

S E R I E A P O R T E S

Tributación, gasto público y coparticipación federal

Impacto y Políticas

Alberto Müller
Sergio de Raco



PLAN FENIX

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

ARGENTINA

Tributación, Gasto Público y Coparticipación Federal: Impacto y Políticas

AUTOR:

Alberto Müller*

Sergio De Raco**

* Profesor Titular Regular – Director del CESPА - FCE- UBA

** CESPА - FCE - UBA

Se deja constancia de la colaboración prestada por Germán Sturc. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la Jornada sobre "Federalismo y Cuestión Fiscal en la Argentina" realizada el 27 de noviembre de 2009 y organizada por el Plan Fénix, la Fundación Friedrich Ebert y el Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA)

Impreso en Argentina, 2009.

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

Marcelo T de Alvear 883, 4º piso.

C1058AAK - Buenos Aires, Argentina.

E-mail: fes.argentina@fes.org.ar

www.fes.org.ar

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

DISEÑO DE PUBLICACIONES:

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.

E-mail: yunque1@yunque.com.ar

Tel. Fax: 54 11 3980 5571

Tarija 3520 - C1253ACF

Buenos Aires, Argentina.

Introducción

5

Objetivo y Fundamentos

7

Metodología

8

Resultados Obtenidos

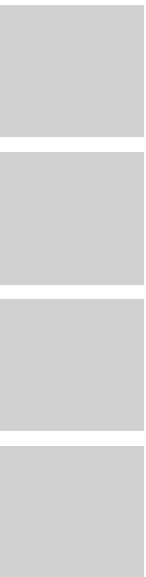
17

Conclusiones y Desarrollos a futuro

30

Recomendaciones de Política

31



Introducción

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la relación entre fiscalidad y territorialidad es un tema de permanente presencia en las sociedades actuales, más allá de su nivel de desarrollo y bienestar. Ello se debe a que, lejos de alguna tendencia al equilibrio en el plano territorial, el crecimiento sobre bases capitalistas tiende espontáneamente a la concentración espacial, al prevalecer una lógica que apunta a capitalizar economías de escala, externalidades por formación de clusters y proximidad a mercados consumidores o nodos de exportación, además de eventuales ventajas competitivas naturales. El desarrollo es por naturaleza un fenómeno desigual en lo territorial. El Gobierno es en general quién está llamado a la corrección o morigeración de estos desbalances.

En los países de desarrollo medio, como la Argentina, esta problemática adquiere una fisonomía particular. Los fenómenos de crecimiento – que revisten una importancia central a fin de lograr estándares mínimos de vida y potencial económico – se agrupan sistemáticamente en áreas geográficas determinadas, generando ciclos de acumulación que se realimentan; en ello se juega la posibilidad de las poblaciones de acceder a tales estándares o en quedar al margen, en situación de estancamiento y eventualmente pobreza. En contraste, en los países más desarrollados se dispone de excedentes abundantes, lo que habilita políticas compensatorias, que permiten difundir las actividades productivas, pero también nivelar disparidades regionales por la vía de transferencias fiscales (en un accionar que guarda fuerte analogía con la redistribución interpersonal del ingreso que realiza el Estado).

Es así como las pujas políticas con base territorial se encuentran presentes en la realidad de buena parte de los países en vías de desarrollo.

Como es lógico, las particulares trayectorias históricas de las naciones son un elemento central para comprender la dinámica política que subyace a la cuestión fiscal y su vinculación con la territorialidad. Países que han mantenido un nivel importante de cohesión territorial – esto es, que se han visto escasamente afectados por movimientos separatistas o autonomistas – pueden gestionar con mayor facilidad esta cuestión que otros donde la conflictiva política ha sido atravesada por las cuestiones territoriales. Brasil es un ejemplo de baja conflictividad en este punto, a pesar de su gran extensión territorial; Bolivia constituye hoy día un caso situado en el extremo opuesto.

Cabe señalar que en América Latina existe una tendencia a la descentralización de funciones del Estado hacia los niveles subnacionales, aún en países de constitución unitaria, como son los casos de Chile, Perú y Bolivia. Esta tendencia va de la mano tanto de los procesos de democratización que han tomado cuerpo en las últimas dos décadas, como así también del gradual abandono de abordajes de planificación antes imperantes, que por su naturaleza tendían a la concentración de las decisiones en el plano federal o nacional de gobierno.

En cuanto al caso de la Argentina, sus particularidades en la relación entre economía, política y territorialidad emergen desde la propia génesis como Nación. Ella se dio a lo largo de un período de medio siglo, que va desde la independencia de la Corona Española hasta el primer arreglo constitucional viable, sancionado en 1853, y reafirmado por la incorporación de la provincia de Buenos Aires a la Confederación en 1860 y la creación del territorio federal para el asiento de las autoridades nacionales en 1880¹.

Estos hitos pusieron gradualmente fin a una larga e intermitente guerra civil, que dejó hondas huellas en la cultura política, cimentadas sobre la oposición entre ciudad- puerto e interior; esta cuestión mantuvo su vigencia pese a las intensas oleadas migratorias recibidas por el país, y sigue atravesando la práctica política hoy día. Esta oposición se manifiesta hoy día en la dualidad entre una organización institucional federativa, donde las provincias anteceden y constituyen la Nación, y una acentuada concentración demográfica y económica, por la que sólo 2 de las 24 unidades territoriales de la federación comprenden el 46% de la población y el 55% del producto bruto geográfico, otorgándoles en el plano económico peso e importancia considerables. Incluso en términos puramente demográficos, recién en el Censo Demográfico de 2001 las dos provincias que siguen importancia a la de Buenos Aires superan levemente a la Capital Federal, que permanece con su población estancada desde 1947, merced a que el crecimiento poblacional se situó básicamente en el sector metropolitano correspondiente a la Provincia de Buenos Aires.

Es en este contexto donde las cuestiones de fiscalidad y territorialidad deben ser encuadradas. Más allá de que la perspectiva de los autores, orientada al análisis económico, se encuentra limitada para tratar esta temática de carácter político-institucional, es su convicción que las cuestiones fiscales en general, y las fiscales-territoriales en particular, sólo pueden ser adecuadamente comprendidas mediante la concurrencia de distintos planos de análisis. Es propio del instrumental del economista el aislar el plano económico del "resto" de las esferas que hacen a la vida social; pero de hecho no hay tal "resto", sino un entrecruzamiento de factores de diverso orden.

El abordaje desde lo económico que planteará este trabajo sólo puede ser entendido como parte de un procedimiento de recorte temático, a fines de análisis. Entendemos que la aproximación del análisis económico ortodoxo, que incorpora la dimensión estatal sólo cuando el mercado falla – una perspectiva típica en las Finanzas Públicas neoclásicas (por ejemplo, Stiglitz, 1988)– no es correcta; entre otros aspectos, porque no existe en rigor una esfera económica aislada de un marco estatal, en las sociedades modernas (véase al respecto el trabajo clásico de Polanyi, 2001).

El próximo apartado presentará los objetivos y fundamentos de este trabajo. Seguidamente, se desarrolla la metodología adoptada, para luego presentar los resultados obtenidos. Por último, se presentarán las conclusiones.

¹ Un tratamiento temprano de esta problemática, interesante incluso como testimonio de época, puede encontrarse en Álvarez (1936).

Objetivo

■ OBJETIVO Y FUNDAMENTO

■ y Fundamento

El presente trabajo tendrá por objeto estudiar el impacto de las transacciones del gobierno federal sobre las unidades territoriales que integran el país. En términos intuitivos, se trata de estimar la masa de recursos que el gobierno federal extrae de cada área, pero también cuánto transfiere el gobierno a cada unidad territorial, en términos de gasto directo o transferencia.

Este análisis brindará entonces una aproximación acerca de si y en qué medida el gobierno contribuye a equilibrar las acentuadas disparidades de desarrollo y bienestar que exhibe la Argentina. Asimismo, permitirá comparar el efecto del gasto distribuido a través de la coparticipación federal, con relación al gasto restante. Al respecto, es un hecho conocido que la reforma de la Constitución instrumentada en 1994 estableció que debería votarse una nueva ley de coparticipación federal², en reemplazo de la ley 23.548 actualmente vigente, sancionada en 1988; dicho régimen deberá ser aprobado por una ley convenio, por lo que entrará en vigor sólo cuando sea aprobada por la totalidad de las provincias (art. 75, inc. 2). Es interesante destacar, por otro lado, que la misma Constitución, en el pasaje citado, indica que “[l]a distribución [de los recursos coparticipables] 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”.

El análisis que se propone este trabajo constituye entonces un paso esencial para la discusión de la cuestión fiscal en el plano territorial, y en particular a la cuestión de la coparticipación federal de impuestos, al aportar un conjunto de elementos de juicio objetivos (más allá de los eventuales mejoramientos que merecería la metodología adoptada, en sí bastante sencilla).

Asimismo, permitirá sentar las bases para identificar la incidencia de los cursos de acción que responden a objetivos explícitos de política territorial, con relación a aquéllos que no tienen propósito al respecto³.

El enfoque que se aplica en este trabajo ha sido ya implementado anteriormente en Müller y Spinelli (2001); una reciente contribución de Cont, Peluffo y Porto (2009) desarrolla un análisis que guarda similitudes con el presente trabajo. Existen además diversos trabajos a nivel internacional en esta misma línea; por ejemplo, Barberán, Bosch, Castells y Espasa (2000), desarrollan un análisis del todo análogo al presente, para el caso español.

2 En su Disposición Transitoria Sexta, se establece lo siguiente: “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

3 Por ejemplo, la coparticipación federal de impuestos constituye un explícito ejemplo de acción determinada con propósitos territoriales. El ingreso y gasto relacionados con la actividad previsional, en cambio, carecen completamente de esta connotación.

Cabe advertir que el abordaje de este trabajo adoptará como sujetos a las unidades territoriales que integran la Argentina, con prescindencia de cómo se distribuyen internamente las cargas tributarias y los beneficios del gasto público. Incorporar esta dimensión es una tarea bastante más ardua que el emprendida en este trabajo, y que enfrenta además muy severas limitaciones en el plano de la información de base, que a nuestro juicio limitan la validez de las conclusiones que puedan alcanzarse⁴.

Metodología

METODOLOGÍA

A) Definiciones básicas

El abordaje metodológico adoptado es intuitivo, más allá de los procedimientos que requiere su implementación. Se trata en primer término de definir el *impacto neto* de las transacciones del Gobierno Federal, en términos de la sencilla ecuación siguiente (cada componente debe ser entendido como refiriéndose a un área geográfica r):

$$\text{Impacto Neto } r = - \text{Ingresos tributarios}_r + \text{Gastos directos } r + \text{Transferencias } r$$

Esto es, se computan los impuestos aportados por cada área geográfica como un retiro de recursos de la misma, mientras que los gastos realizados por el Gobierno Federal en el área representan un aporte de recursos, como así también las transferencias que éste realiza a los niveles subnacionales.

