

Serie de Estudios N° 30

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

Un esquema basado en capacidades fiscales y necesidades de gasto

Gabriel Vilches

Junio de 2003

Objetivo y alcances del trabajo. Limitaciones

En el presente trabajo se sugiere un camino para abordar la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias y entre estas últimas. La alternativa que se plantea es la de discutir un sistema de coparticipación federal de impuestos basado sobre las capacidades fiscales de las jurisdicciones y las necesidades de gasto.

No se pretende ofrecer un proyecto de ley acabado que contemple todas las circunstancias que intervienen en la distribución de recursos coparticipables. Por el contrario, el trabajo se centra en el procedimiento de distribución y se resalta su carácter dinámico que lo hará evolucionar con el perfeccionamiento de las fuentes de información estadística.

En la primera parte se presentan los lineamientos de un sistema como el señalado. Se destaca la importancia de incluir explícitamente las necesidades de gasto en el esquema de distribución. El no hacerlo no es neutral. Para ejemplificar esto se discute un procedimiento sustentado únicamente en las capacidades fiscales desarrollado por otros autores¹ y se demuestra que la no inclusión explícita de las necesidades de gasto implica la aceptación tácita de algún supuesto con respecto a cómo debería ser el gasto jurisdiccional.

Seguidamente se presenta un procedimiento de reparto que incluye las necesidades de gasto, suponiendo que éstas son conocidas. Se centra en los aspectos vinculados a la equiparación de provisión de bienes públicos por los estados provinciales haciendo abstracción, en esta etapa del análisis, de las transferencias de igualación².

Por último, se muestran y analizan algunos datos estadísticos. En primer lugar, se analizan datos oficiales y otros elaborados por otros autores relativos a estimaciones de capacidades fiscales, recaudación y Producto Bruto Geográfico. Se observa allí que existe trabajo ya realizado que brinda cierto optimismo en cuanto a posibles fórmulas, más o menos sofisticadas, para la estimación de capacidades fiscales provinciales y recaudación de tributos nacionales por provincia. En segundo lugar, se presentan y estudian algunos datos referidos al gasto provincial concluyéndose que es el aspecto donde se deben centrar los mayores esfuerzos futuros.

El objetivo del presente estudio consiste en debatir las bases y procedimientos de un sistema de reparto sustentado en la capacidad fiscal y necesidad de gasto de cada

¹ “Nueva institucionalidad fiscal federal. Una propuesta de reforma”. M. Iaryczower, J. Sanguinetti y M. Tommasi. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Documento 43, Julio 2000.

² Un sistema de coparticipación federal de impuestos tiene por objeto, por una parte, equiparar, en algún sentido, la provisión de servicios públicos a nivel provincial. Por otra, también pretende una suerte de equiparación de las oportunidades en cada una de las regiones para lo cual se utilizan las transferencias de igualación, que habitualmente se fijan manteniendo una relación inversa con el producto bruto per capita de cada provincia. Aunque se trate de una idea expresada de una manera vaga y no rigurosa, subyace un criterio de equidad por el cual los habitantes tienen derechos que deben materializarse en sus lugares de origen. En el otro extremo, un sistema basado en que cada jurisdicción se las arregla con los recursos que tiene supone que la equiparación se produce naturalmente a través del mercado y las migraciones.

jurisdicción. Por ello se omite un conjunto de temas que obligatoriamente deberán ser incluidos en cualquier proyecto definitivo de coparticipación federal de impuestos, que son perfectamente compatibles con un sistema de distribución basado sobre capacidades fiscales y necesidades de gasto, pero que no hacen al centro de la discusión. Entre los más importantes se pueden mencionar las ya citadas transferencias de igualación, la incorporación de un fondo anticíclico, el tratamiento de los gastos que el gobierno nacional realiza en las distintas jurisdicciones o el período de transición entre el sistema actual y el propuesto. A todo esto deben agregarse los aspectos institucionales de la implementación del sistema.

Introducción

Mucho se ha dicho y escrito del actual sistema de coparticipación federal de impuestos. El mismo tuvo su origen en la ley 23.548³, sancionada en 1988, que, sin justificación explícita estableció taxativamente unos porcentajes de distribución primaria y secundaria, excluyendo al territorio nacional de Tierra del Fuego y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que dependerían financieramente del presupuesto de la Nación.

Los porcentajes así fijados fueron paulatinamente modificados a lo largo del tiempo a través de precoparticipaciones, asignaciones específicas, la asignación de un coeficiente a Tierra del Fuego luego de su provincialización y muchas otras fórmulas que sería ocioso citar aquí. El mecanismo de modificación de los porcentajes se basó en necesidades coyunturales, poder de negociación y en cualquier otro motivo apartado de criterios objetivos de reparto, de gastos homogéneos vinculados a las competencias asumidas, o a la búsqueda de convergencia en el desarrollo. Si hubo alguna lógica económica nunca estuvo explicitada.

