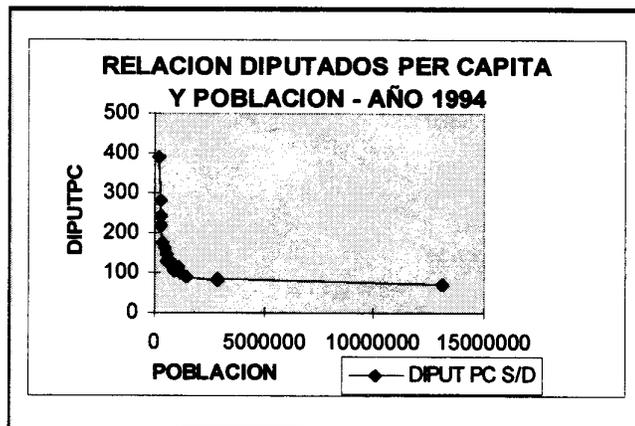


GRAFICO N° 3

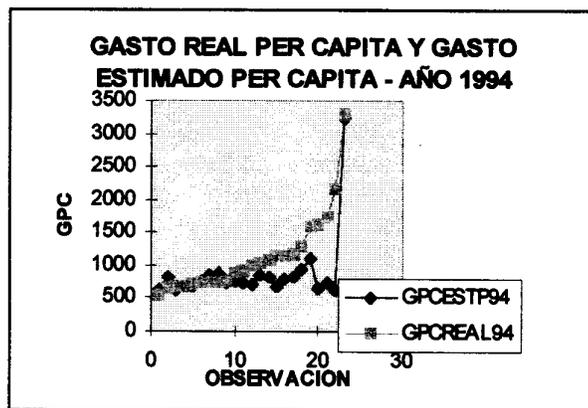
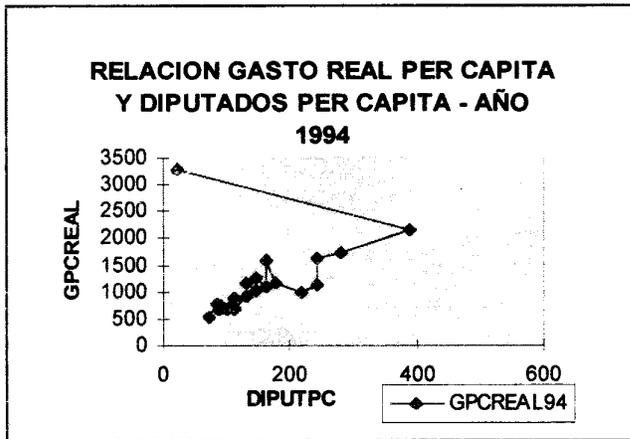


GRAFICO N° 4



En segundo lugar, si bien la variable tamaño de la población y la variable política resultan significativas, existen otras variables que deben ser tenidas en cuenta en las estimaciones. Ellas son: la participación de la Población Urbana respecto de la Población Total (POBURB) que mide las deseconomías por aglomeración, la Densidad de Población (DENS) que computa las economías por difusión de costos fijos o, inversamente, las deseconomías por dispersión geográfica, los condicionantes ambientales o climatológicos a través de las variables Temperatura Media (TEMP) y la Altura respecto al Nivel del Mar (ALTU); y, finalmente, las dos variables económicas básicas: el PBI per Cápita regional (LPBIPC) asociada a la demanda básica de toda actividad pública y el Nivel Salarial (SAL), que mide el costo relativo del factor o insumo de uso intensivo en la actividad pública.

Las regresiones que finalmente decidimos emplear, responden al siguiente modelo econométrico, para cada año y promedio de los años:

$$LGPC = C(1) + C(2) * LPBIPC + C(3) * LPOB + C(4) * POBURB + C(5) * DENS + C(6) * TEMP + C(7) * DIPUTPC + C(8) * ALTU + C(9) * SAL$$

donde¹²:

LGPC: es el logaritmo del gasto público per cápita.

LPBIPC: es el logaritmo del P.B.I. per cápita.

LPOB: es el logaritmo de la población.

POBURB: es el porcentaje de la población urbana sobre el total de la población.

DENS: es la densidad de población (número de habitantes por km²).

TEMP: es la temperatura media anual (grados C°).

DIPUTPC: es el número de diputados per cápita.

ALTU: es la altura media respecto del nivel del mar.

SAL: es el nivel del salario del sector privado.

En el Cuadro N° 2 se muestran los resultados de las mediciones econométricas. Como habrá de advertirse las estimaciones de los parámetros de las variables arrojan los signos esperados, a excepción de la variable LPBIPC que estaría indicando una elasticidad ingreso negativa del gasto público per cápita agregado. Esto puede explicarse en razón del peso ejercido por algunos servicios de los estados provinciales como Salud, por ejemplo, en los que la población sustituye servicios públicos gratuitos de baja calidad por servicios brindados por coberturas de obras sociales o medicina prepaga de mejor calidad a medida que su nivel de ingreso crece (bienes inferiores). En educación puede suceder algo similar para ciertos niveles de la enseñanza (media y superior, por ejemplo) por sustitución por enseñanza privada. Los servicios generales pueden resultar asimismo menores relativamente a mayor ingreso per cápita, debido a la mayor facilidad de administración, explicado por factores como mayor educación de la población -asociada al mayor ingreso per capita-, mayor informatización, menores esfuerzos de recaudación tributaria, etc.

