

La cuantificación de desbalances fiscales: Elementos para la discusión sobre finanzas federales

Luciano Di Gresia¹

7/2/2012

Contenido

| | | |
|---|------------------------------------|----|
| 1 | Introducción..... | 2 |
| 2 | Desbalance fiscal vertical..... | 2 |
| 3 | Desbalance fiscal horizontal | 5 |
| 4 | Conclusiones..... | 10 |

¹ Doctor en Economía Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Director Ejecutivo **Observatorio Fiscal Federal**.

1 Introducción

La conformación del federalismo en la Argentina involucra múltiples aspectos, siendo uno de ellos el funcionamiento de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de gobierno. Dentro de este ámbito de análisis, uno de los temas es la demorada discusión de un nuevo esquema de coparticipación. Sin embargo, la cuestión del régimen de coparticipación como inicio de la discusión federal no parece ser el camino correcto. Un adecuado marco lógico de análisis debería implicar un orden de abordaje de problemáticas distinto, para que finalmente el régimen de relaciones fiscales federales (coparticipación y transferencias) surja como resultado, sin ser el inicio del análisis del problema.

La primera discusión sobre el funcionamiento federal del país puede iniciarse por la asignación de responsabilidades de gasto y potestades tributarias. Ahora bien, una discusión de este tipo se lleva adelante con elementos teóricos² y empíricos. Este artículo pretende aportar elementos al aspecto empírico del problema, realizando una serie de cuantificaciones de los desbalances fiscales federales actuales.

Los desbalances fiscales se enfocan en dos dimensiones: (i) el desbalance fiscal vertical y (ii) el desbalance fiscal horizontal.

2 Desbalance fiscal vertical

El desbalance fiscal vertical medido en un momento del tiempo indica la diferencia entre responsabilidades de gasto y potestades tributarias en términos fiscales. En este sentido se presenta la *Tabla 1* que expone el cálculo del desbalance vertical en porcentaje del PIB para el período 2003 a 2010.

Los conceptos involucrados en la *Tabla 1* son los siguientes:

- La fila [1] presenta los ingresos consolidados del Sector Público Nacional y las provincias (incluyendo la CABA). Dichos recursos alcanzan 31,4% del PIB en 2010.
- Del lado del Sector Público Nacional (fila [2]), los ingresos están comprendidos por la recaudación de la AFIP, que incluye los recursos que luego se transfieren a las provincias. Dentro de los otros ingresos (fila [6]) se encuentran las transferencias desde el BCRA y ANSES vía el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- Del lado de las provincias se incluyen los recursos tributarios propios (fila [9]), y otros recursos (fila [10]), siendo estos últimos básicamente regalías petroleras y mineras.
- La fila [12] expone los gastos consolidados. Por el lado del Sector Público Nacional (fila [13]), los montos se encuentran netos de las transferencias discrecionales a las provincias. Es decir, son los gastos propios del gobierno federal.³

² por ejemplo, economías de escala en la recaudación, externalidad en los gastos, control ciudadano, etc.

³ Como la coparticipación no representa gasto del gobierno federal, obviamente no está incluida dentro del monto de la fila [12].