Hoy en día los complicados mecanismos de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias y la ciudad de Buenos Aires no responden a ningún criterio preestablecido sino que son la consecuencia de la suma de modificaciones aisladas, independientes unas de otras. Seguramente por ello la Constitución Nacional resultante de la reforma del año 1994 ordenó legislar un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos que estuviera basado en principios extendidamente aceptados de racionalidad económica y equidad. Casi diez años después, a pesar de distintas propuestas e iniciativas, no se ha podido cumplir con dicho mandato lo que, indudablemente, permite deducir la dificultad de acordar un esquema en el cual se modificarán los repartos hoy existentes.

La Constitución Nacional establece, en su artículo 75, inciso 2, que corresponde al Congreso de la Nación la sanción de una ley convenio que instaure un régimen de coparticipación federal de impuestos y norme la distribución de recursos entre la Nación y

³ Para una reseña de los sistemas de coparticipación anteriores a la Ley 23.548 ver “Coparticipación de Impuestos: del Federalismo Fiscal al Centralismo Menemista”. Fundación C.E.C.E.. Serie Estudios N° 5. J. Presman. Octubre 1992.

También, “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Primera Parte: antecedentes de la Ley 23.548”. Fundación C.E.C.E.. Serie Estudios N° 9. O. Cetrángolo y J. P. Jiménez. Septiembre 1995.

las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas. El texto constitucional ordena, en el tercer párrafo del citado inciso, que:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”

Reafirmando la primera parte del párrafo anterior, la Constitución insiste:

“No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.”

La Constitución Nacional vincula claramente la distribución de los recursos a las competencias que cada jurisdicción tenga transferidas, a los servicios y funciones que cada una de ellas deba prestar. Es decir, los recursos financieros de que dispongan la Nación y las provincias, incluida la ciudad de Buenos Aires, deben estar asociados a las necesidades de gasto que tenga cada una de ellas.

Sin embargo, los esfuerzos realizados a posteriori de la reforma constitucional para dotar al país de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos fueron vanos. Ello se debe, principalmente, a dos motivos que seguidamente se consideran.

El primero de ellos a la falta de aceptación de que con el nuevo sistema de distribución de recursos debe haber, necesariamente, ganadores y perdedores⁴.

⁴ Las ganancias y pérdidas son posibles jurídicamente aún a pesar de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución que ordena:

... tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma ...

Pero la lectura de este párrafo puede hacerse adoptando diversas interpretaciones. No exhaustivamente:

Interpretación 1. El texto constitucional se está refiriendo al conjunto de las provincias y a la parte global que les corresponde en la distribución primaria. Esta referencia puede estar hecha en valores absolutos o en porcentaje de participación. Al no haber referencia a la distribución secundaria, una provincia cualquiera podría perder en ella (la Constitución lo autorizaría) tanto en valores absolutos como en valores porcentuales.

Interpretación 2. La Constitución se está refiriendo a cada una de las provincias impidiendo pérdidas en valores absolutos. En este caso la Constitución autorizaría pérdidas porcentuales en la distribución a cada provincia.

Interpretación 3. La Constitución se está refiriendo a cada una de las provincias impidiendo pérdidas en valores porcentuales de la distribución secundaria. Esta interpretación parece insostenible pues si ella es la que hubiese estado en el espíritu del legislador, no sería para ello necesaria una nueva ley y, mucho menos, la referencia a criterios objetivos de ninguna naturaleza. En todo caso, la disminución del porcentaje de distribución primaria correspondiente a las provincias podría empeorar la situación de todas ellas aún manteniendo inalterados los valores porcentuales de la distribución secundaria.

El segundo de ellos, se debe a que los borradores discutidos, de diversos orígenes, olvidan contemplar la vertiente de las necesidades de gasto y las competencias, abordando la distribución de impuestos coparticipables independientemente de aquéllas. Adicionalmente, estos trabajos tampoco tienen en cuenta, al menos explícitamente, la potencialidad recaudatoria existente en cada provincia.

En algunos de ellos se presentan fórmulas de distribución, más o menos sofisticadas, donde las transferencias se realizan en función de indicadores tales como el Producto Bruto Regional, las Necesidades Básicas Insatisfechas o la densidad poblacional. Sin embargo, las variables son incluidas en las formulaciones de una manera caótica, en forma desestructurada y sin el fundamento de un esquema teórico que de sustento ni a la forma funcional elegida, ni a las variables incluidas, ni a la elección de los coeficientes que ponderan la fuerza de cada indicador. No hay ninguna referencia ni a lo que una jurisdicción podría recaudar ni a lo que debería gastar.

El problema es señalado por Cetrángolo, Jiménez y Vega⁵. Los autores indican:

“... resulta evidente que Argentina carece de un mecanismo razonable que ordene la distribución de fondos recaudados por la Nación, y que no existe un amplio consenso a favor del reparto existente de funciones entre diferentes niveles de gobierno.”

y sostienen:

“La asignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción, que, a su vez surgen de una definición previa en materia de gasto.”