En general, los resultados de las mediciones arrojan coeficientes

¹² El P.B.I. Provincial es estimado en base al calculado por el Banco Mundial para el año 1985, ajustado por el crecimiento del PBI nacional a 1994. La Población para 1994 es estimada sobre la base de la proyección del Censo 1991 según tasa de crecimiento registrada en el mismo año e intrapolación para los años 1992 y 1993. Los Salarios medios por provincia son los estimados en base información del ANSeS, que procesa datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones brindados por la DGI. (Datos extraídos de Urbiztondo, S., 1996).

estadísticos de muy buen comportamiento. En especial, la estimación correspondiente a los datos referidos al año 1992 es la mejor, seguida por la correspondiente al promedio de los tres años y, en tercer y cuarto lugar las correspondientes a 1994 y 1993, respectivamente.

Las estimaciones arrojan coeficientes de correlación entre el 87-95% y coeficientes ajustado por grados de libertad entre el 80-92%. Todos los estadísticos "t" de Student corroboran la hipótesis de coeficientes significativamente distintos de cero para niveles de confianza del 95%, indicando la relevancia individual de las variables explicativas. El F de la ecuación por su parte indica un alto grado de explicación del ajuste total.

En el Cuadro N° 3 se presenta el cálculo de las diferencias en valores absolutos y en porcentaje de variación, entre el gasto estimado per cápita (según las Simulaciones de Gasto per Cápita Estándar, resultantes de aplicar el modelo econométrico a cada conjunto de datos para los años y promedio de años) respecto al gasto real per cápita incurrido. En todos los casos, se asignó valor 100 a la variable DIPUTPC de manera de aislar al componente político, es decir, asignando igual poder o peso relativo a todas las jurisdicciones, que en tal caso coincide con el promedio nacional, equivalente a una representación política proporcional a la población.

3. Estimaciones de las capacidades tributarias por provincia

En este punto se presenta la metodología de estimación de las **capacidades tributarias por jurisdicción** y el resultado de las mediciones correspondientes.

En el cálculo se supuso el mantenimiento de la actual estructura tributaria de los gobiernos subnacionales, es decir, sustentada en los cuatro impuestos tradicionales, a saber: Automotores, Inmobiliario, Ingresos Brutos y Sellos.

La posibilidad de evaluar la situación resultante de introducir modificaciones a esta estructura, puede no obstante ser realizada simulando distintos escenarios tributarios, como ser la sustitución de Ingresos Brutos por un impuesto a las Ventas Minoristas, la eventual introducción del Impuesto

Provincial a las Ganancias (para personas físicas), la de alícuotas adicionales en el IVA nacional, la descentralización del Impuesto los Combustibles, etc. En realidad, nuestra propuesta de mayor descentralización tributaria, debería posibilitar un mayor autofinanciamiento provincial y, consecuentemente, un menor flujo de transferencias de nivelación¹³.

Sin embargo, se ha considerado conveniente mantener en el presente cálculo la actual estructura tributaria, ya que de esta manera resulta posible efectuar una comparación directa con el régimen de coparticipación preexistente.

La información de las recaudaciones tributarias por provincia corresponden a los años 1994 y 1995.

En las estimaciones de capacidades tributarias del **Impuesto Inmobiliario**, se utilizó datos sobre vivienda, participación de la vivienda urbana en el total e índices de calidad de la vivienda. El índice de calidad de la vivienda responde al índice empleado en la Ley N° 20.221; se utilizó también otro (índice N° 2) que se refiere a las viviendas del Tipo A y Departamentos, según censo nacional de vivienda.

En cuanto al **Impuesto Automotor**, la información correspondió a las provincias que mantienen en el nivel provincial la recaudación de este impuesto, no contemplando las recaudaciones de las provincias que han descentralizado el recurso en los municipios. Los datos, siempre referidos a los años 1994 y 1995, contienen información sobre el parque automotor y el consumo de combustibles por habitante. Este último ha sido utilizado para ponderar el número de automóviles de manera de obtener una proxi de mejor factura en relación a la correspondiente base imponible del impuesto.

Finalmente, con relación al **Impuesto a los Ingresos Brutos** y al **Impuesto de Sellos**, se empleó como proxi de la base tributaria en ambos impuestos al PBI de cada jurisdicción.

Con la información comentada se estimaron las capacidades tributarias

¹³ En Piffano, H. L. P., 1997d puede consultarse nuestra propuesta de asignación de potestades tributarias. Asimismo, un detalle de aspectos cuantitativos de una propuesta anterior puede consultarse en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Serie Cuadernos de Economía N° 3, La Plata, 1995.

por jurisdicción, en base a distintos modelos econométricos. De todos los ajustes ensayados fueron seleccionados, por arrojar los mejores resultados estadísticos, los siguientes modelos:

INMOBILIARIO:	INMOBTOT94, 95	= C(1) * VIVITOT
AUTOMOTORES:	AUTOTOT94, 95	= C(1) * PONAUTOCON
SELLOS:	SELLOS94, 95	= C(1) * PBI
INGRESOS BRUTOS:	INGBRUTOS94, 95	= C(1) * PBI

donde:

INMOBTOT94, 95: es la recaudación total del impuesto inmobiliario correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

VIVITOT: es la cantidad de viviendas.