Tabla 1 – Desbalance vertical en porcentaje del PIB

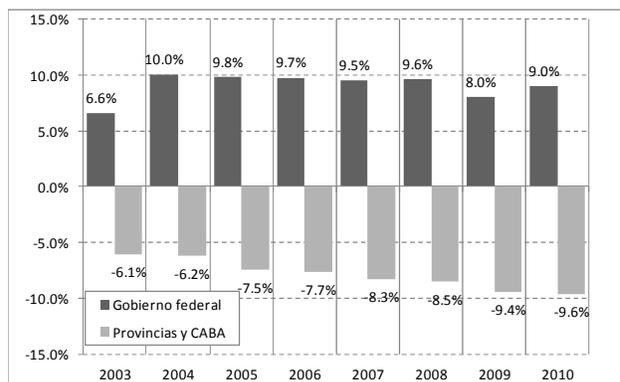
| Concepto | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| PIB | 375,909 | 447,643 | 531,939 | 654,413 | 812,456 | 1,032,758 | 1,145,458 | 1,442,655 |
| Ingresos consolidados [1]=[2]+[8] | 26.0% | 29.5% | 29.8% | 30.5% | 32.6% | 33.8% | 35.4% | 37.6% |
| Sector Público Nacional [2]=[3]+[6]+[7] | 21.1% | 24.1% | 24.3% | 24.8% | 27.0% | 28.0% | 29.3% | 31.4% |
| Recursos tributarios [3]=[4]+[5] | 19.9% | 22.5% | 23.2% | 23.4% | 25.8% | 26.5% | 26.5% | 28.4% |
| Propios [4] | 14.4% | 16.1% | 16.6% | 16.9% | 19.0% | 19.7% | 19.8% | 21.3% |
| Ley 23548 y modif. a Provincias y CABA [5] | 5.4% | 6.5% | 6.6% | 6.6% | 6.8% | 6.8% | 6.6% | 7.1% |
| Otros [6] | 1.2% | 1.5% | 1.1% | 1.3% | 1.2% | 1.5% | 2.9% | 3.0% |
| Ingresos de capital [7] | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 0.0% |
| Provincias y CABA [8]=[9]+[10]+[11] | 4.9% | 5.4% | 5.5% | 5.7% | 5.6% | 5.8% | 6.1% | 6.2% |
| Recursos tributarios [9] | 3.3% | 3.9% | 4.1% | 4.2% | 4.3% | 4.4% | 4.7% | 4.8% |
| Otros [10] | 1.3% | 1.3% | 1.2% | 1.3% | 1.1% | 1.2% | 1.2% | 1.2% |
| Ingresos de capital [11] | 0.2% | 0.2% | 0.2% | 0.2% | 0.2% | 0.2% | 0.2% | 0.1% |
| Gastos consolidados [12]=[13]+[20] | 25.5% | 25.8% | 27.5% | 28.5% | 31.5% | 32.8% | 36.9% | 38.3% |
| Sector Público Nacional [13] | 14.6% | 14.0% | 14.5% | 15.0% | 17.5% | 18.4% | 21.3% | 22.5% |
| Gastos corrientes (sin transf. a provincias y CABA) [14]=[15]+[16] | 14.0% | 13.1% | 13.2% | 13.2% | 15.6% | 16.6% | 19.1% | 20.1% |
| Totales [15] | 14.6% | 13.9% | 14.2% | 14.1% | 16.6% | 17.5% | 20.2% | 20.9% |
| Transferencias a provincias y CABA (-) [16] | -0.6% | -0.8% | -1.0% | -0.8% | -1.0% | -0.9% | -1.1% | -0.9% |
| Gastos de capital (sin transf. a provincias y CABA) [17]=[18]+[19] | 0.6% | 0.9% | 1.3% | 1.8% | 1.8% | 1.8% | 2.3% | 2.4% |
| Totales [18] | 0.6% | 1.1% | 1.7% | 2.4% | 2.4% | 2.3% | 3.1% | 3.2% |
| Transferencias a provincias y CABA (-) [19] | 0.0% | -0.2% | -0.4% | -0.6% | -0.6% | -0.5% | -0.9% | -0.8% |
| Provincias y CABA [20]=[21]+[22] | 10.9% | 11.8% | 13.1% | 13.5% | 14.0% | 14.4% | 15.6% | 15.9% |
| Gastos corrientes [21] | 9.7% | 10.0% | 10.8% | 11.1% | 11.5% | 12.1% | 13.2% | 13.6% |
| Gastos de capital [22] | 1.2% | 1.8% | 2.2% | 2.4% | 2.5% | 2.3% | 2.4% | 2.3% |
| Resultado financiero CONSOLIDADO | | | | | | | | |
| Sin transferencias [23]=[1]-[12] | 0.5% | 3.7% | 2.3% | 2.0% | 1.1% | 1.0% | -1.5% | -0.8% |
| Sector Público Nacional [24]=[2]-[13] | 6.6% | 10.0% | 9.8% | 9.7% | 9.5% | 9.6% | 8.0% | 8.9% |
| Provincias y CABA [25]=[8]-[20] | -6.1% | -6.4% | -7.6% | -7.7% | -8.4% | -8.6% | -9.5% | -9.7% |
| Transferencias | | | | | | | | |
| Sector Público Nacional [26] | -6.1% | -7.4% | -8.1% | -8.0% | -8.4% | -8.2% | -8.6% | -8.7% |
| Provincias y CABA [27]=-[26] | 6.1% | 7.4% | 8.1% | 8.0% | 8.4% | 8.2% | 8.6% | 8.7% |
| Con transferencias [28] | 0.5% | 3.7% | 2.3% | 2.0% | 1.1% | 1.0% | -1.5% | -0.8% |
| Sector Público Nacional [29]=[24]+[26] | 0.5% | 2.6% | 1.8% | 1.8% | 1.1% | 1.4% | -0.6% | 0.2% |
| Provincias y CABA [30]=[25]+[27] | 0.0% | 1.1% | 0.5% | 0.2% | 0.0% | -0.4% | -0.9% | -1.0% |