Iaryczower, Sanguinetti y Tommasi, en la referencia ya citada, van un paso más allá y abordan el tema desde ambas vertientes, la capacidad fiscal y las necesidades de gasto. Pero en la especificación final del esquema de reparto abandonan la segunda, por las dificultades existentes (indudables pero no insalvables), en la determinación de las necesidades de gasto dejando el sistema solamente basado en las capacidades fiscales. Las consecuencias no son gratuitas y representan una posición implícita con respecto al gasto que deberían tener las provincias. Ya se volverá sobre algunos aspectos de este trabajo.

Algunas ideas sobre la distribución de los recursos fiscales

La distribución de recursos coparticipables entre las jurisdicciones debería cubrir (totalmente, o proporcionalmente a sus necesidades si los recursos recaudados no fueran suficientes) la diferencia entre sus capacidades fiscales y sus necesidades de gasto.

Interpretación 4. La Constitución se está refiriendo a cada una de las provincias impidiendo pérdidas en valores porcentuales con respecto a los recursos totales. Este último sería el caso más restrictivo en una situación como la actual de aumento de los recursos como consecuencia de incrementos en los precios.

⁵ “Apuntes para el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”. Fundación C.E.C.E. Serie de Estudios N° 13. O. Cetrángolo, J. P. Jiménez y D. Vega. Agosto 1996

Es necesario, en primer lugar, explicar por qué se habla de capacidades fiscales y necesidades de gasto y no de recaudación propia y gasto efectivamente realizado. El sistema que se implemente debe ayudar a que la recaudación y el gasto sean eficientes, evitando comportamientos perversos por parte de las jurisdicciones. Debe promover un igual esfuerzo recaudatorio y la búsqueda de un gasto racional y eficiente que optimice los beneficios sociales generados.

Veamos qué sucedería si las transferencias intentaran cubrir las diferencias entre recaudación y gasto. Por el lado de los ingresos, las provincias no tendrían incentivos a recaudar los tributos propios ni a cooperar con la administración central en la recaudación local de tributos federales. Por el lado del gasto no existirían incentivos ni para contener el gasto público ni para racionalizar el mismo (disminuir costos unitarios, incrementar la eficacia de cada unidad de costo, dirigirlo a áreas donde se encuentren las necesidades, disminuir la corrupción), simplemente se intentaría proveer cada vez más bienes públicos con mayores erogaciones. Las diferencias provendrían del esfuerzo realizado por otras provincias. La situación es insostenible si todas, o la mayoría de, las jurisdicciones se comportan de la misma manera.

Las capacidades fiscales estarían definidas sobre la base de tributos locales, bases imponibles y alícuotas comunes a todas las provincias. Podrían incluir una parte de los tributos federales (sería conveniente que así fuera para incentivar a las provincias a cooperar con la administración federal en la recaudación de dichos tributos localmente). Esto es lo mínimo que las provincias deberían recaudar. Si recaudan menos no recibirían transferencia por esa diferencia con la capacidad fiscal. Si recaudan más todo el rédito sería para ellas. Las provincias tendrían facultades normativas y podrían crear impuestos nuevos o tener alícuotas mayores a las fijadas para estimar las capacidades fiscales.

Análogamente, las necesidades de gasto se distanciarían del gasto efectivamente realizado para convertirse en una medida de gasto homogéneo, equitativo, vinculado a las competencias que cada jurisdicción tenga bajo su órbita. Esta cuestión es mucho más compleja que la de las capacidades fiscales y más adelante se abundará sobre ella. Aquí simplemente es necesario decir que las decisiones de gasto, dónde y cómo gastar, y la responsabilidad sobre su eficiencia seguirán estando en manos de las provincias. El procedimiento de las necesidades de gasto no busca sustituir las decisiones de las provincias ni cercenar su autonomía. Es un sistema para estimar, de manera equitativa, homogénea, basada sobre las competencias y funciones, lo que cada provincia debería gastar y asignarle recursos. Luego cada provincia es libre para decidir dónde y cómo gastar y de qué manera actuar para que ese gasto sea eficaz

Las capacidades fiscales

El sistema de capacidades fiscales tiene por objeto garantizar por parte de las provincias un mismo esfuerzo recaudatorio. En primer lugar, deben estar referidas a los tributos locales y luego a los federales.

Los tributos locales

Con respecto a los tributos locales los pasos serían los siguientes:

- Definir un conjunto de tributos locales homogéneo para todas las provincias (por ejemplo, Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Impuesto a la Propiedad Inmueble, Patentes, Sellos)
- Definir un sistema de alícuotas homogéneo para todas las provincias
- Realizar una estimación de las bases imponibles para cada tramo de alícuota (tomando, cuando corresponda, valuaciones homogéneas)
- Estimar la recaudación potencial por cada tributo⁶

Algunos de los impuestos pueden estar en la órbita municipal. Es atribución de la provincia definir sus propios grados de descentralización.