En segundo término, se estimará la *incidencia* de las transacciones, entendida como el cociente entre el Impacto Neto y el Producto Bruto Geográfico (PBG) de cada área. La ecuación correspondiente será la siguiente:

$$\text{Incidencia } r = \text{Impacto neto } r / \text{PBG } r$$

Este cálculo permite obtener una dimensión relativa del Impacto Neto, al cotejarlo con un indicador que ilustra acerca de la dimensión económica de la unidad territorial.

En rigor, debería utilizarse también como indicador de incidencia el Ingreso Neto Regional, en la medida en que refleja más claramente el nivel de bienestar de cada unidad territorial, al aproximarse más al ingreso percibido por las personas y familias⁵; el mismo permite también contabilizar la apropiación de ingresos vía tributación, si ésta modifica fuertemente los precios relativos (como ocurre típicamente con los derechos sobre las exportaciones, un caso que es de interés para la Argentina). Sin embargo, es extremadamente difícil obtener una estimación precisa de las transferencias inter-territoriales de ingreso, por remuneración de factores no residentes (en particular, en el caso del superávit bruto de explotación)⁶.

⁴ Éste abordaje es el utilizado por el trabajo de Cont, Peluffo y Porto ya citado.

⁵ Este indicador se obtiene descontando del PBG las depreciaciones y adicionando el saldo neto de ingreso de perceptores no residentes.

⁶ Las encuestas de gasto de los hogares y el relevamiento de ingreso que realiza la Encuesta Permanente de Hogares son las dos únicas fuentes que permitirían aproximar en algún grado una medición del ingreso de cada unidad territorial. Se trata sin embargo de instrumentos limitados, tanto por la cobertura geográfica (sólo hacen referencia a determinadas

Debe subrayarse que para que la noción de incidencia sea robusta, el impacto y el PBG deben ser razonablemente independientes entre sí⁷. Esto ocurrirá en la medida en que la incidencia obtenida alcance valores moderados. En caso contrario, este concepto pierde utilidad. En términos de un ejemplo, si el impacto de las transacciones del Gobierno Nacional alcanza un valor positivo que supere el 50% del PBG, está claro que éste último no puede considerarse independiente de las decisiones de tributación y gasto de aquél; antes bien, puede suponerse que el PBG tendría valores sustancialmente menores de no existir las transacciones del Gobierno Nacional (de hecho, se observará algún caso que recaer en esta configuración).

Debe destacarse que para que este análisis tenga plenamente sentido, debe asumirse que la suma de los impactos netos es nula; esto es, que en términos agregados, la ejecución presupuestaria del Gobierno Nacional arroja un resultado equilibrado. Formalmente, será entonces

$$\sum_r \text{Ingresos}_r = \sum_r (\text{Gastos directos}_r + \text{Transferencias}_r)$$

En caso de que el saldo fiscal no sea nulo (lo que constituye en realidad el caso habitual), se requiere definir criterios que permitan asignar este saldo, a fin de no generar saldos netos positivos o negativos para el conjunto de las unidades provinciales.

En este punto, se adopta el temperamento siguiente:

- De existir déficit fiscal, se asume que el mismo será financiado mediante endeudamiento, por lo que el costo correspondiente será imputado a cada provincia en función del impacto de la estructura tributaria vigente; esto implica asumir que el costo futuro del endeudamiento será enfrentado mediante una estructura tributaria idéntica a la vigente. Esto implica entonces que se imputará un ingreso fiscal adicional hasta alcanzar una situación de equilibrio, en proporción a lo que cada provincia aporta, para el conjunto de los ingresos fiscales.
- De existir superávit fiscal, se supondrá que el mismo será gastado a futuro, con un patrón de localización igual al del conjunto del gasto presente. En consecuencia, se acrecentará el gasto hasta el nivel en que se equilibren ingresos y gastos

Va de suyo que estos criterios son de alcance limitado. En rigor, deberían imputarse territorialmente los *incrementos* de ingreso o gasto asociados al superávit y déficit, respectivamente; esto es, debería determinarse que fuentes de ingreso o tipo de gasto variarían, y realizar la consiguiente asignación territorial. Pero este cálculo, al margen de las dificultades que comporta, es de naturaleza hipotética, y de difícil contrastación. Si los saldos fiscales son relativamente pequeños con relación al total de ingresos o gastos, se considera que la imprecisión que resulta de este procedimiento es poco relevante; pero por cierto que en caso de que el saldo fuera elevado, todo el cálculo deberá ser replanteado, por cuanto la equivalencia entre el total de ingresos y gastos no sería más sostenible. Pero cabe enfatizar que en todos los casos debe realizarse la imputación territorial, toda vez que todo gasto y todo ingreso tienen efectivamente impacto a nivel territorial.

áreas urbanas), como por sesgos por subdeclaración de ingresos en los sectores medios y altos. Asimismo, no permiten computar la parte del ingreso geográfico no distribuida a las familias (por ejemplo, utilidades retenidas por empresas).

7 Decimos "razonablemente independiente" porque en rigor cualquier operación adicional que realice un agente económico - el Gobierno Nacional, en este caso - en una unidad territorial tendrá alguna repercusión sobre el nivel y composición de la actividad económica, y en consecuencia sobre el PBG. Puede asumirse que cuando el conjunto de operaciones que realiza el Gobierno Nacional tiene entidad moderada, el nivel del PBG no variará sustancialmente.

Ahora bien, la estimación de los indicadores anteriores requiere definir criterios para determinar dónde recaen ingresos y gastos del Gobierno Federal; esto es, quiénes son en última instancia los beneficiarios del gasto y quiénes efectivamente pagan los impuestos percibidos. Esto será tratado a continuación, en dos acápites por separado.

B) Ingresos del Gobierno Nacional

Para la imputación por área territorial de los ingresos obtenidos por el Gobierno Nacional, deben determinarse criterios de asignación de las cargas tributarias correspondientes. Ello se realizará aplicando criterios usuales en la literatura.

Como principio general, se aplican los criterios siguientes:

- **Impuestos directos:** recaen (por definición) sobre quiénes los erogan. Se incluyen en este rubro por ejemplo los impuestos siguientes: A las Ganancias, Cargas Sociales, Bienes personales, etc.
- **Impuestos indirectos sobre consumo interno:** recaen sobre los consumidores, en función del consumo realizado; esto es, se distribuyen en función del consumo de cada provincia. Se incluyen aquí todos los impuestos sobre el consumo (IVA; Internos, Combustibles, Créditos y Débitos bancarios, Aranceles de Importación).
- **Impuestos indirectos sobre bienes exportables:** no son trasladables a los precios internacionales (lo que deviene de que los oferentes de exportaciones son tomadores de precios); en consecuencia, son pagos por los oferentes, en función inversa a su capacidad de transferir su carga tributaria, lo que en definitiva dependerá de la elasticidad de oferta correspondiente. En función del origen predominante de estos impuestos, la carga recae sobre los perceptores de renta primaria agropecuaria y minera, dado que son recursos ofrecidos en condiciones de inelasticidad absoluta⁸.

Los procedimientos efectivamente aplicados dependerán de la naturaleza específica de cada impuesto; ellos son detallados en el cuadro 1, junto con una breve fundamentación⁹.

8 De hecho, el único impacto en términos asignativos de los impuestos de esta naturaleza se da en la franja de recursos naturales situados en el margen de viabilidad económica. Por ejemplo, las retenciones sobre las exportaciones agrícolas afectan la oferta de tierras marginales, cuya renta puede anularse por efecto del impuesto, pero no las tierras intramarginales, que solamente verán disminuida su renta.

9 Los autores quedan a disposición del lector para una fundamentación más detallada, que aquí se omite por brevedad.

Cuadro 1 – Criterios de imputación de Impuestos

Criterio de Imputación		Justificación
1 - INGRESOS TRIBUTARIOS		
Rubro		
Impuesto al Valor Agregado	Según porcentaje de consumo estimado para cada provincia	Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo final
Ganancias	Según valor agregado de cada provincia	El impuesto a las ganancias recae sobre los perceptores de ingreso
Combustibles – Naftas	100% de la recaudación: de acuerdo al valor de venta de combustible de cada provincia	El impuesto recae básicamente sobre el consumo de familias
Combustibles – Otros	66% de la recaudación de Gasoil: de acuerdo al consumo global de venta de las provincias	Impuesto indirecto que recae sobre el consumo final
	29% de la recaudación del Gasoil: de acuerdo a la producción de cereales y oleaginosas, según origen geográfico	El 29% del consumo del gasoil se estima imputable a producción exportable (de acuerdo a la matriz energética elaborada por la Secretaría de Energía - www.energia.gov.ar). Los impuestos a las exportaciones se absorben localmente por ser su precio fijado por el mercado internacional.
	5% de la recaudación de Gasoil (saldo): de acuerdo al valor de ventas de Gasoil por provincia.	Estimación de uso familiar del Gasoil
	Saldo de recaudación (Gasoil y otros combustibles líquidos): de acuerdo al valor de venta de cada provincia.	Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo final
Créditos y Débitos Bancarios	Según consumo agregado de cada provincia	Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo final (este impuesto es mayormente abonado por empresas).
Internos coparticipados	De acuerdo a las ventas minoristas por provincia de bebidas y cigarrillos (dato tomado de Müller y Spinelli, op.ct.)	Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo final
Otros Impuestos Indirectos	Incidencia por provincia según impuestos anteriores	Impuestos de baja incidencia y gran diversidad
Otros impuestos Directos	Según producto bruto geográfico	Impuestos que recaen sobre el perceptor
2 - SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL		
Aportes y contribuciones previsionales	De acuerdo a la distribución geográfica de los ocupados por provincia.	Impuesto directo que recae sobre el ingreso de la población ocupada
3 - COMERCIO EXTERIOR		
Derechos de Exportación	Granos: de acuerdo a la provincia de origen de la producción de los principales cultivos (soja, trigo, maíz, sorgo), agregando toneladas. Gas - Petróleo: de acuerdo a la provincia de origen de producción de gas y petróleo, respectivamente.	El derecho sobre exportaciones primarias recae sobre los perceptores de renta, por no ser trasladable al mercado internacional
Derechos de Importación	De acuerdo al consumo de cada provincia.	Impuestos indirectos que recaen sobre el consumidor
4 - INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
Varios	Según el valor agregado de cada provincia	Recursos de baja incidencia y gran diversidad
5 - OTROS INGRESOS CORRIENTES		
Varios	Según el valor agregado de cada provincia	Recursos de baja incidencia y gran diversidad

C) Erogaciones del Gobierno Nacional

Así como los impuestos implican una detracción de recursos a cada unidad territorial, las erogaciones que el Gobierno Nacional realiza en provincia representarán un beneficio para ellas. Se trata entonces de desarrollar criterios referidos a la localización de dicho gasto y a la evaluación del beneficio correspondiente.