AUTOTOT94, 95: es la recaudación total del impuesto de automotores, correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

PONAUTOCON: participación relativa del total de automotores dentro del parque automotor nacional total ponderada por el consumo de combustible per cápita.

SELLOS94, 95: es la recaudación del impuesto de sellos correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

PBI: el el producto bruto total de la provincia.

INGBRUTOS94, 95: es la recaudación del impuesto a los ingresos brutos correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

Las estimaciones pueden consultarse en el Cuadro N° 4. En todos los casos se lograron buenos resultados, según surge de los valores obtenidos para los estadísticos usuales.

El siguiente paso fue efectuar el cálculo de las capacidades tributarias asignables a cada jurisdicción, sobre la base de las estimaciones previas. El Cuadro N° 5 muestra la comparación entre las recaudaciones per capita estimadas con la reales, tanto en valores absolutos como en porcentajes.

4. Financiamiento de las brechas entre capacidad tributaria y necesidades de gasto público per cápita (las transferencias de nivelación de oportunidades)

Finalmente, a partir de las estimaciones de necesidad de gasto público y capacidades tributarias por provincias, se pudo calcular las transferencias federales requeridas para cerrar las brechas.

Las simulaciones presentadas aquí son las estimaciones de gasto estándar y capacidad tributaria estándar correspondiente a los ajustes de 1994, ya que al tiempo de ser muy parecidas las estimaciones correspondientes a los otros años -tanto en lo relativo a los coeficientes de las variables, como a los valores de los estadísticos respectivos- resultan compatibles por estar referidas al mismo año. Además, 1994 puede calificarse como un año "relativamente normal", por contemplar las modificaciones introducidas al panorama fiscal federal luego del traspaso de servicios nacionales a las provincias y haberse avanzado en los procesos de privatización en el orden nacional.

En el Cuadro N° 6 se muestran los resultados de las transferencias de nivelación por provincia y su comparación con las transferencias reales de 1994, en valores absolutos y en porcentajes.

Ahora bien, para poder extraer conclusiones válidas respecto de la incidencia del modelo de asignación desarrollado en este estudio, es necesario comparar sus resultados cuantitativos con relación a los flujos de transferencias reales efectivizadas por el Gobierno Nacional hacia las provincias. En este sentido, es posible diferenciar:

- i) las **transferencias estimadas en el modelo.**
- ii) las **transferencias que legalmente establece la Ley N° 23.548.**
- ii) las **transferencias reales (efectivizadas) imputables a la Ley N° 23.548.**
- iii) las **transferencias por todos los regímenes de coparticipación y Pacto Fiscal (Recursos Provinciales de Origen Nacional), a saber:**
 - Ley N° 23.548
 - Cláusula de Garantía
 - Ley N° 14.049 y Dto. 964/92

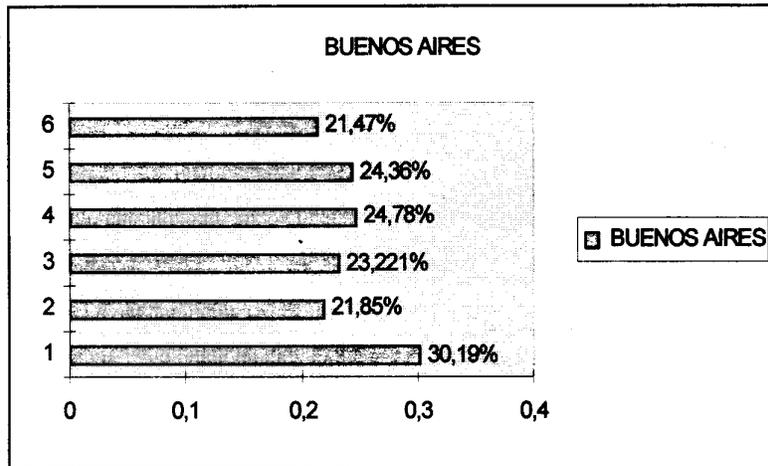
- Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias)
- Ley N° 23.906, arts. 3 y 4 (Fondo Educativo)
- Ley N° 23.966 , arts. 5, punto 2 (IVA) y 30 (Bienes Personales) (en relación a Seguridad Social)
- Ley N° 23.966 art. 18, (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.) (en relación al Impuesto a los Combustibles).
- Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales.

iii) **las transferencias totales**, que a los conceptos anteriores adicionan las transferencias que operan a través de varios Ministerios, a saber: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.

iv) **las transferencias totales más la valorización de servicios federales**, que a los conceptos anteriores adiciona la valorización de los servicios federales en el ámbito de la Capital Federal.