Tal vez sería preferible una alícuota única o un sistema de alícuotas simplificado. Esto no es imprescindible y no debe subordinarse la política tributaria que se decida (progresividad, regresividad) a cuestiones instrumentales. Lo verdaderamente importante es que el sistema sea homogéneo. Dadas las disparidades en la distribución de la renta existentes a nivel nacional y de cada provincia, la elección de las alícuotas no es neutral para definir las capacidades fiscales y podría tener impacto sobre la distribución de los recursos. Por ello, si bien se realiza la recomendación de simplicidad, la definición de política tributaria debe ir primero.

Debe recordarse que las alícuotas así establecidas no son, necesariamente, las que las provincias vayan a aplicar. Estas son válidas para estimar las transferencias que les corresponden. Si deciden aplicar alícuotas más altas y aumentar la recaudación se apropiarán de este exceso siendo premiadas por su esfuerzo y podrán brindar una cantidad (o calidad) mayor de bienes públicos.

Existen en todas las etapas dificultades en el cálculo. Principalmente en lo referido a las bases tributarias. Sin embargo, debe señalarse que ya hay trabajo realizado al respecto que permitiría indicar que, en un primer momento, podrían utilizarse variables “proxy” para estimar las capacidades fiscales.

Los tributos federales

En este caso el problema es un poco distinto pues las alícuotas y los tributos son fundamentalmente homogéneos: casi, no existe distinción regional de tributos y alícuotas en los tributos federales⁷. Además, la eficacia en la recaudación depende de la

⁶ Debería incluir un coeficiente razonable (y homogéneo para todas las provincias) de evasión/morosidad.

⁷ No debe desdeñarse, sin embargo, el impacto, por ejemplo, de exenciones o regímenes de promoción.

administración central y no del organismo recaudador de la provincia. Sin embargo, sería conveniente que una parte, aunque pequeña, de los tributos federales recaudados localmente se asignen directamente a cada provincia para incentivar la cooperación entre administraciones y para premiar el esfuerzo de los contribuyentes de la provincia donde se produce la recaudación. Si en una provincia mejorara la recaudación de tributos nacionales, parte de este incremento debería capitalizarlo directamente la provincia.

Las necesidades de gasto

Establecer el criterio de equidad que debiera utilizarse para definir las necesidades de gasto resulta más complejo que en el caso de las capacidades fiscales. En este último caso, que el esfuerzo fiscal sea el mismo para idénticas posibilidades, parece sumamente razonable aunque, ciertamente, tenga dificultades de aplicación y estimación.

En cambio, la elección del criterio de equidad para establecer cuáles son las necesidades de gasto de cada provincia acepta un mayor grado de controversia que, en la literatura sobre el tema⁸, se manifiesta a través de un debate mayor que acepta dos grandes líneas:

- a) debe igualarse el gasto potencial por habitante, y
- b) debe igualarse el nivel de prestación potencial por usuario.

El primer criterio es el más sencillo de todos y el de más fácil aplicación. Sin embargo, ese criterio olvida que:

- 1) no todos los ciudadanos tienen las mismas demandas de bienes públicos,
- 2) no todos los usuarios de un servicio público los consumen en iguales cantidades para alcanzar el mismo nivel de prestación, y que
- 3) los costos de prestación no son los mismos en todas partes.

El criterio a) implícitamente propone que cada jurisdicción debe asumir estas diferencias. El criterio de equidad b), como ya se ha adelantado, se enuncia a partir de las objeciones planteadas en el párrafo anterior. Haciendo el mismo esfuerzo fiscal cada jurisdicción debiera poder prestar el mismo nivel de servicios públicos⁹.

Las salvedades 1), 2) y 3) van incorporando crecientes niveles de complejidad al criterio de equidad a) por lo que el objetivo de igualdad se transforma en:

⁸ Ver, por ejemplo, "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Grupo de estudio constituido a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiero. Instituto de Estudios Fiscales de Madrid. Marzo 1995

⁹ Esto no significa que finalmente los preste. Las transferencias de recursos entre jurisdicciones deben garantizar que todas las jurisdicciones tengan la misma posibilidad. Sin embargo, la eficacia en la ejecución del gasto es responsabilidad de cada una de ellas y sus autoridades serán premiadas o castigadas por sus ciudadanos en función de que la consigan o no.

b.1) Equiparación de la capacidad de gasto por usuario

La aplicación de este criterio requiere mayores niveles de información. En primer lugar, una clasificación de los servicios que se tendrá en cuenta a la hora de diferenciar usuarios¹⁰. Luego, la proporción de recursos a ser destinados a cada categoría. Y, por último, el procedimiento de estimación de los usuarios en cada una de las clasificaciones.

b.2) Equiparación de la capacidad de gasto por usuario corregido

No todos los usuarios de las clasificaciones de b.1) consumen iguales cantidades del servicio para alcanzar igual nivel de prestación. Un ejemplo podría ser la utilización de servicios de salud por rangos de edad (niños, ancianos y resto). En este caso es necesario encontrar parámetros que estimen la mayor intensidad de utilización del servicio por cada grupo de usuarios con respecto a un grupo base para estimar un número corregido de usuarios.