Con relación a lo segundo, se asumirá – como es canónico – que el monto del gasto es equivalente al beneficio percibido; esto supone una “paridad de eficiencia” entre erogación y beneficio, algo que por cierto no pasa de ser una hipótesis que debería ser objeto de corroboración *per se*¹⁰.

En cuanto a la localización del gasto, se asumirá que la jurisdicción territorial donde éste se realiza es la beneficiaria del mismo. Al respecto, debe distinguirse entre dos tipos de erogaciones.

Por un lado, se contabilizan las transferencias que realiza el Gobierno Nacional a cada provincia; esto comprende, por ejemplo, la Coparticipación Federal de Impuestos, las transferencias por el Fondo Nacional de la Vivienda y el pago de beneficios previsionales. Por el otro, se cuentan las erogaciones que realiza el Gobierno para la producción de bienes o servicios, por sí mismo o por terceros.

En cuanto a las transferencias, es más que razonable suponer que sus principales beneficiarios son las provincias receptoras, por cuanto el ámbito de influencia de su gasto es el territorio provincial. Por ejemplo, el pago de un beneficio previsional se imputará sin dudas a un residente de la provincia donde se registra el cobro. De la misma manera, la transferencia por Coparticipación Federal integra el ingreso de los gobiernos provinciales; el gasto que ella financia beneficia principalmente a los residentes de cada unidad territorial (como es el caso del gasto en salud, educación, etc.).

En el caso de los gastos que realiza el Gobierno Nacional directamente, la imputación del beneficio correspondiente presenta mayores complejidades, en la medida en que una parte del mismo no necesariamente brinda un beneficio localizable. Esto ocurre con las erogaciones relacionadas a administración general, defensa, seguridad y relaciones exteriores, cuyo beneficiario es el colectivo social, y no individuos localizables; por ejemplo, el cuidado de las fronteras beneficia a toda una comunidad, con independencia de la proximidad de un individuo a una frontera particular.

Este tipo de gasto generalmente es tratado mediante criterios convencionales de imputación, en función de algún criterio hipotético de disponibilidad a pagar (típicamente, según el nivel de ingreso). En este trabajo, se opta por asignar el gasto correspondiente a las funciones básicas del Estado según el nivel de Producto Bruto Geográfico, empleado aquí como proxy del Ingreso regional. Este criterio se funda en la noción de que las funciones básicas del Estado apuntan a la manutención de un statu quo determinado, en términos distributivos, por el que la disponibilidad a sostener tal situación por parte de los individuos es función del nivel de bienestar alcanzado. En otros términos, las personas de mayor nivel socio-económico valorarán más los servicios básicos prestados por el Estado, en la medida en que se benefician diferencialmente en la distribución. Los rubros que se tratarán de esta forma corresponden a las siguientes Funciones, de acuerdo al nomenclador presupuestario:

10 En términos de un ejemplo simple: dos proyectos viales de igual monto podrán brindar beneficios en grado diferente, en función de su rentabilidad social; una valuación adecuada del valor de lo transferido debería fundarse en la masa de beneficios que cada proyecto genera, y no en el monto invertido. Iguales consideraciones caben para los gastos corrientes financiados mediante transferencias del Gobierno Nacional.

Administración Fiscal
 Ciencia y Técnica
 Control de la Gestión Pública
 Defensa
 Dirección Superior Ejecutiva
 Información y Estadística Básicas
 Inteligencia
 Judicial
 Legislativa
 Relaciones Exteriores
 Relaciones Interiores
 Sistema Penal

Un caso que requiere un tratamiento particular es el de los intereses de la deuda pública. Como tal, no genera criterio alguno de imputación territorial, por cuanto no es contrapartida de alguna prestación corriente; se trata de un gasto en realidad asociado a anteriores erogaciones realizadas por el Gobierno Nacional, para las que se recurrió al endeudamiento. Dado que no es posible, ni teórica ni prácticamente, atribuir el financiamiento a algún gasto pasado en particular, se estima que un criterio aproximado razonable es el de imputar los intereses de acuerdo a la incidencia territorial del gasto restante, bajo la hipótesis que la misma es similar al gasto que en su momento dio lugar al endeudamiento.

El cuadro 2 detalla los criterios planteados¹¹.

Cuadro 2.- Criterio de imputación de Gastos

Rubro	Criterios de Imputación	Justificación e Hipótesis
Funciones básicas del Estado: Administración General, Defensa, Seguridad, Relaciones Exteriores, etc.	Producto Bruto Geográfico (como proxy del Ingreso Regional)	El beneficio del gasto en funciones básicas es valuado en función del nivel de bienestar que alcanza cada individuo
Gastos Restantes de la Administración Nacional	Ubicación geográfica del Gasto, según imputación presupuestaria	La ubicación geográfica del gasto permite identificar a sus beneficiarios.
Transferencias monetarias - Coparticipación Federal	Distribución directa de recursos	
Intereses de la Deuda Pública	Distribución de acuerdo a gastos territorialmente imputados	La deuda concurre a financiar gasto cuya incidencia territorial está determinada por los gastos territorialmente imputados.

D) Alcance geográfico y cronológico

El análisis será conducido a nivel de cada una de las unidades provinciales que integran la Argentina, con la salvedad de que se agregarán la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

Este procedimiento responde a que la Ciudad Autónoma integra una única región metropolitana con el área contigua de la Provincia de Buenos Aires; asimismo, para ésta última la población metropolitana representa buena parte de la población provincial (63%). En consecuencia, no resulta posible tratar como unidades

¹¹ Estos criterios de imputación de gastos replican los empleados en Müller y Spinelli (op.cit.).

separadas ambas jurisdicciones, por cuanto no pueden discernirse los beneficiarios del gasto residentes en la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires, dentro de la Región Metropolitana. En particular, debe subrayarse que una masa importante de población ocupada residente en la Provincia desarrolla actividades en la Ciudad de Buenos Aires; de acuerdo a estimaciones propias, cerca de 1,5 millones de personas se desplazan del Conurbano Bonaerense hacia ésta última jurisdicción, de las cuales no menos del 70% lo hace por razones de trabajo¹². Debe señalarse incluso que esta circunstancia implica sobre-estimar el Producto Bruto Geográfico *per cápita* de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto subestima la población activa que aporta a éste, residiendo en el Conurbano.

Esta decisión ocasiona costos de alguna importancia, en términos analíticos. El principal es que algunos servicios para la Ciudad Autónoma, que las restantes provincias toman a su cargo, se encuentran a cargo del Gobierno Federal (principalmente, en los sectores de seguridad y justicia); al fusionar ambas jurisdicciones, este fenómeno pierde relevancia, dada la mayor dimensión relativa de la Provincia de Buenos Aires, con relación a la Ciudad Autónoma. Esto se ve compensado, en grado no cuantificable ahora, por el hecho de que la Ciudad Autónoma brinda prestaciones a habitantes del Conurbano en grado relevante en salud, y aun en educación, lo que implica una transferencia de recursos a los habitantes de la Provincia.

En cuanto al período de análisis, la presentación de los resultados se centrará por brevedad en el año 2008; pero debe destacarse que se ha realizado el relevamiento y análisis para el período 2003-2008¹³.

E) Fuentes de análisis y tratamientos de la información

En cuanto a las fuentes utilizadas, ellas son reseñadas brevemente a continuación:

- Ingresos fiscales: Informes Anuales de la Administración Federal de Impuestos Públicos
- Gastos fiscales: información sobre ejecución presupuestaria de la Secretaría de Hacienda provenientes del Sistema SIDIF¹⁴ y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias¹⁵.
- Población: proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en base al Censo Nacional de Población del año 2001¹⁶
- Producto Bruto Geográfico: estimaciones inéditas elaboradas por la Oficina Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁷, hasta el año 2005, y actualizadas al año 2008 en función de la evolución nominal del Producto Interno Bruto a nivel nacional, según información del INDEC¹⁸.

Debe señalarse que se realizó una cuidadosa revisión de la *asignación territorial del gasto* que realiza el Presupuesto Nacional, dado que se detectaron numerosos errores:

- En el caso de la Inversión Real Directa, cerca del 11% del gasto fue relocalizado, en función de la información descriptiva de los proyectos de inversión.

12 Esta estimación ha sido realizada por A. Müller, en el marco de un proyecto de investigación sobre la Región Metropolitana.

13 En Müller y De Raco (en curso) se ofrecerá un panorama completo de los resultados alcanzados para el período 2003-2008.

14 <http://sg.mecan.ar/ejecucion/>

15 www.mecan.gov.ar/hacienda/dncfp/

16 www.indec.gov.ar

17 Debe señalarse que esta estimación, originada en el cálculo del PBG para el año base 1993 de las Cuentas Nacionales, es precaria; no existe información sistemática acerca de esta variable, producida por los estados provinciales.

18 Ver www.mecan.gov.ar - Información Económica al Día.

- Asimismo, en algunos casos la información imputa la totalidad del gasto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando en realidad el organismo se encuentra actuando en todo el país (por ejemplo, Prefectura Naval Argentina). Allí donde fue posible, se introdujeron correcciones, basadas en criterios auxiliares. De todas formas, no todo este conjunto conteniendo información incorrecta pudo ser corregido, por lo que el gasto presentará una concentración en la CABA mayor a la real, aunque puede estimarse que en términos globales, la discrepancia resultará moderada.
- En el caso de los beneficios previsionales, se adoptó la distribución geográfica que surge de los datos provistos por la Administración Nacional de Seguridad social (ANSES), por cuanto la información presupuestaria adolece de deficiencias importantes.

Según se vio al hacer referencia a los *ingresos*, se requiere la estimación del consumo agregado por unidad territorial, a efectos de distribuir la mayor parte de la carga tributaria indirecta (vgr., Impuesto al Valor Agregado, Impuestos Internos, Impuesto a los Créditos y Débitos, etc.).