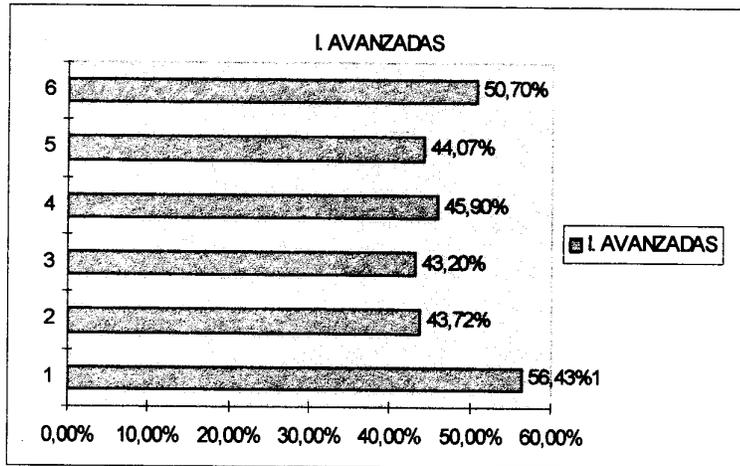
El Cuadro N° 7 muestra las participaciones provinciales que surgen del modelo estimado y las transferencias efectivizadas en 1994 según los conceptos señalados. Ellos son acompañados por el Gráfico N° 5, mostrando exclusivamente por razones de espacio a la Provincia de Buenos Aires, de manera de visualizar y comparar el resultado de cada esquema de transferencia en este caso puntual.

GRAFICO N° 5



Finalmente, también a los fines comparativos, se presentan el Cuadro N° 8 y Gráficos N° 6, en los que se pueden observar los resultados comparados de los coeficientes de distribución por provincia, agrupadas según Brecha de Desarrollo de la Ley N° 20.221

GRAFICO N° 6a



- 1 TRANSFERENCIA ESTIMADA
- 2 LEY N° 23.548
- 3 COPARTICIPACION REAL
- 4 RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
- 5 TRANSFERENCIAS TOTALES
- 6 TRANSFERENCIAS TOTALES MAS SERVICIOS A CAPITAL FEDERAL

GRAFICO N° 6b

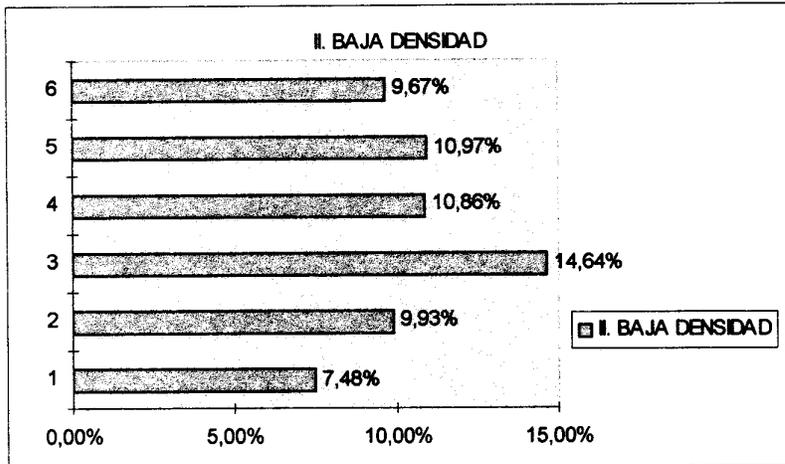


GRAFICO N° 6c

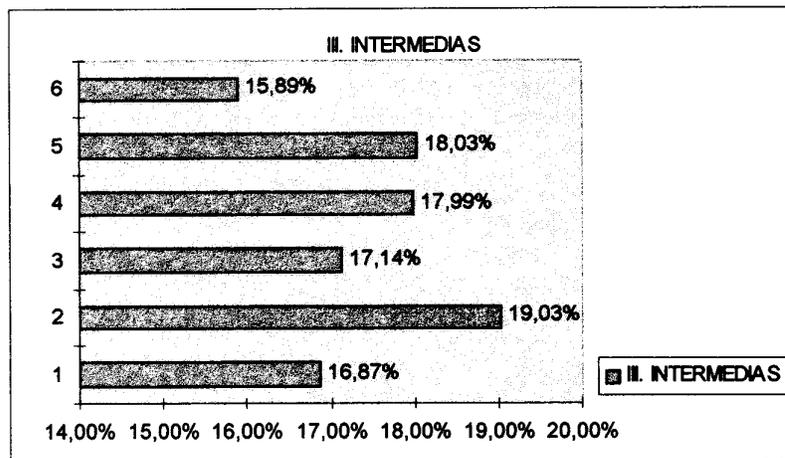
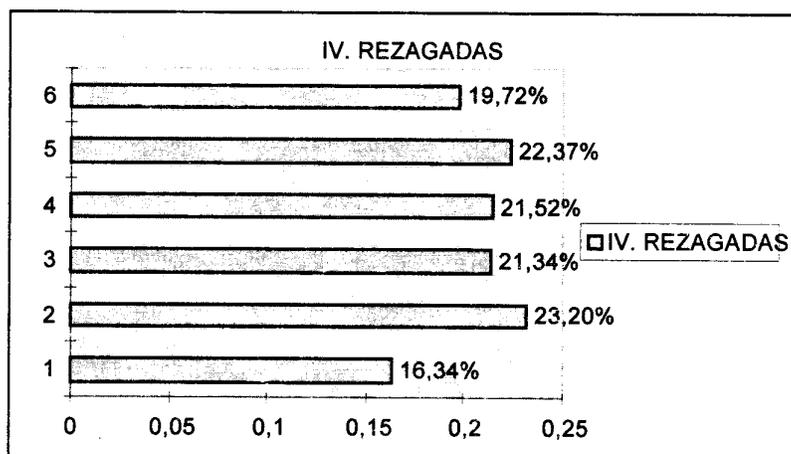