Queda claro que es imprescindible una agregación de los usuarios en subgrupos “homogéneos” pues, en el extremo, todos los usuarios realizan utilizaciones distintas del servicio.

Otro ejemplo podría ser la distinción entre la intensidad de utilización de servicios educativos por nivel primario, secundario o terciario. Este ejemplo, ilustra la posibilidad de abordar el problema incrementando el número de clasificaciones en b.1).

b.3) Inclusión de correcciones de costos

Los costos de prestación de los servicios no son los mismos en todos los lugares. No es lo mismo brindar educación en zonas rurales que urbanas, ni construir caminos de montaña que de llanura, ni construir infraestructuras en zonas frías que cálidas. Las diferencias de costos son múltiples y deben ser tenidas en cuenta.

Pero el listado de características justificativas de costos diferenciales puede resultar interminable, y la información necesaria para explicarlas podría ser de difícil y variadas formas de obtención. Por lo tanto, no pueden estar contempladas desde su inicio en un esquema de coparticipación sino que debieran irse incorporando con el tiempo. En este caso

¹⁰ Una cuestión que no debe olvidarse es acerca de las competencias que deba ejercer cada jurisdicción. Si bien esto aparece claramente en este punto dado que es necesario establecer una clasificación de servicios, también es válido para el criterio de igualación de la capacidad de gasto por habitante. Un caso muy demostrativo es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no tiene transferidas dos competencias de gran importancia desde el punto de vista del gasto que ellas implican: la policía y la justicia. Es mucho más sencillo aplicar los criterios de capacidad de gasto si las jurisdicciones tienen a su cargo las mismas competencias. Si no es así deben aplicarse las correcciones necesarias.

En el límite, una vez homogeneizadas las “grandes competencias” (salud, educación, justicia, seguridad) la cuestión se transforma en un problema de agregación. Nunca todas las jurisdicciones van a tener idénticas competencias: en Entre Ríos no serán necesarios en invierno servicios de limpieza de nieve en los caminos, ni en la Ciudad de Buenos Aires servicios sanitarios vinculados a la actividad ganadera. ¿Merecerán estos servicios una clasificación aparte o será suficiente con agregarlos en un “otros” más o menos ecuánime?.

cada provincia es la que mejor preparada está para suministrar las demostraciones necesarias y en ellas debe recaer el peso de la prueba. Para ello deben estar especificados muy rigurosamente los criterios de estimación de costos y los mecanismos de aceptación (total o parcial) y/o rechazo de las propuestas provinciales.

Estos lineamientos generales, desarrollados en a), b.1), b.2) y b.3) sólo intentan ejemplificar algunas de las cuestiones a resolver. Estas últimas no se restringen a la elección del criterio de equidad sino también a dar respuestas a múltiples dificultades que surgirán en el período de transición entre el sistema actual y el propuesto.

Existe un amplio acuerdo en que el futuro sistema de coparticipación debe contar con algún procedimiento de coordinación del endeudamiento provincial. Sin embargo, este procedimiento no ha existido en el pasado. Los stocks de deuda presente son un indicador de las políticas pasadas y condicionan la restricción presupuestaria presente y futura. ¿Las necesidades de gasto debieran incluir los servicios de la deuda?. ¿Las transferencias de coparticipación debieran convalidar las malas políticas fiscales ejecutadas en el pasado?. En un mismo sentido, deberá pensarse, por ejemplo, el tratamiento de las cajas de jubilaciones provinciales, que algunas jurisdicciones traspasaron a la Nación y otras no.

La propuesta de distribuir recursos según las capacidades fiscales

Más arriba se ha citado el trabajo de Iaryczower, Sanguinetti y Tommasi quienes proponen distribuir los recursos de acuerdo a las capacidades fiscales, haciendo abstracción de las necesidades de gasto. Los autores proponen:

$$C_i = RTL_i + RTC_i$$

$$RTL_i = \sum B_{ri} t_r$$

$$RTC_i = \alpha \sum B_{qi} t_q$$

donde,

$i = (1 \dots I)$ son las provincias que integran el sistema,

C_i = Capacidad fiscal de la provincia "i"

RTL_i = Recaudación potencial de tributos locales en la provincia "i"

RTC_i = Recaudación potencial de tributos coparticipables en la provincia "i"