Desde ya, este dato no se encuentra relevado, por cuanto no existe información acerca de los componentes de la demanda final, a nivel provincial. Se ha procedido en consecuencia a estimar una función consumo-ingreso, a partir de información de consumo e ingreso, correspondientes a la Encuesta de Gasto de los Hogares de 1997, corregida por subdeclaración¹⁹; esto es, se estimó la propensión a consumir a partir de los datos de gasto familiar. Los valores fueron corregidos al año 2005, en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor – Nivel General. Esto es, se utilizaron las propensiones marginales a consumir calculadas en el trabajo citado a partir de la distribución del ingreso y el consumo por decil para proyectar una relación consumo-ingreso que permita interpolar entre diferentes niveles de ingreso. Para el cálculo del consumo privado primeramente se actualizaron los valores nominales de consumo e ingreso por decil utilizando el índice general de precios al consumidor, IPC, con 1997 como año base. Luego se estimó para cada período la ecuación de una recta para el consumo en función del ingreso para asignar, según el nivel de actividad provincial medido por medio del PBG, un nivel de consumo a cada provincia.

La ecuación utilizada es la siguiente, en valores *per cápita*; se indican entre paréntesis los estadísticos t correspondientes

$$\text{Consumo per cápita} = 0,61186951 \text{ Ingreso per cápita} + 418,139213$$

$$(0,01232019) \qquad (49,1396398)$$

$$R^2 = 0.997$$

El paso siguiente consiste en aplicar esta ecuación a los valores de PBG *per cápita*, y obtener de esta forma los consumos *per cápita*. Ellos luego son multiplicados por la cantidad de población de cada provincia, obteniéndose así una estimación del consumo total. Esto es, para cada provincia r

$$\text{Consumo total } r = (0,61186951 \text{ PBG } r + 418,139213) \cdot \text{Población } r$$

A partir de la suma total de consumos así obtenida se calcula la participación de cada provincia en el consumo total.

¹⁹ Se trata de la última encuesta de gasto publicada. Fuente: Santiere et al (2000).

El cuadro 3 indica la estimación obtenida de la distribución del consumo total de la economía por provincia, a partir de la ecuación indicada.

Cuadro 3 – Distribución del consumo total por provincia - 2005
(% sobre el total nacional)

CABA+Pcia. Bs.As.	52,1%
Catamarca	1,2%
Córdoba	8,2%
Corrientes	1,6%
Chaco	1,7%
Chubut	1,7%
Entre Ríos	2,4%
Formosa	0,8%
Jujuy	1,1%
La Pampa	0,9%
La Rioja	0,6%
Mendoza	4,2%
Misiones	1,7%
Neuquén	2,3%
Río Negro	1,4%
Salta	2,1%
San Juan	1,2%
San Luis	1,1%
Santa Cruz	1,3%
Santa Fe	8,1%
Stgo. del Estero	1,3%
Tierra del Fuego	0,5%
Tucumán	2,4%

Fuente: estimación propia – ver texto

Esta distribución es asumida para el período bajo análisis (2008).

No es necesario enfatizar la precariedad de este cálculo, como surge del procedimiento indicado. En particular, una limitación importante es la que resulta de utilizar el PBG como indicador, de donde se deriva el consumo; lo correcto sería adoptar el Ingreso, para tener en cuenta las transferencias de ingreso entre provincias, por obra de la tenencia de capital (véase al respecto lo ya mencionado acerca de la medición de incidencia, en el apartado correspondiente), y de las propias acciones gubernamentales. Esto obliga a una lectura precavida de los resultados, más allá de que puedan considerarse válidos, en términos aproximados²⁰.

20 En Müller y Spinelli (op.cit) se optó por un procedimiento diferente, que partió de asumir que el ahorro por provincia es proporcional al volumen de depósitos bancarios registrados, obteniéndose el consumo por diferencia (véase el anexo correspondiente). Este procedimiento fue ensayado para el presente trabajo, observándose resultados razonablemente alineados con los presentados aquí, aunque con discrepancias puntuales importantes. Se considera que el procedimiento adoptado aquí es más apropiado, en cuanto se referencia a un conjunto consistente de indicadores, aun cuando no carece de insuficiencias, como se menciona en este párrafo.

Resultados

RESULTADOS OBTENIDOS

obtenidos

Este apartado presenta los resultados obtenidos. Se indica en primer lugar una estratificación de las provincias, en función del Producto Bruto Geográfico *per cápita* y algunas características adicionales. Esto permitirá identificar grupos de alguna homogeneidad, lo que facilitará la lectura de los resultados.

Si bien es frecuente en la literatura el uso de indicadores de desigualdad, a fin de observar cómo éstos varían en función de la intervención gubernamental, se ha optado aquí por una lectura más directa. Esto responde a que se trata de un conjunto reducido de unidades territoriales, siendo además conveniente concentrar la lectura en cada una de ellas, habida cuenta de las particularidades que presentan. Los indicadores de desigualdad resultan a nuestro juicio más aptos si se trata de poblaciones extensas, para los que es apropiado asumir homogeneidad en cuanto a sus características²¹.

Por esta razón es que se opta aquí por un análisis más sencillo por estratos.

A) Estratificación de las unidades territoriales

El cuadro 4 detalla la información referida a Producto Bruto Geográfico, total y *per cápita*, para el año 2008, ordenando las provincias de acuerdo a su PBG *per cápita*, a los fines de elaborar criterios para la estratificación.

Cuadro 4 - PBG y PBG *per cápita* por provincia - 2008

	PBG (mill \$ 2008)	Población (mill.)	PBG <i>per cápita</i>
Santa Cruz	17.071	0,23	75.562
Tierra del Fuego	7.060	0,13	55.936
Neuquén	28.387	0,55	51.825
Chubut	20.640	0,46	44.802
Catamarca	14.175	0,39	36.495
CABA+Pcia. Bs. Aires	573.329	18,09	31.685
La Pampa	9.421	0,33	28.244
Santa Fe	83.673	3,24	25.805
Mendoza	43.173	1,73	24.960
Córdoba	83.149	3,34	24.895
San Luis	10.794	0,44	24.670
Río Negro	13.875	0,60	23.222
Entre Ríos	20.752	1,26	16.525
La Rioja	4.634	0,34	13.581
Salta	16.249	1,22	13.275
San Juan	8.765	0,70	12.600
Jujuy	8.465	0,68	12.448
Tucumán	17.921	1,48	12.147
Corrientes	12.039	1,01	11.880
Misiones	12.609	1,08	11.697
Chaco	12.169	1,05	11.566
Santiago del Estero	9.140	0,87	10.559
Formosa	5.269	0,54	9.760

Fuente: Proyecciones demográficas INDEC y estimación CEPAL

21 De esta forma, en el caso del análisis de la distribución personal o familiar del ingreso, no se toman en consideración otras diferencias entre las unidades de análisis, más allá del ingreso. El índice de concentración de uso más frecuente aquí

Más allá de las conocidas disparidades acerca del peso relativo de las distintas unidades territoriales, los datos del PBG *per cápita* permiten definir con razonable claridad tres estratos diferenciados²²:

- El primero corresponde a las provincias con valores del PBG *per cápita* superiores a los \$ 35.000, y comprende básicamente a 4 provincias patagónicas; juega aquí un papel central, como es sabido, la renta proveniente de producción de hidrocarburos. A este conjunto, se agrega la provincia de Catamarca.
- En el otro extremo, registramos un conjunto de 11 jurisdicciones con valores inferiores a los \$ 20.000 en el PBG *per cápita*.
- Finalmente, en el estrato intermedio se ubican las provincias que conforman el núcleo a la vez de mayor escala y de mayor desarrollo económico relativo (Caba+Pcia. de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), como así también otras que integran este estrato por una combinación de niveles de desarrollo y disponibilidad de recursos primarios (típicamente, Río Negro).

Dos casos merecen una reflexión en particular:

- i) El valor de PBG *per cápita* Provincia de Río Negro debe considerarse con particular precaución. El mismo resulta llamativamente elevado, por ser ésta una provincia donde la actividad fabril y minera tienen importancia reducida, al tiempo que su agricultura es relativamente intensiva en trabajo, por prevalecer los cultivos perennes²³. Esta ubicación relativa de la Provincia de Río Negro, que se reproduce desde la estimación realizada para la base 1993 del Sistema de Cuentas Nacionales, probablemente requiera una revisión en profundidad.
- ii) En cuanto a la Provincia de Catamarca, su elevado producto *per cápita* – que la aleja significativamente de provincias más rezagadas con las que alguna vez estuvo asociada – responde básicamente al desarrollo de actividad minera. Se opta entonces por incluirla en el grupo de provincias “mineras”, aun cuando se trate de un caso claramente diferenciado, por sus antecedentes y características actuales²⁴. De hecho, la actividad minera asume aquí típicamente la forma de “enclave”, con escaso vínculo con el resto de la actividad provincial.

En definitiva, la estratificación propuesta es la siguiente:

es el Coeficiente de Gini, y su derivado, el Índice de Kakwani, que determina el impacto de una intervención externa (por ejemplo, la tributación) sobre la distribución sin intervención, en función de los cambios que se observan en el Índice de Gini. En este caso, el conocimiento de que dispone el analista de cada provincia permite una lectura que atiende en alguna medida a sus características particulares.

22 Es posible que en alguna medida los elevados valores del PBG *per cápita* de estas provincias sean explicables por diferentes niveles de precios, con relación al resto del país; el mismo efecto, pero con sentido contrario, podría darse en las provincias de menor desarrollo relativo. De ser así, los diferenciales de este indicador responderían no solamente a diferentes niveles de productividad.

23 Estos tres sectores son los más susceptibles de contribuir a explicar diferenciales de PBG *per cápita* entre provincias, toda vez que los sectores restantes con relevancia (básicamente, construcción y servicios) no deberían evidenciar disparidades muy significativas en la productividad. De hecho, son estos tres sectores los que explican la ubicación del grupo de provincias pampeanas (CABA + Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba).

24 Debe destacarse que tal actividad minera no existía en Catamarca cuando se elaboró la base 1993 de las cuentas nacionales; su introducción a posteriori resulta de un cálculo precario. Agradecemos al Lic. Oscar Cetrangolo este comentario, como así otros también referidos al cálculo realizado del PBG por parte de la CEPAL.

Estrato 1 – provincias con prevalencia de actividad minera

Catamarca / Chubut / Neuquén / Santa Cruz / Tierra del Fuego

Debe destacarse que este grupo representa una proporción muy baja de población y PBG, con relación al total del país (4,4% y 8,5%, respectivamente).

Estrato 2 – provincias de mayor nivel de desarrollo relativo

CABA+Pcia. Bs. As. / Córdoba / La Pampa / Mendoza / Río Negro / San Luis / Santa Fe

Este grupo concentra el grueso de la población (70%) y del PBG del país (79,1%)

Estrato 3 – provincias de menor desarrollo relativo

Chaco / Corrientes / Entre Ríos / Formosa / Jujuy / La Rioja / Misiones / Salta / San Juan / Stgo. del Estero / Tucumán

Este estrato reúne a las provincias más rezagadas, comprendiendo el 25,7% de la población, y solamente el 12,4% del PBG. El conjunto definido muestra disparidades más pronunciadas que el Estrato 2. Entre Ríos, y en menor medida Salta y La Rioja, constituyen un sub-estrato algo separado del resto de las provincias, aunque por motivos diferentes. En el caso de la primera, sin duda juega un papel importante la actividad agrícola de carácter pampeano que predomina en el sur provincial; ya en La Rioja, como se verá más adelante, es posible que el valor de PBG *per cápita* se encuentre fuertemente influenciado por los cuantiosos gastos y transferencias que realiza el Gobierno Nacional.