GRAFICO N° 6d



5. Comparación de los resultados con las simulaciones de modelos alternativos

En este apartado se presenta un estado comparativo de los resultados del modelo propuesto con los obtenidos con la aplicación de modelos de coparticipación alternativos. La comparación se efectúa solamente en relación a los porcentajes de participación de las provincias en el total provincial (distribución secundaria), por cuanto los valores absolutos dependen en cada caso de la estimación subyacente con relación a la distribución primaria¹⁴.

Diversos estudios han sido consultados para este objetivo. El Cuadro N° 9 muestra los porcentajes de la Ley N° 23.548 y los resultantes de la aplicación del modelo propuesto, con un resumen de los resultados de diversos criterios

¹⁴ En el apartado previo la estimación del modelo se refirió tanto al valor **relativo** (participación en la distribución secundaria) como **absoluto**, lo que implica una cierta magnitud estándar de gasto a asignar al total de provincias (significando, por simple suma, la respectiva participación en la distribución primaria).

alternativos sugeridos por otros estudios¹⁵, a saber:

Propuesta UNLP: corresponde al modelo de distribución secundaria simulado en estudio elaborado mediante Convenio de asistencia técnica celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (Porto, A., Coordinador General). Se trata de un método en el que se tienen en cuenta el promedio simple de cinco alternativas: Alternativa I: población 65%, inversa capacidad tributaria 25%, e inversa densidad de población 10%; Alternativa II: población 65%, brecha de desarrollo 25% e inversa densidad de población 10%; Alternativa III: población 60%, NBI 30%, e inversa densidad demográfica 10%; Alternativa IV: población 60%, NBI 30% y esfuerzo tributario 10%; y, Alternativa V: población 50%, NBI 30%, e inversa densidad de población 10%.

Método del Gasto Estándar menos Capacidad Tributaria Estándar, Caso 1 y Caso 2: corresponde a un modelo alternativo simulado dentro del mismo Convenio de asistencia técnica indicado previamente (Urbiztondo, S., Investigador Principal). Se calculan los estándares sobre la base de estimaciones econométricas del gasto per cápita y recaudaciones per cápita, empleando modelos alternativos (estimaciones econométricas) de los determinantes del gasto per cápita por función, igualación del gasto per cápita y del modelo español de igualación de servicios según determinantes de la demanda a atender por tipo de función, así como el de un promedio de estos métodos alternativos.

Propuesta Banco Mundial, Escenario A y Escenario B: se refiere a los ejemplos explorados en documento del Banco Mundial (Report N° 15487AR). En Escenario A se combina un esquema de distribución de capitales (69% de incidencia), según demanda a atender en educación (39%) y salud (30%), y de un esquema de transferencias de igualación del gasto per capita (“aporte distributivo”, con 31% de incidencia) para el resto de las funciones, calculado sobre la base de un indicador compuesto por: población 40%, NBI 40% e inversa del PBI per capita 20%. En tanto que en el Escenario B se

¹⁵ La selección estuvo orientada por la necesidad de contar con modelos que contemplen criterios que son usualmente sustentados tanto por expertos como por representantes políticos.

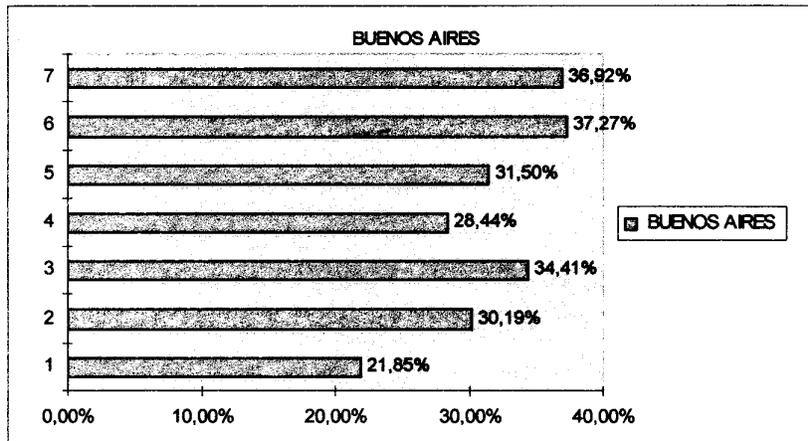
ensaya una distribución sobre la base de la igualación del gasto per cápita, utilizando únicamente a la variable población.