- En los que se refiere a las provincias y la CABA, la fila [20] expone los gastos totales.
- La fila [24] expone el superávit⁴ del gobierno federal al calcular la suma de recursos menos los gastos sin considerar las transferencias ni la coparticipación. Este superávit de 8,9% del PIB en 2010, desde un punto de vista de flujo de fondos, está comprendido por los montos de coparticipación y además es utilizado para financiar las transferencias discrecionales hacia los gobiernos subnacionales.
- La fila [25] expone el déficit provincial producto que sus recursos propios no alcanzan a cubrir sus responsabilidades de gasto.
- Las filas [26] y [27] exponen la suma del monto de coparticipación y transferencias que se direccionan desde el gobierno federal a las provincias.
- Finalmente, las filas [29] y [30] exponen el resultado fiscal de cada nivel de gobierno luego de contabilizarse la coparticipación y las transferencias.

⁴ Las expresiones “superávit” del gobierno federal y “déficit” provincial, no se refieren al resultado financiero, sino al resultado del flujo de fondos entre recaudación y gastos.

El desbalance vertical, representando por las filas [24] y [25] es una medida de las diferencias entre potestades tributarias y responsabilidades de gasto por niveles de gobierno. Se observa que las potestades tributarias se encuentran concentradas en el gobierno federal, mientras que las responsabilidades de gasto se encuentran soportadas por las provincias y la CABA.⁵ La *Figura 1* expone una medida clara del nivel de desbalance vertical en función del resultado financiero de cada nivel de gobierno sin coparticipación ni transferencias. Se aprecia la gran importancia de la masa de recursos que debe trasladarse, ya que el desbalance alcanza casi 10% del PIB en el año 2010 (déficit provincial sin coparticipación ni transferencias de 9,7% vs superávit del gobierno federal de 8,9% del PIB⁶)

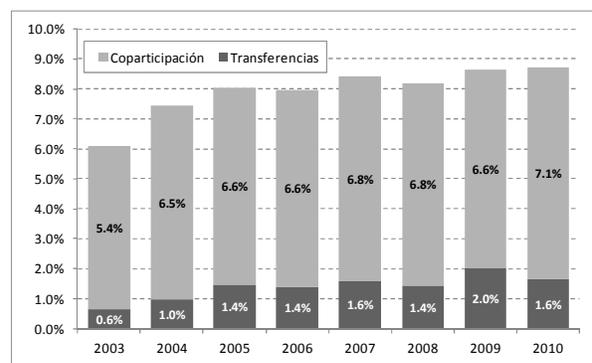
Figura 1 – Resultado financiero sin coparticipación ni transferencias



¿Cuáles han sido los montos de coparticipación y transferencias a las provincias para cubrir el desbalance vertical?

La *Figura 2* expone los montos en el período 2003-2010 distinguiendo entre coparticipación (Ley 23548 y modificatorias) y transferencias. Se observa que el nivel de transferencias discrecionales a las provincias ha aumentado entre 2003 (0,6%) y 2010 (1,7%). También se observa el aumento de la coparticipación, que resultan proporcionales al incremento en la presión impositiva del gobierno federal.