B) Impacto territorial de la tributación

El cuadro 5 presenta el detalle del impacto de la tributación por provincia. El cuadro 6, sintetiza los resultados en términos de incidencia sobre el PBG, adoptando la estratificación propuesta (para mayor claridad, se las ordena por PBG *per cápita*). Se acompaña asimismo un gráfico que ilustra el comportamiento de la incidencia de la tributación con relación al PBG *per cápita*, indicando los tres estratos.

Cuadro 5 - Impacto de la tributaria - 2008 (millones de pesos)

2008	IVA	Ganancias	Combustibles	Internos	Créditos y Débitos	Seguridad Social	Comercio Exterior	No tributarios	Otros Indirectos	Otros Directos	Otros Ingresos	Carga tributaria total
Ciudad de Bs. As.	14.423,9	11.553,2	1.020,0	1.099,9	3.504,9	5.450,9	1.615,6	832,0	463,3	939,6	128,3	41.031,7
Buenos Aires	27.937,9	18.108,8	3.205,1	2.482,3	6.788,8	18.993,0	10.571,5	1.304,1	849,5	1.472,7	201,1	91.914,8
Catamarca	1.015,0	697,8	74,6	19,1	246,6	442,5	172,5	50,3	30,0	56,7	7,7	2.812,9
Córdoba	6.536,1	4.338,7	1.022,3	445,9	1.588,2	4.805,1	7.895,1	312,5	199,7	352,8	48,2	27.544,7
Corrientes	1.236,9	614,4	124,2	49,5	300,6	1.087,6	160,0	44,2	33,7	50,0	6,8	3.708,1
Chaco	1.265,5	639,5	160,5	38,1	307,5	1.120,0	868,5	46,1	34,7	52,0	7,1	4.539,6
Chubut	1.420,4	1.060,1	311,3	99,1	345,2	640,6	2.936,5	76,3	45,8	86,2	11,8	7.033,3
Entre Ríos	1.862,8	1.086,8	292,8	87,7	452,6	1.561,1	1.843,8	78,3	54,3	88,4	12,1	7.420,7
Formosa	594,2	269,6	52,1	19,1	144,4	550,0	128,3	19,4	15,7	21,9	3,0	1.817,7
Jujuy	851,8	442,2	82,7	15,2	207,0	805,3	112,7	31,8	23,2	36,0	4,9	2.612,7
La Pampa	715,9	498,1	158,0	49,5	174,0	518,1	987,1	35,9	22,5	40,5	5,5	3.205,1
La Rioja	449,3	239,8	42,4	34,3	109,2	418,6	50,3	17,3	12,7	19,5	2,7	1.396,0
Mendoza	3.391,2	2.379,3	439,6	190,5	824,0	2.192,0	2.114,7	171,3	104,4	193,5	26,4	12.027,0
Misiones	1.304,6	656,5	142,6	34,3	317,0	1.193,3	150,9	47,3	35,5	53,4	7,3	3.942,6
Neuquén	1.906,5	1.456,7	360,4	95,3	463,3	713,9	3.741,1	104,9	61,7	118,5	16,2	9.038,3
Río Negro	1.112,7	713,7	171,6	114,3	270,4	801,0	779,1	51,4	34,1	58,0	7,9	4.114,3
Salta	1.590,6	852,6	220,9	45,7	386,5	1.303,6	1.144,2	61,4	44,6	69,3	9,5	5.728,8
San Juan	877,4	451,7	94,1	41,9	213,2	818,9	98,3	32,5	24,2	36,7	5,0	2.694,0
San Luis	850,7	556,1	91,3	38,1	206,7	536,5	267,1	40,1	25,3	45,2	6,2	2.663,3
Santa Cruz	1.089,8	883,7	232,7	57,2	264,8	345,0	2.162,4	63,6	36,0	71,9	9,8	5.216,9
Santa Fe	6.512,4	4.373,1	948,5	400,1	1.582,5	4.248,8	5.457,2	314,9	199,4	355,6	48,6	24.441,2
Stgo. del Estero	991,7	479,3	127,6	38,1	241,0	873,8	752,9	34,5	27,1	39,0	5,3	3.610,3
Tierra del Fuego	468,7	361,9	74,0	34,3	113,9	180,4	501,2	26,1	15,2	29,4	4,0	1.809,0
Tucumán	1.823,0	932,3	244,6	87,7	443,0	1.543,9	530,8	67,1	50,9	75,8	10,4	5.809,5
Total	80.229	53.646	9.694	5.617	19.495	51.144	45.042	3.863	2.444	4.363	596	276.132

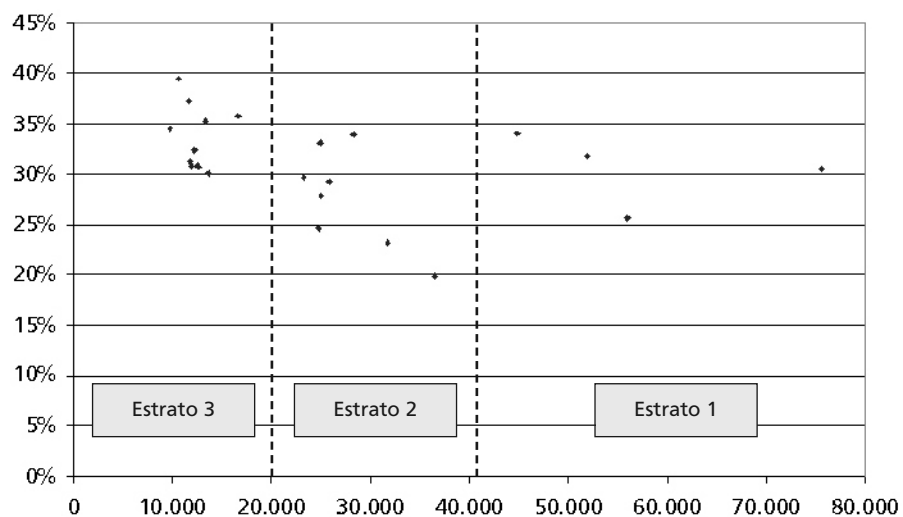
Fuente: estimación propia

Cuadro 6 – Incidencia de la tributación según estrato de provincias-2008

	PBG <i>per cap.</i>	Presión tributaria	Promedio por estrato
Santa Cruz	75.562	30,6%	29,67%
Tierra del Fuego	55.936	25,6%	
Neuquén	51.825	31,8%	
Chubut	44.802	34,1%	
Catamarca	36.495	19,8%	
CABA+Pcia. Bs. Aires	31.685	23,2%	25,32%
La Pampa	28.244	34,0%	
Santa Fe	25.805	29,2%	
Mendoza	24.960	27,9%	
Córdoba	24.895	33,1%	
San Luis	24.670	24,7%	
Río Negro	23.222	29,7%	33,81%
Entre Ríos	16.525	35,8%	
La Rioja	13.581	30,1%	
Salta	13.275	35,3%	
San Juan	12.600	30,7%	
Jujuy	12.448	30,9%	
Tucumán	12.147	32,4%	
Corrientes	11.880	30,8%	
Misiones	11.697	31,3%	
Chaco	11.566	37,3%	
Stgo. Del Estero	10.559	39,5%	
Formosa	9.760	34,5%	

Fuente: estimación propia

Gráfico 1 – Incidencia de la tributación según PBG *per cápita* - 2008



En términos generales, puede apreciarse que *el sistema tributario es regresivo*; sólo en el caso de las provincias del primer estrato aparecen rasgos de progresividad (aun cuando debe recordarse que la entidad de este grupo sobre el total es muy reducida). Esto refleja antes que nada la mayor incidencia del consumo sobre el gasto total en el Estrato 3; debe señalarse que las retenciones sobre las exportaciones agrarias, que recaen principalmente en el Estrato 2, no logran compensar la regresividad del sistema tributario; esto resulta particularmente visible para el conjunto CABA+Pcia de Buenos Aires. Solamente La Pampa surge como una provincia fuertemente tributada, por obra en buena medida de las retenciones mencionadas.

Las retenciones sobre la actividad minera explican por su parte la fuerte tributación sobre el Estrato 1; cabe señalar por otro lado que la renta minera transferida al resto de la economía es mayor de lo que sugieren estas cifras, en función del efecto sobre los precios internos de los hidrocarburos que producen las retenciones. El caso de Catamarca escapa a estos conceptos, aun cuando ya se ha mencionado que el correspondiente cálculo del PBG es particularmente precario.

Es evidente una tendencia hacia la caída de la presión tributaria cuando crece el PBG *per cápita*, en los Estratos 1 y 2. Una sencilla regresión que comprende ambos estratos arroja el resultado siguiente

	Coefficientes	Estadístico t
Intercepción	0,377128	17,3975
PBG <i>per cap.</i>	0,000003397932	-2,995125

R² ajustado= 0,359

Esta ecuación indica, aunque con relativa precisión, que cada \$ 1.000 de incremento del PBG *per cápita* representa una caída en la incidencia tributaria del orden de 0,34%.

Sin embargo, la disparidad dentro de cada estrato es importante²⁵; esto sugiere que estaría actuando un complejo de factores, dentro de la conformación de la presión tributaria; esto es particularmente visible en el Estrato 2, y responde en parte a lo ya mencionado acerca del peso relativo de retenciones y capacidad de ahorro.

C) Impacto territorial del gasto

En forma análoga a lo presentado para la tributación, se presenta la información referida a la incidencia del gasto del Gobierno Nacional. En primer lugar, en el cuadro 7 se detalla la asignación de gasto a cada unidad territorial, discriminando entre Gasto Primario, Coparticipación Federal e Intereses de la Deuda Pública. El Cuadro 8 indica la incidencia del gasto, distinguiendo los tres estratos ya presentados. El gráfico 2 ilustra la incidencia del gasto, en términos de su relación con el PBG *per cápita*.

25 Se realizó al respecto un análisis econométrico que aquí no se reproduce por brevedad, para los Estratos 2 y 3. Del mismo surge que tanto el PBG *per cápita* como una variable ficticia que representa la pertenencia a cada estrato tienen similar capacidad explicativa. Este resultado permite inferir que las disparidades internas dentro de cada estrato son importantes (en caso contrario, el PBG *per cápita* tendría un poder explicativo decididamente mayor).