B_{ri} = Base imponible de la fuente "r" en la provincia "i"

t_r = alícuota para la fuente "r", homogénea en todas las provincias

α = Coeficiente de la distribución primaria entre Nación y Provincias

B_{qi} = Base imponible de la fuente "q" en la provincia "i"

t_q = alícuota de la fuente "q"

Siguiendo a los autores citados, "las transferencias de nivelación de largo plazo"¹¹ se definen en base a la diferencia entre la capacidad fiscal per cápita de cada provincia y un

¹¹ Los autores definen unas transferencias de nivelación de largo plazo en contraposición a las de corto plazo que atiende al requisito constitucional de no disminuir los importes que actualmente recibe cada provincia. La situación de largo plazo es a la que tiende el sistema sin aquella restricción, la que irá desapareciendo a lo largo del tiempo con el incremento de la recaudación.

standard de nivelación, “m”, que determina el nivel de capacidad fiscal que como mínimo se desea asegurar a cada provincia”

$$m = \beta c^n$$

donde,

m = standard de nivelación promedio per cápita

$c^n = \sum C_i / \sum P_i$ es la capacidad fiscal promedio per cápita para todo el país

P_i = población en la provincia “i”

$\beta \in (0, 1)$ es un factor de decisión política. ¿Qué porcentaje de la capacidad fiscal promedio se desea garantizar como mínimo a cada provincia?

Las transferencias de nivelación se realizarán desde las provincias cuya capacidad fiscal per cápita sea mayor al standard de nivelación hacia las que tengan una capacidad fiscal per cápita inferior a dicho standard. Las transferencias recibidas por estas últimas harán que su capacidad fiscal más la transferencia sean igual, en términos per cápita, al standard de nivelación. Es decir, la transferencia que realice cada provincia (Γ_i^{ss}) será:

$$\Gamma_i^{ss} = \theta (m - c_i) P_i$$

siendo,

$c_i = C_i / P_i$, la capacidad fiscal per cápita de cada provincia, y θ , la fracción del excedente de su capacidad fiscal por sobre el standard con que cada provincia contribuye a las transferencias de nivelación, igual a

$\theta \in (0, 1)$ si $c_i > m$

$\theta = 1$ si $c_i < m$

El valor de θ es el que hace nulas las necesidades de financiamiento del sistema siendo la redistribución completamente horizontal (entre provincias, sin necesidad de fondos del gobierno nacional)

$$\sum (m - c_k) P_k + \theta \sum (m - c_j) P_j = 0$$

$k = (1 \dots K)$ son las provincias receptoras de fondos,

$j = (1 \dots J)$ son las provincias contribuyentes de fondos, y, obviamente,

$J + K = I$

El valor de θ es, entonces,

$$\theta = \sum (m - c_k) \cdot P_k / \sum (m - c_j) \cdot P_j$$

Hasta aquí la exposición de los autores. Desde la perspectiva de este trabajo es preciso realizar algunas acotaciones. La primera de ellas es que lo que se debe repartir es la recaudación, teniendo en cuenta las capacidades fiscales, y no estas últimas. En segundo lugar, aún suponiendo que las recaudaciones y las capacidades fiscales coincidieran, el

sistema podría conducir a que alguna jurisdicción debiera financiar con sus recursos locales a otras jurisdicciones, situación que no parece recomendable.

Pero el objetivo fundamental de traer el modelo expuesto a estas páginas es explicitar sus implicancias con respecto a la consideración del gasto. En este sentido, son necesarios tres comentarios referidos a α , θ y β .

El parámetro α , de distribución primaria, simplifica el tratamiento del Gobierno Nacional. Éste también podría ser considerado como una jurisdicción más con sus competencias y necesidades de gasto (hoy, más que nada, vinculadas al sistema previsional, pago de intereses y amortizaciones de la deuda y funcionamiento del estado-administración, justicia, defensa y seguridad-). Si bien existen otros posibles tratamientos, en los trabajos sobre coparticipación federal de impuestos en la Argentina es habitual, casi excluyente, establecer la distinción entre distribución primaria y secundaria.

θ es meramente accesorio. Es endógeno y queda determinado por el grado de horizontalidad que se quiera alcanzar por las transferencias interprovinciales (esta decisión sí es exógena al modelo).

El parámetro β sí es clave y de su análisis se podrán ver los supuestos implícitos con respecto a las necesidades de gasto de este sistema de distribución basado solamente en las capacidades fiscales.

Si $\beta = 0$, entonces $m = 0$. De esa manera, el sistema no garantiza a ninguna jurisdicción una necesidad de gasto mínimo y cada una debe atender sus necesidades de gasto con sus propios recursos. El sistema es totalmente devolutivo.

En el otro extremo, si $\beta = 1$ entonces $m = c^n$. De esta manera estamos en el caso a) expuesto más arriba, donde para cada jurisdicción la necesidad de gasto está determinada por la que iguala el gasto por habitante.