Figura 2 – Coparticipación y transferencia para cubrir el desbalance vertical

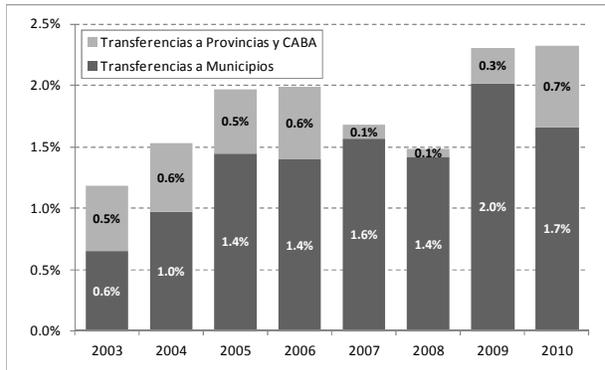


Es interesante analizar las transferencias incluyendo el nivel de gobierno municipal. En este sentido, la *Figura 3* muestra ambas transferencias (a municipios y a provincias). Se aprecia la volatilidad de las transferencias, principalmente las municipales. Adicionalmente se observa que la caída de transferencias discrecionales del año 2010 es compensada por un incremento en las transferencias a municipios, manteniéndose el nivel total en 2,4% del PIB.

⁵ No obstante esta conclusión, debe apreciarse que el nivel de gasto del gobierno federal es superior al del nivel provincial (22,4% del PIB vs 15,7% del PIB en 2010). Por otra parte por el lado de los recursos la diferencia es extrema (31,4% del PIB vs 6% del PIB en 2010, para gobierno federal y provincias respectivamente).

⁶ La diferencia entre ambos resultados de 0,6% es una medida del déficit financiero consolidado en el año 2010.

Figura 3 – Transferencias discretionales a gobiernos sub-nacionales (provincias, CABA y municipios)



3 Desbalance fiscal horizontal

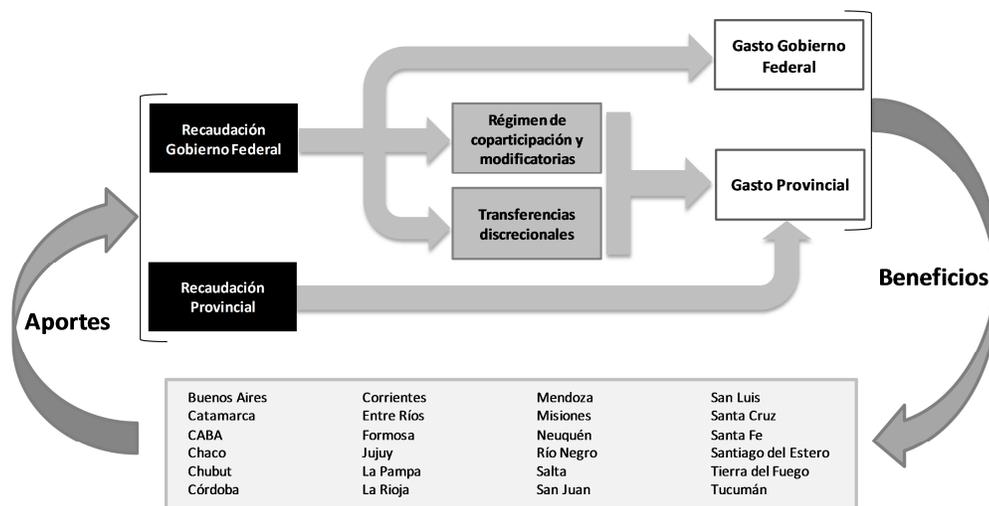
Luego de analizarse la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto, resulta interesante plantearse la pregunta sobre ¿quiénes son los beneficiarios del régimen fiscal federal?⁷ Para responder esta pregunta nos concentraremos en identificar aportantes y beneficiarios a nivel de provincias y CABA.

La Figura expone el esquema de análisis. Por el lado de los aportantes, se asignará geográficamente el esfuerzo tributario que soporta la recaudación del gobierno federal y las provincias. Luego se asignará geográficamente el gasto federal y el gasto provincial. Del cómputo del aporte y beneficio de cada jurisdicción surge el beneficio fiscal neto.

3.1 Aportantes al sistema fiscal federal

En lo que respecta a la recaudación del gobierno federal, se utilizó principalmente el PBG como coeficiente para asignar geográficamente el esfuerzo tributario. En el caso específico de los Derechos de Exportación, se realizó una estimación de recaudación por provincia en función de las exportaciones provinciales (fuente INDEC).⁸ Para el caso de los recursos tributarios provinciales, se asignó según la recaudación en cada jurisdicción. En el caso de

Figura 4 – Esquema de aportantes y beneficiarios del régimen fiscal federal



⁷ Es decir, el cálculo del beneficiario fiscal neto.