Criterio de Asignación según Función de Bienestar de las Provincias: se trata de simulaciones realizadas por el estudio referido del Convenio de la UNLP, en las que se reproducen los porcentajes de distribución secundaria que resultarían de aplicar al conjunto de las provincias los mismos criterios de coparticipación que cada provincia reconoce dentro de su propio territorio (coparticipación con municipalidades). Se efectúa la comparación con relación a la Función de Bienestar "Promedio" de las Provincias.

Criterio de Asignación según Función de Bienestar de los Países Desarrollados: en este caso se aplican los criterios distributivos de recursos coparticipados según diversos regímenes operando en Estados Unidos de Norteamérica (34% población, 33% esfuerzo tributario, y 33% inversa del PBI per capita), Italia (60% población, 10% superficie, y 30% NBI), España (59% población y 41% superficie) y Alemania (75% población y 25% brecha de desarrollo), así como el promedio simple de los mismos.

En el Gráfico N° 7 se presentan los resultados de aplicar los distintos criterios para el caso de la Provincia de Buenos Aires. La función de Bienestar Social Provincial graficada en este caso, es la correspondiente a la propia Provincia.

GRAFICO N° 7



- 1 LEY N° 23.548
- 2 MODELO
- 3 PROPUESTA UNLP
- 4 METODO GASTO STD-CAP TRIB STD-CASO 1
- 5 BANCO MUNDIAL-ESCENARIO A
- 6 FUNCION DE BIENESTAR PAISES DESARROLLADOS-PROMEDIO
- 7 FUNCION DE BIENESTAR EN LA PROPIA PROVINCIA

Para advertir los posibles sesgos de cada solución según tipología de las provincias, se ha elaborado también un cuadro comparativo de los resultados de aplicar los distintos métodos al conjunto de provincias clasificadas según agrupamiento por brecha de desarrollo de la Ley N° 20.221 (Cuadro N° 10 y Gráficos N° 8).