Por lo tanto, la alternativa señalada no es neutral desde el punto de vista de las necesidades de gasto provinciales que se garantiza cubrir. Oscila entre un sistema meramente devolutivo, en un extremo, y un sistema que garantiza igual gasto por habitante, en el otro, dejando de lado todos los casos descriptos en el punto b).

Un criterio de reparto que contemple explícitamente las necesidades de gasto

El criterio de reparto debe incluir explícitamente las necesidades de gasto, cualquiera sea el mecanismo que se utilice para estimarlas. El no hacerlo supondrá consecuencias implícitas como las que se han visto en la sección anterior. En esta sección se presentará un posible esquema de distribución de los recursos

Sean,

$$F_i = G_i - L_i$$

$$F_n = G_n - L_n$$

F_i = necesidad de financiamiento de la provincia "i", antes del reparto de recursos coparticipables,

F_n = necesidad de financiamiento del gobierno nacional, antes del reparto de recursos coparticipables,

L_i = capacidad fiscal de la provincia "i" en términos de tributos locales,

L_n = capacidad fiscal del gobierno nacional en términos de tributos no coparticipados,

G_i = necesidad de gasto de la provincia "i", y

G_n = necesidad de gasto del gobierno nacional.

Será, entonces,

$$F = F_n + \sum F_i$$

$$G = G_n + \sum G_i$$

donde,

F = necesidad total de financiamiento, y

G = necesidad total de gasto.

Las provincias y la nación deberán hacer esfuerzos para recaudar L_i y L_n , respectivamente. Se quedarán con el exceso de lo que recauden sobre la capacidad fiscal estimada y deberán hacerse cargo de las deficiencias que se produzcan en su recaudación. Asimismo, podrán gastar más que G_i y G_n si lo desean pero tendrán que generar los recursos para afrontar esos gastos. Por lo tanto, lo que realmente gasten o recauden no tiene mayor importancia desde el punto de vista de la distribución de los recursos de origen nacional.

La cobertura de las necesidades de financiamiento surgirá de la recaudación de tributos coparticipados¹². Así entonces,

$$R = \sum R_i$$

donde,

R_i = recaudación de tributos coparticipados en la provincia "i", y

R = recaudación total de tributos nacionales coparticipables.

Y lo que debe determinarse es

T_i = parte de la recaudación coparticipada que va a la provincia "i", y

T_n = parte de la recaudación coparticipada que va al gobierno nacional,

donde, necesariamente

¹² En este trabajo sólo se pretende presentar un esquema de distribución de los recursos coparticipables. Desborda sus alcances el problema del futuro endeudamiento de las jurisdicciones. Por lo tanto, en los casos en que $R < F$ no se proponen soluciones para cubrir las necesidades de financiamiento remanentes luego de la distribución de los recursos coparticipados. Naturalmente, tampoco se discuten soluciones para los casos de necesidades de financiamiento remanentes debido a que las jurisdicciones hayan recaudado menos que su capacidad fiscal.

$$T_n + \sum T_i = R$$

La distribución de recursos coparticipados entre todas las jurisdicciones deberá cubrir las necesidades de gasto de todas ellas respetando el principio de proporcionalidad entre recursos potenciales¹³ y necesidades de gasto. Esto es, la distribución de recursos coparticipables debe intentar lograr, siempre que sea posible:

$$(L+R)/G = (L_n + T_n)/G_n = (L_i + T_i)/G_i, \quad \forall i$$

donde L, la capacidad fiscal total, es igual a $L_n + \sum L_i$

Son múltiples los casos que podrían analizarse. Se tratarán aquí, a título de ejemplo y como un primer elemento o punto de partida para la discusión posterior, solamente algunos casos relevantes y no todos los matemáticamente posibles.

En primer lugar, se estudiará la situación en que las capacidades fiscales de todas y cada una de las jurisdicciones sean inferiores a sus respectivas necesidades de gasto. Sin embargo, se extenderá el análisis al caso en que una de las jurisdicciones tenga una relación entre capacidad fiscal y necesidad de gasto sustancialmente superior a las demás. Seguidamente se contemplará la posibilidad de que una jurisdicción tenga necesidad de financiamiento negativa.

Los dos casos a estudiar intentan reflejar la realidad argentina en la que la Ciudad de Buenos Aires tiene una alta relación entre capacidad fiscal local y necesidad de gasto, muy superior a la de las restantes jurisdicciones

Por simplicidad, y dados los alcances del presente trabajo, se supondrá que se conoce R pero que los R_i son desconocidos. Por lo tanto se prescindirá también de N_i , capacidad fiscal de la provincia "i" en términos de tributos coparticipados. Aunque no se desarrolle el caso, ya se ha explicitado la conveniencia de que el futuro sistema realice estimaciones de N_i y R_i premiando la recaudación local de recursos coparticipables.