⁸ Pueden efectuarse refinamientos en este cálculo, por ejemplo mediante una estimación específica para el caso del Impuesto a las Ganancias utilizando información de la Encuesta Permanente de Hogares.

las regalías se optó por distribuir las en función del PBG por su efecto de traslado en los costos soportados en otras jurisdicciones.

La *Figura 5* muestra la distribución jurisdiccional del aporte de recursos tributarios en millones de pesos, diferenciada entre recaudación del gobierno federal y de las provincias. Debido a las diferencias de tamaño, las provincias de Buenos Aires, CABA, Santa Fe y Córdoba son los mayores aportantes de recursos tributarios, presentando sumados un 71,5% del total (ver *Figura 6*). En todas las figuras las provincias se encuentran ordenadas por nivel de PBG per cápita (las de mayor PBG per cápita a la izquierda y las de menor a la derecha).

Figura 5 – Distribución jurisdiccional del aporte de recursos fiscales (en valores corrientes año 2010)

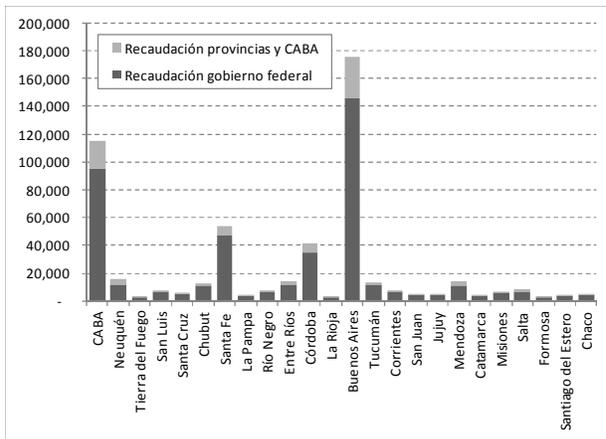
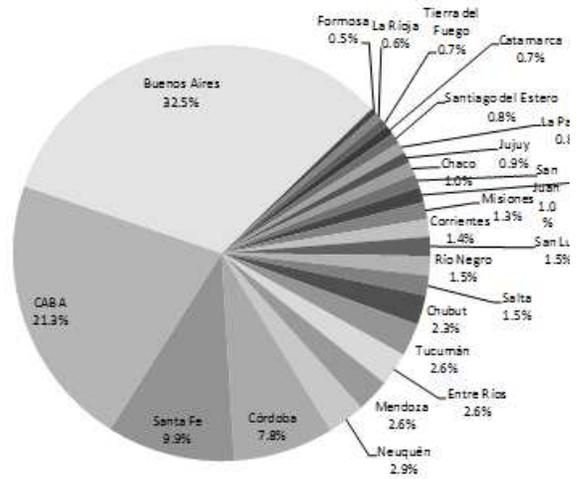


Figura 6 – Participación relativa dentro del aporte de recursos fiscales (año 2010)

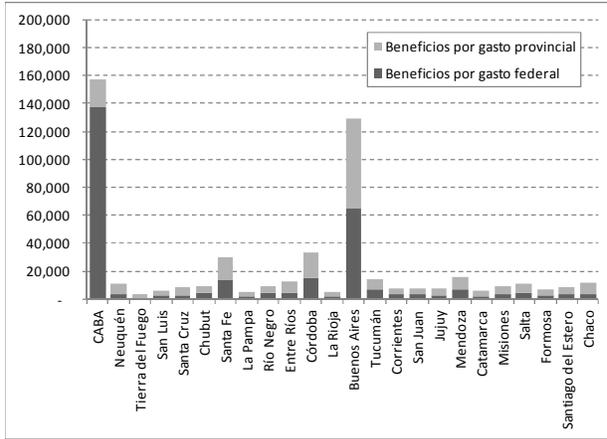


3.2 Beneficiarios del sistema fiscal federal

Para la asignación jurisdiccional del gasto del gobierno federal se utilizó información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) en lo que se refiere al nomenclador geográfico. También en este caso pueden efectuarse refinamientos en el cálculo profundizando sobre el derrame territorial de cada gasto público específico. Los resultados aquí presentados resultan un primer indicio de la problemática estudiada con la información disponible. Con información más detallada podrá avanzarse en una mejor estimación.