GRAFICO N° 8a

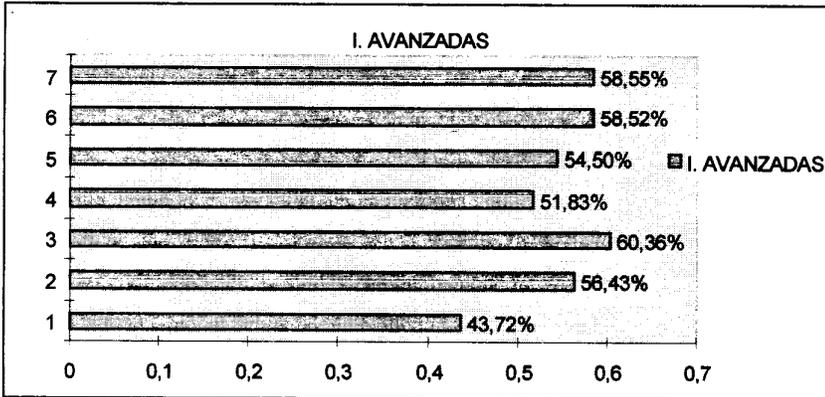


GRAFICO N° 8b

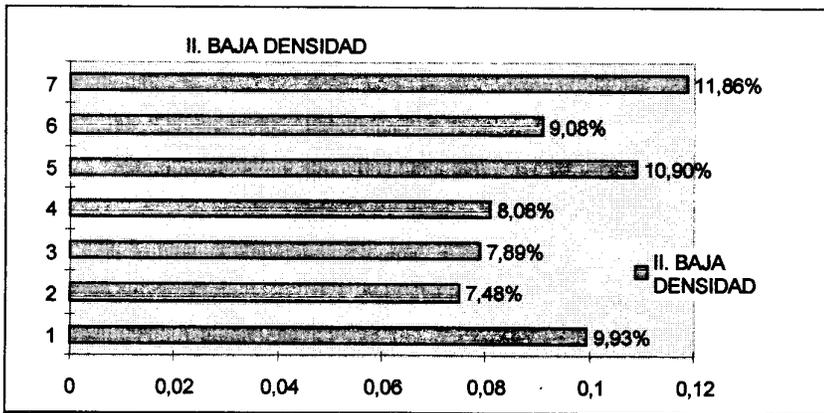


GRAFICO N° 8c

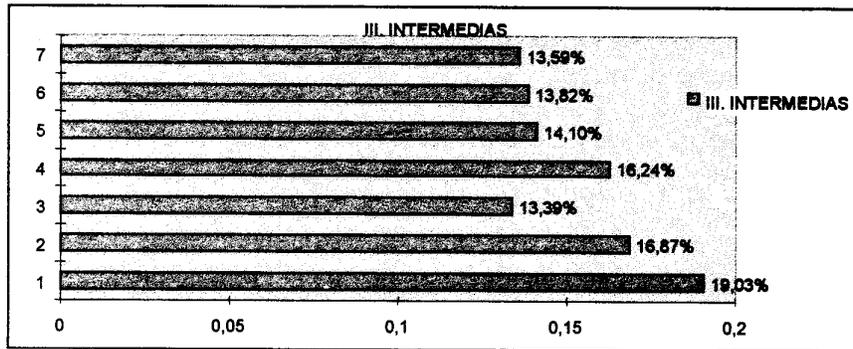
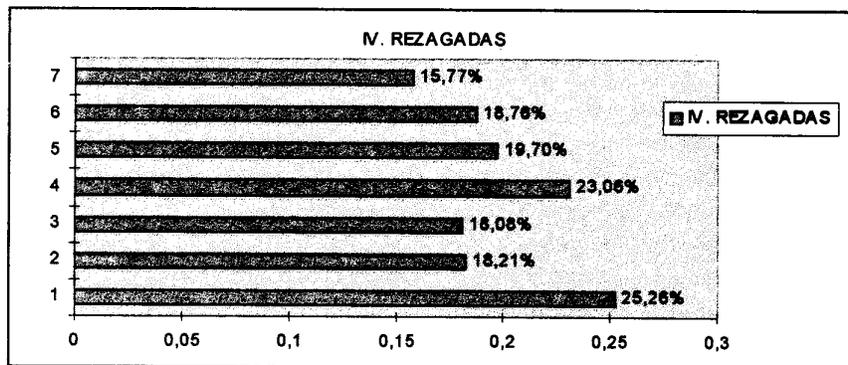


GRAFICO N° 8d



- 1 LEY N° 23.548
- 2 MODELO
- 3 PROPUESTA UNLP
- 4 METODO STD-CASO 1
- 5 BANCO MUNDIAL ESCENARIO
- 6 FUNCION DE BIENESTAR PAISES DESARROLLADOS-PROMEDIO
- 7 FUNCION DE BIENESTAR EN LA PROPIA PROVINCIA

Finalmente, sobre este punto, debe resaltarse que las variaciones en las participaciones de cada jurisdicción de acuerdo con los criterios analizados, varían entre el 8 y 30%, según el desvío estándar relativo, a excepción de unas pocas provincias donde las variaciones son más importantes. En efecto, si se observa el Cuadro N° 11, se advierte que los desvíos al promedio de criterios son significativos en Capital Federal (en cuyo caso de pasa de una participación 0 a otra extrema de 6,5%), en las provincias patagónicas de Santa Cruz y Tierra del Fuego, y en San Luis.

6. La viabilidad política de la propuesta desde el punto de vista de la distribución secundaria

Las participaciones provinciales en la masa coparticipable que surgen del modelo propuesto, arrojan diferencias respecto a las que actualmente rigen, de acuerdo a lo analizado en el punto anterior.

Aún restando definir los recursos que serían asignables a la Nación -con criterios equivalentes de fijación de estándares o valores postulados por las funciones que le competen-, es probable imaginar un resultado en el que los recursos asignables a las Provincias, en el consolidado, mantengan un valor similar o bastante cercano al actual (lo que significaría un statu-quo en el nivel global de recursos determinados en la distribución primaria).

La existencia de ganadores y perdedores del proceso de reasignación, aún previendo un período de transición para su concreción, arroja la duda sobre la viabilidad política de la propuesta.

De las comparaciones efectuadas en el punto anterior, puede advertirse que, tanto en términos de los porcentajes de la Ley N° 23.548 como de la coparticipación real, la cantidad de perdedoras supera a la de las ganadoras. En rigor, en ambos casos, solamente siete jurisdicciones resultan con porcentajes de participación mayor respecto de los actuales.

Por ello, resulta interesante calcular las probabilidades de éxito de una iniciativa que propicie tal resultado. Para ello, se ha elaborado el Cuadro N° 12, que muestra el poder político relativo de cada jurisdicción, en términos del

porcentaje de Legisladores Totales¹⁶ que cada provincia posee en el Congreso Nacional. Junto a ello, se desglosan los porcentajes de las jurisdicciones ganadoras, lo que permite a su vez determinar el porcentaje probable de votos favorables a la propuesta.

El resultado final es el siguiente:

Representante	Respecto a Ley N° 23. 548	Respecto a Cop. Real
Legisladores Totales:	38,81%	40,79%
Diputados Totales:	39,33%	41,45%
Senadores Totales:	31,82%	31,82%

De acuerdo con la Constitución Nacional (Reforma 1994), la Cámara de Senadores debe ser cámara de origen, de manera que la propuesta sólo contaría en esa Cámara con apoyo del 32% de los votos.

Este resultado genera dudas respecto a la posible existencia de otras propuestas alternativas que, cumplimentando el requisito de “generar un esquema objetivo de reparto”, conteniendo los principios establecidos por el artículo 75, inc. 2 de la Constitución reformada, resulten de mayor viabilidad política.

En el Cuadro N° 12, junto al resultado de nuestro modelo, se muestran también los resultados de estimar el poder político relativo de las propuestas alternativas analizadas en el punto anterior, es decir: la propuesta de la UNLP, la propuesta de los estándares de gasto y capacidades tributarias (caso 1), la propuesta del Banco Mundial (escenario A), la que surge del promedio de las funciones de bienestar reveladas por las propias provincias (a través de sus regímenes de coparticipación con los municipios) y, finalmente, la que surge del promedio de las funciones de bienestar de algunos países desarrollados.

De todas las alternativas analizadas, el modelo propuesto y la del estándar de gasto y capacidades tributarias, que obviamente está en línea con el mismo, son las de mayor probabilidad de voto favorable.