Cuadro 7 – Gasto imputado por provincia – 2008 - millones de \$

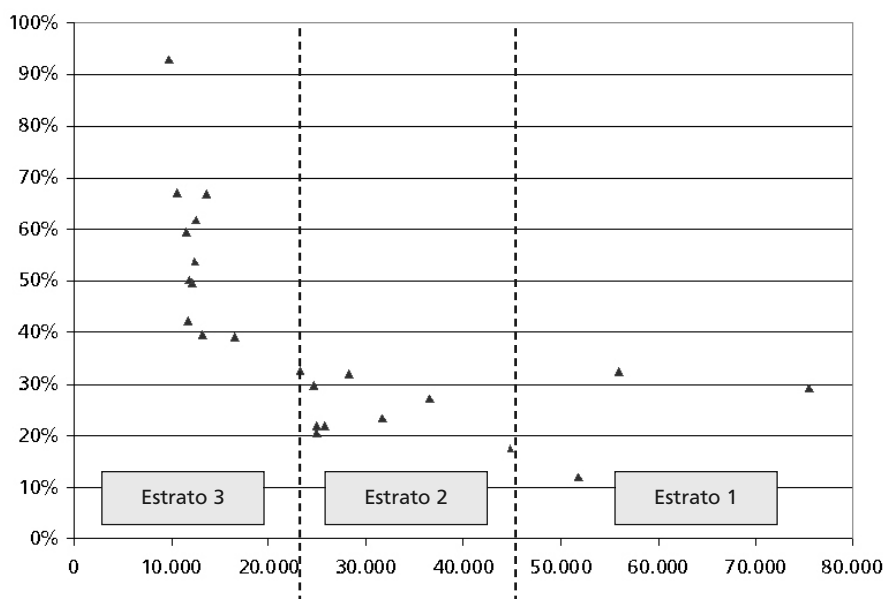
	Gasto Primario	Coparticipación Federal	Intereses de deuda	Total
CABA+Prov. de Bs. Aires	108.288	15.135	10.587	134.010
Catamarca	1.719	1.826	304	3.849
Córdoba	10.754	5.997	1.437	18.187
Corrientes	2.975	2.595	478	6.048
Chaco	3.290	3.377	572	7.239
Chubut	2.195	1.150	287	3.632
Entre Ríos	4.164	3.313	641	8.118
Formosa	2.057	2.450	387	4.894
Jujuy	2.240	1.957	360	4.557
La Pampa	1.483	1.280	237	3.000
La Rioja	1.452	1.400	245	3.096
Mendoza	5.286	2.848	698	8.832
Misiones	2.572	2.339	421	5.332
Neuquén	1.881	1.241	268	3.390
Río Negro	2.458	1.721	358	4.537
Salta	3.251	2.673	508	6.431
San Juan	2.730	2.254	427	5.411
San Luis	1.393	1.548	252	3.193
Santa Cruz	3.444	1.139	393	4.976
Santa Fe	10.689	6.115	1.441	18.245
Stgo. del Estero	2.846	2.805	485	6.135
Tierra del Fuego	1.241	868	181	2.290
Tucumán	4.957	3.240	703	8.900
Total	183.366	69.268	21.670	274.303

Fuente: estimación propia

Cuadro 8 - Incidencia del gasto según estrato de provincia - 2008

	PBG <i>per cap.</i>	Incidencia del gasto	Incidencia media ponderada
Santa Cruz	75.562	29,15%	20,8%
Tierra del Fuego	55.936	32,44%	
Neuquén	51.825	11,94%	
Chubut	44.802	17,60%	
Catamarca	36.495	27,15%	
CABA+Pcia. Bs. Aires	31.685	23,37%	20,2%
La Pampa	28.244	31,85%	
Santa Fe	25.805	21,81%	
Mendoza	24.960	20,46%	
Córdoba	24.895	21,87%	
San Luis	24.670	29,58%	
Río Negro	23.222	32,70%	
Entre Ríos	16.525	39,12%	51,7%
La Rioja	13.581	66,82%	
Salta	13.275	39,58%	
San Juan	12.600	61,74%	
Jujuy	12.448	53,84%	
Tucumán	12.147	49,66%	
Corrientes	11.880	50,24%	
Misiones	11.697	42,29%	
Chaco	11.566	59,48%	
Stgo. del Estero	10.559	67,13%	
Formosa	9.760	92,87%	

Fuente: estimación propia

Gráfico 2 – Incidencia del gasto según PBG *per cápita*

En términos de un juicio agregado, *el gasto del Gobierno Nacional muestra una progresividad importante*²⁶. Los Estratos 1 y 2 reciben gastos en el orden del 20% de su PGB, mientras que las provincias del Estrato 1 logran gastos que en el agregado alcanzan a nada menos que el 52% de su PGB.

Pero, como sería de esperar en una variable menos ligada a factores macroeconómicos más estructurales (como ocurre en cambio con la tributación), existen excepciones importantes a esta regla, que se traducen en disparidades muy pronunciadas al interior de cada estrato, en particular al interior de los estratos 1 y 3²⁷. Debe resaltarse en particular los casos de La Rioja, San Juan, Santiago del Estero y Formosa, donde la incidencia del gasto supera el 60% del PGB; valores tan elevados incluso cuestionan la propia medición de incidencia, toda vez que el PGB en estos casos claramente depende del propio nivel de gasto del Gobierno Federal²⁸.

Ahora bien, es interesante cotejar el comportamiento del gasto primario y de la Coparticipación Federal, a efectos de detectar si guardan comportamientos análogos. A tal efecto, se comparan la proporción sobre el

26 Es conveniente aquí una nota terminológica. El uso habitual del término “progresivo” y sus derivados suele apuntar a cualquier impacto que tiende a favorecer a los sectores o territorios de menores recursos o desarrollo relativo, sea en lo referido a tributación como a gasto; el término “regresivo” hace referencia a la situación contraria. Éste es el sentido que se les da a ambos términos en este texto. Semánticamente, sin embargo, ambos términos se refieren a la existencia de un impacto diferencial con relación al nivel de recursos de las personas o territorios afectados. En consecuencia, todo impacto que afecte diferencialmente más a sectores de bajos ingresos debería ser denominado “regresivo”, más allá de si se trata de recursos extraídos o recibidos (y viceversa). En consecuencia, un sistema tributario que afecte más a sectores de bajos ingresos será “regresivo”; pero también será “regresiva” una estructura de gasto que también afecte más a sectores de bajos ingresos. Este uso sin embargo no ha prevalecido.

27 En el estrato 1, los valores mínimos y máximo corresponden respectivamente a Neuquén y Tierra del Fuego (diferencia de 20 puntos porcentuales; en el estrato 2, los casos correspondientes son los de Entre Ríos y Formosa (diferencia de 50 puntos porcentuales).

28 Este impacto debe medirse en rigor en función de la localización del gasto, y no del cálculo que apunta a identificar los beneficiarios. Como se ha visto, esto corresponde principalmente al caso de las funciones básicas del Estado, cuyo impacto ha sido estimado a partir de la distribución del PGB; pero el monto de gasto así relocalizado es relativamente bajo (alrededor de 20% del gasto primario), razón por la cual se considera que la afirmación del texto es válida.

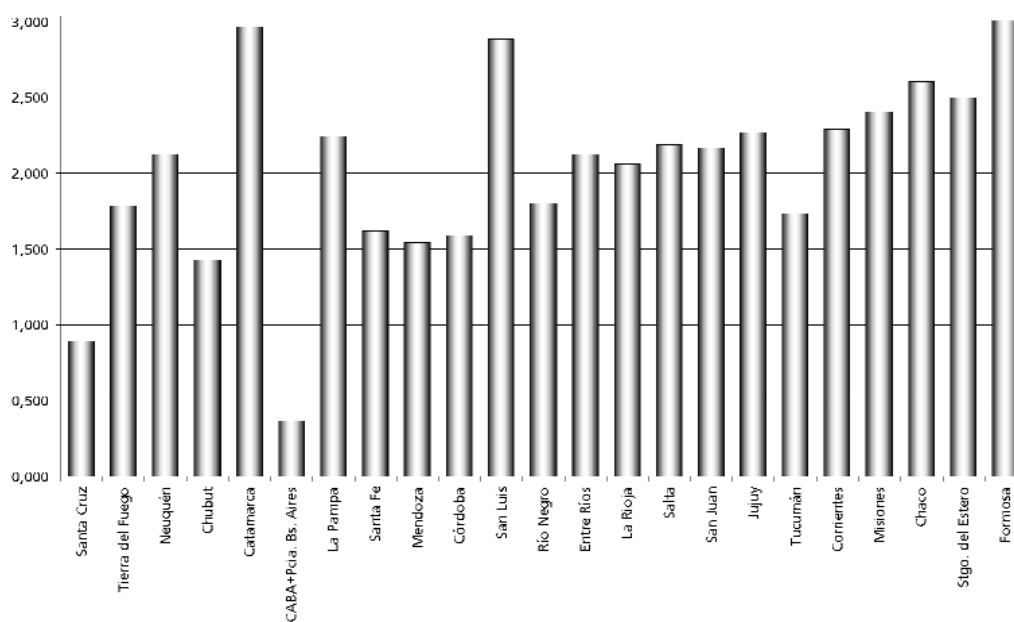
total de recursos asignados a cada provincia en concepto de gasto primario e intereses de la deuda, y de la Coparticipación Federal. El cuadro 9 y el gráfico 3 realizan esta comparación.

Cuadro 9 - Incidencia del gasto por provincia - 2008

Provincia	% Coparticipación Federal	% Gasto Primario + intereses deuda
CABA+Provincia de Bs. Aires	21,8%	59,9%
Catamarca	2,6%	0,9%
Córdoba	8,7%	5,4%
Corrientes	3,7%	1,6%
Chaco	4,9%	1,9%
Chubut	1,7%	1,2%
Entre Ríos	4,8%	2,3%
Formosa	3,5%	1,2%
Jujuy	2,8%	1,2%
La Pampa	1,8%	0,8%
La Rioja	2,0%	1,0%
Mendoza	4,1%	2,7%
Misiones	3,4%	1,4%
Neuquén	1,8%	0,8%
Río Negro	2,5%	1,4%
Salta	3,9%	1,8%
San Juan	3,3%	1,5%
San Luis	2,2%	0,8%
Santa Cruz	1,6%	1,8%
Santa Fe	8,8%	5,4%
Stgo. del Estero	4,0%	1,6%
Tierra del Fuego	1,3%	0,7%
Tucumán	4,7%	2,7%

Fuente: ley elaboración propia y ley 23.548

Gráfico 3 – Relación entre la distribución de gasto primario e intereses, y Coparticipación Federal - 2008



En primera aproximación, existe una clara diferencia en el caso de CABA+Provincia de Buenos Aires, donde el gasto primario triplica la coparticipación. En las provincias restantes, la regla es la contraria, esto es, los gastos primarios e intereses participan en menor medida que las transferencias vía coparticipación; la única excepción es Santa Cruz, donde el gasto primario e intereses supera levemente a lo aportado por la coparticipación. La relación entre ambos rubros es sin embargo muy variable, e independiente del nivel de PBG *per cápita*. Catamarca, San Luis y Formosa son los tres casos donde la incidencia de la coparticipación es más elevada (3 veces el gasto primario más intereses). Esto implica que en el caso de ésta última, la muy elevada incidencia que se observa en el gasto se debe a las transferencias por este concepto, antes que al gasto primario.