La distribución de los beneficios por jurisdicciones del gasto federal y provincial se presenta en la *Figura 7*. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** La *Figura 8* expone la participación relativa de cada jurisdicción.

Figura 7 – Distribución jurisdiccional de los beneficios del gasto fiscal (en valores corrientes año 2010)



El beneficio fiscal en términos per cápita para el año 2010 se presenta en la Figura 9. Como dato saliente se observa que la distribución no parece favorecer a las provincias con menor PBG per cápita (las de la derecha del gráfico). Además del caso particular de la CABA, donde funciona administrativamente el gobierno federal, se observan provincias de altos ingresos per cápita como Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut, donde el beneficio fiscal por habitante resulta muy superior al de las provincias más pobres.

Figura 8 - Participación relativa dentro del beneficio del gasto fiscal (año 2010)

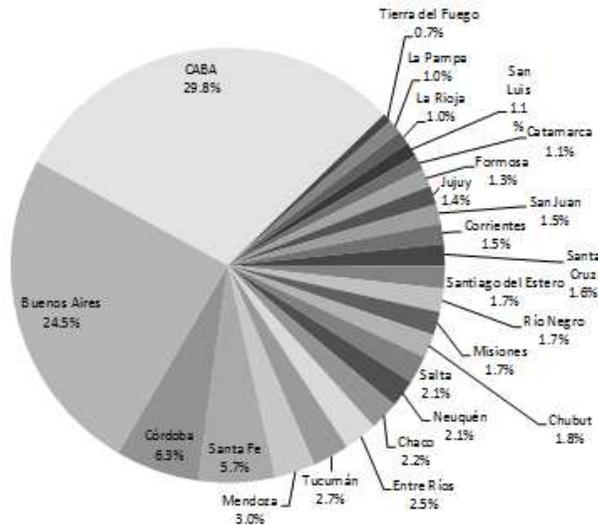
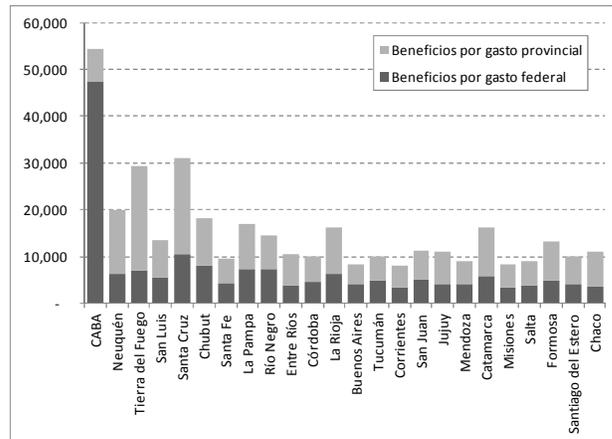


Figura 9- Distribución jurisdiccional del beneficio del gasto fiscal (en valores per cápita año 2010)



3.3 El beneficio fiscal neto

Si restamos al beneficio fiscal el aporte a los ingresos fiscales, obtenemos el beneficio fiscal neto de cada jurisdicción. En la *figura 10* se presenta en valores absolutos la estimación para el año 2010. En la *figura 11* se observa el mismo dato pero en términos per cápita. Los datos acerca de la evolución en el período 2003-2010 se presentan en la Tabla 2 en términos per cápita.