La conclusión que se extrae de este análisis simple es que cualquier alternativa racional u objetiva de asignación de recursos financieros, parece no

¹⁶ Por razones de espacio no se incluyen en forma separada los porcentajes según número de Senadores y según número de Diputados.

resultar compatibles con los intereses representados en la actual estructura de poder de las jurisdicciones en el Congreso Nacional. De todas maneras, el modelo propuesto se plantea dentro de un período de transición para el ajuste, manteniendo los pisos actuales de las transferencias recibidas por las provincias.

Finalmente, un análisis más complejo de esta cuestión podría efectuarse teniendo en cuenta la posibilidad de “apoyos políticos”, derivados de la posible imposición de la “disciplina del partido”, así como el posible apoyo extrapartidario. Este ejercicio no resulta sencillo de simular, aunque conceptualmente deja abierta la probabilidad de mejora en los porcentajes anteriores, en alguna magnitud no definida.

7. Conclusiones

En el trabajo se ha brindado un ensayo metodológico y la simulación del modelo de coordinación fiscal y financiera, basado en el enfoque de “necesidades fiscales”. Su intención ha sido “ponerle números” a la propuesta adelantada en trabajos previos del autor, e intentando demostrar que ella es factible técnicamente, con la virtud de tratarse de un esquema “objetivo de reparto” de los recursos públicos, estrictamente ceñido a las normas constitucionales vigentes a partir de la reforma de 1994. Su viabilidad política es asimismo superior al de otras alternativas sugeridas.

Lo realizado hasta aquí permite sugerir un esfuerzo más importante en la dirección adoptada, el que requeriría tarea de campo adicional y, probablemente, un intento algo más sofisticado técnicamente por el lado de las estimaciones. Por cierto esto atenta contra la visión de muchos en cuanto a que “la coparticipación debe ser sencilla”, entendiéndose por “sencillez” a un esquema de pocos indicadores y pocos cálculos. Lamentablemente, tal esquema no resulta posible, porque la realidad no es sencilla, al tiempo de conducir rápidamente a aproximaciones normativas sobre las que se podría discutir eternamente, del momento que no guardan sustento empírico suficiente en cuanto a las necesidades reales de financiamiento de los gobiernos.

Una tarea técnica de determinación de los estándares o valores

postulados, por lo tanto, requiere de un organismo especializado que garantice el sustento empírico objetivo en el esquema de reparto. Dada la realidad cambiante de las economías regionales y del conjunto nacional, tal tarea debería asignarse al órgano federal que a tal fin prevé la Constitución reformada de 1994.

Finalmente, respecto a la viabilidad política de la propuesta o de propuestas alternativas, que de acuerdo al análisis previo aparentan de baja probabilidad de progreso, sería interesante resaltar como estrategia de negociación, la posibilidad de intentar definiciones sobre cuestiones no analizadas en este documento, aunque planteadas en documentos anteriores, que apunten a consolidar instituciones fiscales básicas, que afectan al conjunto (Nación y jurisdicciones provinciales), posponiendo el nivel de la disputa en cuanto a los criterios de distribución primaria y secundaria, que afectan más directamente a cada jurisdicción. Nos referimos básicamente a temas como: definiciones sobre "tax-room" y descentralización tributaria, el problema de la prociclicidad de las finanzas públicas, los mecanismos institucionales de ajuste del acuerdo ante situaciones cambiantes, control de endeudamiento público y financiamiento del sistema de seguridad social, entre las más relevantes.

REFERENCIAS

Banco Mundial (1996): "Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism", IMF Staff Paper, Report N° 15487 AR,.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", Cuadernos de Economía N° 3, La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y la Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos", Cuadernos de Economía N° 15, La Plata.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Programación Regional (1997): Presupuestos provinciales, varios ejercicios. Buenos Aires.

PIFFANO, H. L. P. (1995): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

NUÑEZ MIÑANA, H. (1995): "Indicadores de desarrollo regional en la Argentina: Resultados preliminares", en Finanzas Públicas y Economía Espacial", Porto, A. (Editor), Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata.

PIFFANO, H. L. P. (1996): "El Uso del Crédito Público y el Arreglo Federal", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

PIFFANO, H. L. P. (1997a): "El enfoque de las necesidades fiscales como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional", Anales de las 30s Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

PIFFANO, H. L. P. (1997b): "Propuesta para el Acuerdo Fiscal Federal, Anales de las XXVII Jornadas Tributarias, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata.

PIFFANO, H. L. P. (1997c): "Las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social, XI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Asociación Argentina de Presupuesto Público, Salta.

PIFFANO, H. L. P. (1997d): "Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Porto, A. (Editor), en honor de Horacio Nuñez Miñana, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

PORTO, A.(1990): "Federalismo Fiscal. El caso argentino", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

PORTO, A. y SANGUINETTI, P.(1996): "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina", 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

URBIZTONDO, S. (Investigador Principal) (1996): "Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Buenos Aires", Convenio Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P.-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Mimeo, La Plata.

VARGAS DE FLOOD, C. y HARRIAGUE, M. (1993): "El Gasto Público Consolidado", Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Documento de Trabajo N° GP/02, Buenos Aires.