En definitiva, *la Coparticipación Federal distribuye recursos en forma diferente a la del Gasto Primario del Gobierno Nacional, pero sin patrón sistemático alguno*. De todas formas, es evidente el gran peso del conjunto CABA+Provincia de Buenos Aires, aun cuando esto en parte deriva de los criterios de imputación adoptados y en parte puede estar reflejando errores de asignación geográfica, según se mencionó. En términos sintéticos, puede afirmarse que estas dos jurisdicciones capitalizan para sí buena parte del gasto primario, pero ceden recursos en términos de las transferencias por Coparticipación Federal al resto del país.

Por último, se recuerda que la parte del gasto adjudicable a funciones básicas del Estado ha sido asignada según el PBG de cada jurisdicción. Ello comprende cerca del 8,5% del gasto primario e intereses.

D) Impacto territorial neto

El cálculo del impacto neto requiere, según se indicó en su momento, la igualación de ingresos y gastos. En el caso del año bajo análisis, el gasto total es de \$ 274.303 millones, mientras que los ingresos suman \$ 276.135 millones. Corresponde en consecuencia ajustar los gastos, de acuerdo a la hipótesis planteada de que el excedente de gasto observará la misma composición territorial que la del año en estudio.

En definitiva, se obtiene el saldo neto que se indica en el cuadro 10; el cuadro 11 detalla los resultados por estrato, mientras que en el gráfico 4 se relaciona la incidencia neta con los niveles de PBG *per cápita*.

Cuadro 10 - Impacto neto e incidencia neta – 2008 – millones de \$

Provincia	Gasto total	Tributación Total	Impacto Neto	PBG	Incidencia
CABA+Pcia. Bs. As.	134.904	132.947	1.958	573.329	0,3%
Catamarca	3.875	2.813	1.062	14.175	7,5%
Córdoba	18.309	27.545	-9.236	83.149	-11,1%
Corrientes	6.089	3.708	2.381	12.039	19,8%
Chaco	7.287	4.540	2.747	12.169	22,6%
Chubut	3.657	7.033	-3.377	20.640	-16,4%
Entre Ríos	8.172	7.421	752	20.752	3,6%
Formosa	4.926	1.818	3.109	5.269	59,0%
Jujuy	4.587	2.613	1.975	8.465	23,3%
La Pampa	3.020	3.205	-185	9.421	-2,0%
La Rioja	3.117	1.396	1.721	4.634	37,1%
Mendoza	8.891	12.027	-3.136	43.173	-7,3%
Misiones	5.368	3.943	1.425	12.609	11,3%
Neuquén	3.412	9.038	-5.626	28.387	-19,8%
Río Negro	4.568	4.114	454	13.875	3,3%
Salta	6.474	5.729	746	16.249	4,6%

continúa página siguiente

San Juan	5.447	2.694	2.753	8.765	31,4%
San Luis	3.214	2.663	551	10.794	5,1%
Santa Cruz	5.009	5.217	-208	17.071	-1,2%
Santa Fe	18.367	24.441	-6.074	83.673	-7,3%
Stgo. del Estero	6.176	3.610	2.566	9.140	28,1%
Tierra del Fuego	2.306	1.809	497	7.060	7,0%
Tucumán	8.959	5.810	3.150	17.921	17,6%

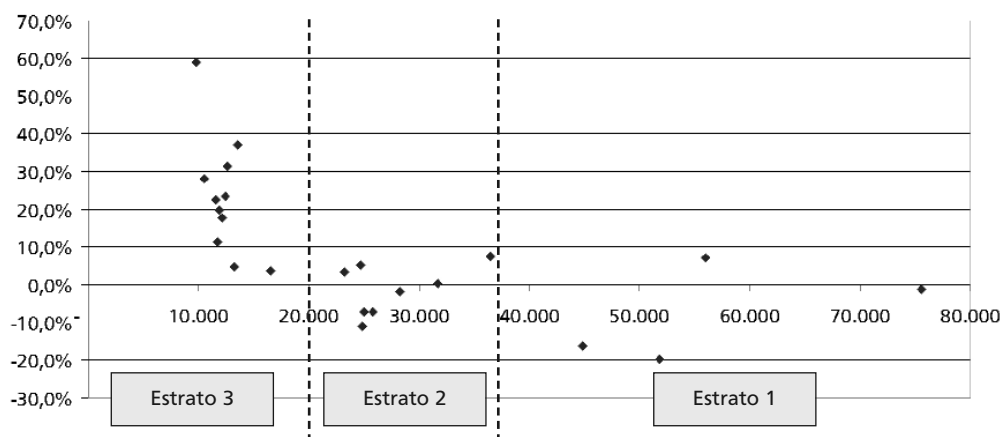
Fuente: elaboración propia

Cuadro 11 – Incidencia neta por estrato – 2008

	PBG <i>per cap.</i>	Incidencia neta	Incidencia media ponderada
Santa Cruz	75.562	-1,2%	-8,76%
Tierra del Fuego	55.936	7,0%	
Neuquén	51.825	-19,8%	
Chubut	44.802	-16,4%	
Catamarca	36.495	7,5%	
CABA+Pcia. Bs. As.	31.685	0,3%	-1,92%
La Pampa	28.244	-2,0%	
San Luis	25.805	-7,3%	
Santa Fe	24.960	-7,3%	
Mendoza	24.895	-11,1%	
Córdoba	24.670	5,1%	18,22%
Río Negro	23.222	3,3%	
Entre Ríos	16.525	3,6%	
La Rioja	13.581	37,1%	
Salta	13.275	4,6%	
San Juan	12.600	31,4%	
Jujuy	12.448	23,3%	
Tucumán	12.147	17,6%	
Corrientes	11.880	19,8%	
Misiones	11.697	11,3%	
Chaco	11.566	22,6%	
Stgo. del Estero	10.559	28,1%	
Formosa	9.760	59,0%	

Fuente: elaboración propia

Gráfico 4 – Incidencia neta y PBG *per cápita* – 2008



En términos de estratos se observa *una clara progresividad en la incidencia neta; los Estratos 1 y 2 pierden recursos a favor del Estrato 3*, el que obtiene en conjunto una ganancia neta equivalente al 18% del PBG. Pero, tal como se observara particularmente para el gasto, los comportamientos al interior de cada estrato son muy variables. En particular, en el Estrato 3 coexisten provincias que reciben cuantiosas transferencias en términos netos (como son los casos de La Rioja y Formosa), mientras que otras reciben escasos recursos en términos netos (Salta y Entre Ríos).

Corresponde señalar por último que allí donde el saldo neto representa una incidencia muy considerable, como ya se señaló, el propio valor del PBG deja de ser independiente de las transacciones que realiza el Gobierno Nacional. En los casos de La Rioja y Formosa, claramente puede afirmarse que el PBG sería probablemente menor de no existir la actividad del Gobierno Nacional, al ser la incidencia superior al 35%; en menor medida, vale esta afirmación para Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, San Juan, Jujuy y Chaco, donde la incidencia se encuentra en la franja del 20-30%. Todas estas unidades pertenecen al Estrato 3, lo que lleva a sugerir que las disparidades territoriales en los niveles de desarrollo serían aun superiores a las observadas, de no existir la acción del Gobierno Nacional.

E) Posibilidades de redistribución: ingresos y gastos

El propósito de este trabajo, como ya se mencionó, es brindar elementos para recomendaciones, en lo referente a la incidencia territorial de las transacciones del Gobierno Federal.

Ahora bien, las eventuales recomendaciones que se formulen deberán tomar en consideración las posibilidades de reasignar recursos, sea a través de impuestos, de la distribución a través de la Coparticipación Federal o mediante el gasto primario.

La implementación de una redistribución de cargas tributarias y de transferencias por coparticipación es a la vez sencilla y compleja. Se trata de una decisión de tipo administrativo – por ejemplo, alterar en términos territoriales la incidencia del Impuesto a las Ganancias, o modificar los índices de coparticipación de impuestos – que no encuentra obstáculos técnicos mayores, más allá de las dificultades que acarrea cualquier reforma tributaria. La complejidad reside, claro está, en la negociación política que este tipo de decisiones requiere.

En cuanto al gasto primario, el mismo constituye una instancia ineludible, toda vez que representa cerca de 2/3 del gasto total; y su eventual redireccionamiento territorial tendría un impacto más que relevante.

Pero cabe una salvedad importante, y es que existen rubros de gasto que no pueden ser objeto de redireccionamiento, por cuanto su localización efectiva o no depende de la decisión gubernamental, o es simplemente inamovible. Un ejemplo del primer caso es el gasto previsional, cuya incidencia dependerá de la decisión de localización de los beneficiarios, no habiendo posibilidades de alterarla desde el Estado. Por su parte, todo lo referido a funciones básicas del Estado tampoco puede alterarse en cuanto a su localización²⁹.