Los resultados salientes de la estimación del beneficio fiscal neto se refieren a la amplia disparidad horizontal generada por el régimen fiscal federal. De la combinación del aporte y los beneficios fiscales surgen distintas conclusiones:

- La jurisdicción CABA, por su especial estatus de residencia del gobierno federal, expone una situación de beneficio fiscal neto positivo. Es importante mencionar que parte de este beneficio puede filtrarse hacia la provincia de Buenos Aires debido a que, por ejemplo, las remuneraciones son asignadas según el lugar de trabajo. Este gasto puede estar beneficiando a residentes de la provincia de Buenos Aires que trabajan en el gobierno federal en la CABA.
- La provincia de Buenos Aires se muestra como la mayor aportante al régimen fiscal federal exponiendo un efecto neto negativo de 46 mil millones de pesos en el año 2010. Adicionalmente, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción más pobre que resulta aportante neto.
- Resalta también el aporte neto de la provincia de Santa Fe con un valor de 23 mil millones en 2010, así como también Córdoba, pero en menor medida por 9 mil millones de pesos. Esta situación dispar se da aunque ambas provincias son muy similares en cuanto al tamaño de sus economías⁹.
- Las provincias con menor PBG per cápita aparecen beneficiadas por el efecto fiscal. Los principales casos son Catamarca, Formosa, Santiago del Estero y Chaco. Dicha situación se observa en mejor medida en los resultados per cápita de la Figura 11.
- Se resalta la situación de importante beneficio fiscal neto de las provincias de Santa Cruz y La Rioja en el año 2010, a pesar de ser provincias con PBG per cápita superior al promedio (principalmente Santa Cruz).

9. La provincia de Santa Fe se encuentra perjudicada en mayor medida que Córdoba por el efecto de los Derechos de Exportación, dado que es la jurisdicción con mayor peso en la producción de soja

Figura 10 – Beneficio fiscal neto por jurisdicciones (en millones de pesos año 2010)

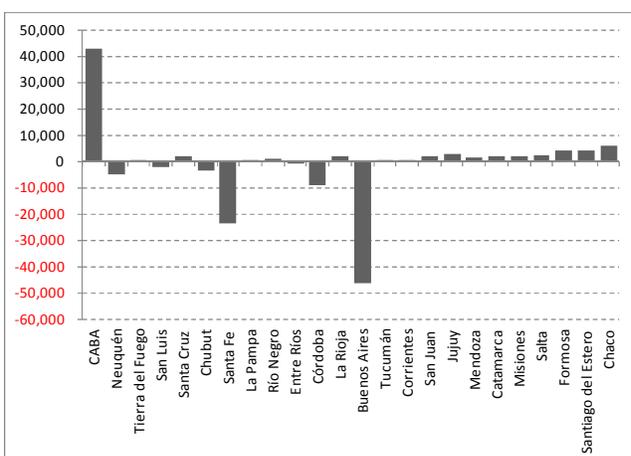


Figura 3 – Beneficio fiscal neto por jurisdicciones (en pesos per cápita año 2010)

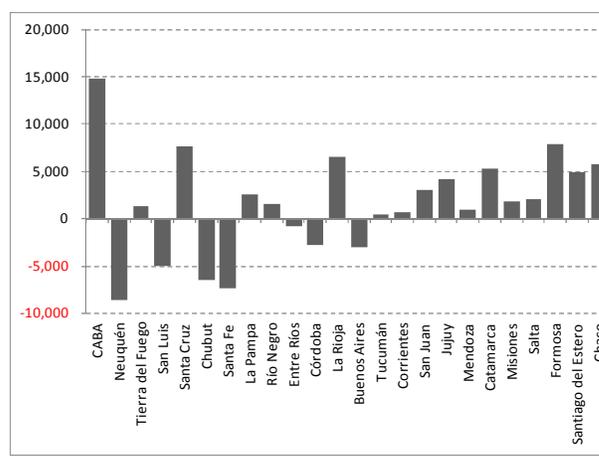


Tabla 2 - Evolución 2003-2010 de la distribución jurisdiccional del beneficio fiscal neto (en pesos por habitante)

| Jurisdicción | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| CABA | 1,342 | -193 | 338 | 895 | 4,039 | 8,054 | 12,287 | 14,774 |
| Neuquén | -1,303 | -2,492 | -2,607 | -3,480 | -4,564 | -4,993 | -7,257 | -8,655 |
| Tierra del Fuego | 287 | -510 | 211 | 865 | 2,275 | -1,393 | 453 | 1,379 |
| San Luis | -1,235 | -1,732 | -1,766 | -2,444 | -3,292 | -4,539 | -3,959 | -5,025 |
| Santa Cruz | 752 | 1,258 | 1,750 | 2,730 | 8,184 | 6,776 | 4,194 | 7,626 |
| Chubut | -2,085 | -2,703 | -2,789 | -3,050 | -3,216 | -6,536 | -7,171 | -6,445 |
| Santa Fe | -1,266 | -1,913 | -2,183 | -2,595 | -3,903 | -5,349 | -5,284 | -7,345 |
| La Pampa | 633 | 230 | 523 | 739 | 519 | 195 | 828 | 2,555 |
| Río Negro | -32 | -342 | -135 | 142 | -526 | -518 | 589 | 1,613 |
| Entre Ríos | -15 | -52 | -341 | -367 | -817 | -812 | -155 | -767 |
| Córdoba | -209 | -756 | -751 | -885 | -1,685 | -2,487 | -1,811 | -2,714 |
| La Rioja | 1,516 | 1,453 | 2,214 | 2,835 | 2,816 | 3,496 | 4,903 | 6,513 |
| Buenos Aires | -663 | -1,044 | -1,139 | -1,409 | -1,783 | -2,256 | -2,041 | -2,967 |
| Tucumán | 119 | -292 | -156 | 40 | -60 | -160 | 393 | 469 |
| Corrientes | 39 | 138 | 444 | 156 | 241 | 283 | 436 | 734 |
| San Juan | 753 | 293 | 657 | 1,203 | 1,286 | 1,676 | 2,331 | 3,023 |
| Jujuy | 706 | 757 | 1,050 | 1,226 | 1,651 | 2,175 | 3,139 | 4,140 |
| Mendoza | 192 | 40 | -57 | 158 | -61 | -136 | 393 | 969 |
| Catamarca | 484 | 1,048 | 1,535 | 1,688 | 2,282 | 2,869 | 3,374 | 5,238 |
| Misiones | 266 | 297 | 393 | 489 | 658 | 488 | 1,202 | 1,814 |
| Salta | 75 | 76 | 142 | 330 | 410 | 92 | 1,247 | 2,084 |
| Formosa | 1,020 | 1,245 | 2,009 | 2,703 | 3,739 | 5,200 | 6,316 | 7,873 |
| Santiago del Estero | 651 | 873 | 1,244 | 1,953 | 2,237 | 3,086 | 3,666 | 4,903 |
| Chaco | 699 | 817 | 1,413 | 1,457 | 2,223 | 3,378 | 4,826 | 5,805 |

4 Conclusiones

Las cuantificaciones aquí presentadas resultan un primer aporte a la discusión federal en lo concerniente a los desbalances verticales y horizontales entre los diferentes niveles de gobierno. De la medición del desbalance vertical actual se deduce la amplia brecha entre gastos y recursos que se observa actualmente entre el Sector Público Nacional y las provincias. Dicha brecha implica un enorme desafío que involucra el funcionamiento de un sistema de coparticipación y transferencias federales de aproximadamente 10% del PIB entre ambos.

En una discusión profunda de la problemática federal, el tamaño de la brecha a cubrir con coparticipación y transferencias no resulta un tema menor. ¿Debería ser un objetivo la disminución del desbalance vertical? Esta es una pregunta relevante en el sentido de analizar si una brecha menor facilitaría la instrumentación del régimen de transferencias.

También resulta importante la mezcla de coparticipación y transferencias dentro del monto necesario para cubrir la brecha fiscal.

¿Habría que minimizar las transferencias discrecionales en favor de los montos automáticos derivados de un esquema de coparticipación?

En lo que se refiere al desbalance horizontal y el cálculo del beneficio fiscal neto, en estos cálculos iniciales se observa el efecto de razones estructurales sobre la situación de cada jurisdicción en particular. Se ha aportado una cuantificación de la situación de cada provincia y la CABA con la información disponible, y en este sentido la pregunta se refiere a cuál debería ser la configuración del objetivo del beneficio fiscal neto. ¿Deberíamos minimizar la dispersión del beneficio fiscal neto¹⁰? ¿Deberíamos calibrar la coparticipación y las transferencias para correlacionar el beneficio fiscal neto con indicadores socioeconómicos? Todas estas son preguntas fundamentales para encauzar una discusión federal desde la génesis del problema sin derivar en una mera puja de porcentajes de distribución.

¹⁰ En el caso extremo, con equilibrio fiscal, los beneficios fiscales netos de todas las jurisdicciones se igualarán a cero