En consecuencia, conviene estudiar la composición del gasto primario, en términos de sus posibilidades de relocalización. Los criterios a aplicar son sumariamente los siguientes:

29 Nótese que esto vale tanto para la localización efectiva de este tipo de gasto como para cualquier procedimiento de reasignación según beneficiarios, como el que se ha implementado en este trabajo.

a) Se considerarán no relocalizables los gastos en los rubros siguientes:

- funciones básicas (Administración Gubernamental, Defensa, Seguridad, Sistema Penitenciario) sistema provisional
- ciencia y técnica (excepto actividad agrícola)
- funcionamiento de unidades de salud específicas

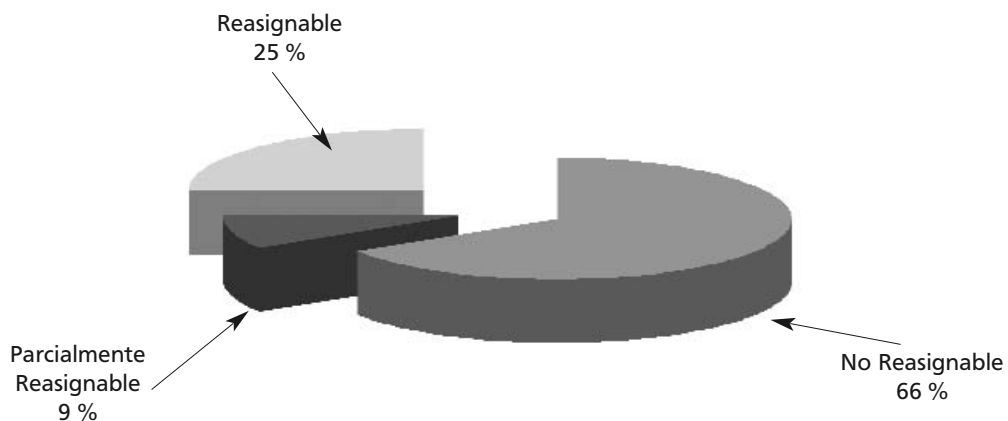
b) se considerarán parcialmente relocalizables los gastos en los rubros siguientes:

- ciencia y técnica (actividad agrícola)
- educación (Fondo Nacional de Incentivo Docente)
- energía

Los restantes rubros serán considerados como relocalizables. Va de suyo que este abordaje es bastante primario, y requiere un refinamiento posterior. Pero se trata de una aproximación que puede brindar alguna percepción de interés.

Los resultados de esta tipificación, siempre para el año 2008, son los indicados en el gráfico 5.

Gráfico 5 – Clasificación del gasto primario según posibilidades de reasignación geográfica - 2008



De este análisis, surge entonces que *las posibilidades de reasignación del gasto primario a través de decisiones de política se encuentran relativamente limitadas*; sólo un tercio del total de las erogaciones podrían ser objeto de tratamiento con este propósito.

Conclusiones

CONCLUSIONES Y DESARROLLOS A FUTURO

y desarrollos a futuro

El presente trabajo ha realizado un análisis del impacto e incidencia de las operaciones del Gobierno Nacional a nivel de las diferentes provincias que componen el país, como una contribución al debate en torno al federalismo y al cuestión fiscal.

Sus principales conclusiones pueden sintetizarse en los términos siguientes:

- El sistema tributario es regresivo en términos regionales, como resultado principalmente del tipo de tributación que impera en el país, basada en impuestos sobre el consumo; las retenciones sobre la producción primaria exportable aportan sustancialmente a morigerar esta regresividad en el caso de las provincias hidrocarburíferas, pero no así en el de las productoras de *commodities* agrícolas.
- El gasto público sobrecompensa, aunque con desequilibrios, la regresividad del sistema tributario.
- Dentro del gasto, la Coparticipación Federal de impuestos (en términos nominales) arroja una distribución que tiende a favorecer más a las provincias más rezagadas, con relación al gasto primario del Gobierno Nacional, que muestra una fuerte concentración en el conjunto CABA+Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, no puede afirmarse que la Coparticipación Federal observa un patrón nítidamente progresivo, fuera de no favorecer a las provincias "minerías" (Estrato 1).
- En términos netos, el conjunto CABA+Pcia. Bs. As. es levemente superavitario (aunque se recuerda aquí que existe alguna sobreestimación). No así las mayores provincias pampeanas y Mendoza, y las provincias "minerías" (excepto Catamarca y Tierra del Fuego).
- Las provincias menos desarrolladas muestran saldos positivos, por lo que se ven en general beneficiadas en términos netos, aunque en forma muy desigual.
- Una visión de conjunto sugiere que un moderado retiro de recursos del estrato de provincias más desarrolladas tiene impactos muy importantes, en términos de incidencia neta, sobre las provincias rezagadas; esto por cierto no constituye un hallazgo inesperado, pero el ejercicio ha permitido dimensionar adecuadamente este fenómeno. En algunas provincias, incluso, la incidencia medida sugiere que un nivel de transferencia tan elevado, que probablemente el PBG sin tales transferencias sería menor; esto implica que en estos casos el efecto redistributivo sería aún mayor al detectado.
- Por último, una parte muy importante (estimada en 2/3) del gasto primario no parece ser susceptible de reasignación territorial, a partir de decisiones de política; esto reduce el alcance redistributivo de este instrumento a nivel territorial.

En la agenda, quedan un conjunto de tópicos a cubrir, que se abren a partir de este trabajo. Se detallan algunos de ellos a continuación:

- Se requiere una revisión en profundidad de varios de los guarismos estadísticos utilizados; en particular, esto es valedero para los cálculos del PBG y para la localización del gasto del Gobierno Nacional en algunos rubros. Asimismo, debería incorporarse – aunque esto demanda información hoy no disponible en forma inmediata – la noción de Ingreso Geográfico, a efectos de captar las transferencias de ingreso que se producen entre unidades territoriales.
- Una línea a explorar en un plazo más largo es la de construir un enfoque que abandone la hipótesis de

independencia entre impacto neto y PBG, y eventualmente incorpore la distribución personal del ingreso dentro de cada unidad territorial; esto demanda la construcción de un modelo de determinación del nivel de actividad a nivel regional, que hoy día no parece alcanzable en su totalidad, por carencias informativas.

- Por último, es recomendable desarrollar tareas de análisis que traten el gasto en forma desagregada, a fin de aquilatar convenientemente las realidades de cada unidad geográfica, en términos de la naturaleza de aquél, superando así el juicio relativamente simplista que implica sumar indiscriminadamente gastos en sí heterogéneos.

Recomendaciones

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

de política

El tema abordado en este trabajo es de carácter puntual; en consecuencia, las recomendaciones que puedan surgir del mismo deberán ser encuadradas en un contexto más amplio.

El análisis ha mostrado el carácter regresivo que tiene a nivel territorial el sistema tributario nacional; esto no es sino el reflejo de la naturaleza de éste último, dado el predominio de la tributación indirecta que recae sobre el consumo. Una *reforma tributaria que apunte a una mayor progresividad* tendrá de esta forma un impacto inmediato en términos territoriales. Puede incluso entenderse que esta reforma tendrá en tal sentido el propósito de equilibrar la distribución en términos tanto personales como territoriales. La importancia de esta reforma queda reforzada por la relativa capacidad de reasignación territorial del gasto, según se indicó.

Resulta deseable *introducir explícitamente la dimensión territorial en la presupuestación del gasto del Gobierno Nacional*. Esto implicará añadir un criterio adicional en el proceso de asignación de gasto primario (además de requerir la corrección de los numerosos errores y omisiones actuales en la información presupuestaria, en lo que atañe a la localización). Un ejercicio del tipo que aquí se presenta debería integrar entonces la rutina de análisis y seguimiento de la ejecución financiera del Gobierno Nacional.

El trabajo aporta elementos adicionales para urgir el abordaje de la postergada *reformulación de la Coparticipación Federal*. El esquema actual – más allá de cierta progresividad genérica – muestra contundentes inequidades horizontales. El nuevo esquema deberá apuntar a un planteo flexible, que permita ajustar a lo largo del tiempo los coeficientes, en la medida en que cambien las posiciones relativas de las distintas provincias. Pero por otra parte, se requiere explicitar cuáles criterios van a regir para esta reformulación, y cuál será su ponderación, toda vez que ellos pueden ser conflictivos entre sí; por ejemplo, un criterio meramente devolutivo tenderá a consolidar las desigualdades territoriales, al revés de lo que surgiría de un criterio basado en la equidad. Como mínimo, deberá desarrollarse un abordaje que contemple requerimientos básicos de prestaciones en un conjunto de servicios básicos (típicamente, salud, educación y seguridad). En el extremo, podría plantearse un esquema de coparticipación que simultáneamente contemple la localización de un conjunto específico de gastos primarios territorialmente reasignables (por ejemplo, gasto vial, gasto en obras de agua y saneamiento, etc.). No puede aventurarse cuáles podrían ser los índices adecuados; pero cabe señalar que el conjunto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires parecen beneficiarse en grado importante por el gasto primario del Gobierno Nacional; esta circunstancia apunta a que no sería prioritario incrementar la coparticipación para estas áreas.

Por otro lado, se ha constatado que en algunos casos, el saldo de las transacciones del Gobierno Nacional incide significativamente, en términos del PBG. Esto implica reconocer un rol más que central de éstas en el desarrollo económico y social a nivel de cada provincia, en particular en el estrato de las más rezagadas. Es imperativo que *esta transferencia neta sea capitalizada a los fines de motorizar procesos de desarrollo local*, algo que va más allá de la cuestión fiscal, pero que seguramente la involucra plenamente.

La pregunta final, que este trabajo no responde, es la siguiente; ¿hasta qué punto le es posible al Gobierno Nacional, a través de sus transacciones, equilibrar las disparidades territoriales que se registran en la Argentina? Los guarismos referidos al PBG *per cápita* resultan bastante sugerentes en cuanto a la existencia de desequilibrios de gran magnitud. Si bien la redistribución en términos neto que opera el nivel federal tiene impacto significativo sobre el nivel de ingreso del estrato de provincias más rezagadas (en el orden de 18%), este valor dista de compensar tales desequilibrios; y no puede avizorarse una reforma fiscal que pueda realizar esta tarea. En consecuencia, el reequilibrio territorial de la Argentina – una tarea muy ambiciosa y de largo plazo – deberá apuntar a generar procesos de crecimiento en las zonas más rezagadas, y no limitarse a operar redistribuciones desde el plano fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ, J. – Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires en la República – Taurus – 2001. Originalmente publicado en 1936

BARBERÁN, R., BOSCH, N., CASTELLS, A. Y ESPASA, M. - The Redistributive Power of the Central Government Budget - Document de treball 2000/6 - Institut d'Economia de Barcelona - 2000

CONT, W., PELUFFO, C. Y PORTO, A. - Personal and regional redistribution through public finance. The case of provincial governments in Argentina – Trabajo presentado en la XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - 2009

MÜLLER, A Y SPÍNELLI, L. - "Impacto territorial de las transacciones del gobierno nacional: una evaluación preliminar" Trabajo presentado en las 34 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas - Córdoba – Setiembre de 2001

MÜLLER, A Y DE RACO, SERGIO – "Impacto fiscal de las transacciones del Gobierno Federal – una evaluación para 2003-2008" – Documento de Trabajo 15 - CESPAN – en elaboración.

POLANYI, K. – La Gran Transformación – Fondo de Cultura Económica - 2001

SANTIERE, J. (coordinador), GÓMEZ SABAINI, J., ROSSIGNOLO, D. - Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en La Argentina en 1997 - Estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional - Buenos Aires - Febrero de 2000

STIGLITZ, J. – La economía del sector público – Antoni Bosch Editor - 1988