Caso 1. Se analizará aquí el caso en que $G_i - L_i > 0, \forall i$, y $G_n - L_n > 0$. De aquí pueden desprenderse tres alternativas: a) $R = F$, b) $R > F$ y c) $R < F$

En la situación 1.a) la solución es sencilla con $T_i = F_i$ y $T_n = F_n$. La recaudación de tributos coparticipados alcanza para cubrir, exactamente, las necesidades de financiamiento de todas las jurisdicciones.

La alternativa 1.b), un poco más utópica, también tiene una solución sencilla, donde

$$T_i = d.G_i - L_i, \text{ y}$$

¹³ Se denominará "recursos potenciales" a la suma de la capacidad fiscal de una provincia con los recursos nacionales que le correspondan por coparticipación. Solo estos últimos serán realmente recursos, mientras que la capacidad fiscal local lo será en la medida que la jurisdicción verdaderamente recaude esos importes.

$$T_n = d \cdot G_n - L_n$$

Siendo

$$d = (L+R)/G$$

Se cubren primero las necesidades de financiamiento de las jurisdicciones y luego el remanente, R-F, se reparte en forma proporcional a las necesidades de gasto de cada jurisdicción. En esta circunstancia la proporción de recursos potenciales de cada jurisdicción con respecto a sus necesidades de gasto, $(L_i+T_i)/G$ y $(L_n+T_n)/G_n$, serían idénticas.

En la Tabla 1 se desarrolla un ejemplo de la alternativa 1.a) y otro de la alternativa 1.b). La primera parte de la tabla contiene los datos del ejercicio: L_i , L_n , G_i , G_n , y, como consecuencia, F_i y F_n . En el resto de la tabla se resuelven los ejemplos citados.

Tabla 1

Análisis de Casos:

$G(i,n)$ siempre es mayor que $L(i,n)$. $R=F$ y $R>F$

R_i y N_i son desconocidos

Jurisdicción	L	G	F	Caso 1.a) donde $R=F=208$		Caso 1.b) donde $R=220>F=208$	
				T	$(L + T)/G$	T	$(L + T)/G$
1	80	100	20	20	1,000	23,00	1,030
2	4	10	6	6	1,000	6,30	1,030
3	1	5	4	4	1,000	4,15	1,030
4	7	10	3	3	1,000	3,30	1,030
5	15	25	10	10	1,000	10,75	1,030
6	35	50	15	15	1,000	16,50	1,030
n	50	200	150	150	1,000	156,00	1,030
Total	192	400	208	208	1,000	220,00	1,030

$d = (L+R)/G = 1,030$
 $T_i = d \cdot G_i - L_i$
 $T_n = d \cdot G_n - L_n$

En el primero, suponiendo $R=F=208$, las transferencias que se realizan a las jurisdicciones (incluido el gobierno nacional) son iguales a sus necesidades de financiamiento y la relación recursos potenciales/gasto, global e individual, es igual a 1.

En el segundo ejemplo, con $R=220>F$ se observa que la relación recursos potenciales/ necesidad de gasto total es igual a 1,03. Las transferencias de recursos coparticipados se efectúan de tal manera que cada jurisdicción, individualmente, mantenga esa relación.

En la alternativa 1.c) la solución general es similar a la alcanzada en 1.b) donde se pretende que los recursos coparticipados que obtiene cada jurisdicción aseguren que la

proporción de recursos potenciales con respecto a las necesidades de gasto sea la misma para todas ellas. Esto es que:

$$(L_i + T_i)/G_i = (L_n + T_n)/G_n = (L + R)/G = d$$

de donde se resuelve, nuevamente, que

$$T_i = d \cdot G_i - L_i, \text{ y}$$

$$T_n = d \cdot G_n - L_n$$

En la Tabla 2, en el primer ejemplo, se supone una recaudación coparticipada igual a 180 que hace que el total de recursos potenciales en relación a las necesidades de gasto sea igual a 0,93. Los recursos coparticipados, entonces, se reparten de tal manera que cada jurisdicción alcance esa relación.

Tabla 2

Análisis de Casos:
 $G(i,n)$ siempre es mayor que $L(i,n)$. $R < F$
 R_i y N_i son desconocidos

Jurisdicción	L	G	F	Caso 1.c) donde $R=180 < F=208$		Caso 1.c) donde $R=100 < F=208$		Caso 1.c) donde $R=100 < F=208$ (Corregido)	
				T	$(L + T)/G$	T	$(L + T)/G$	T	$(L + T)/G$
1	80	100	20	13,00	0,930	-7,00	0,730	0,00	0,800
2	4	10	6	5,30	0,930	3,30	0,730	3,07	0,707
3	1	5	4	3,65	0,930	2,65	0,730	2,53	0,707
4	7	10	3	2,30	0,930	0,30	0,730	0,07	0,707
5	15	25	10	8,25	0,930	3,25	0,730	2,67	0,707
6	35	50	15	11,50	0,930	1,50	0,730	0,33	0,707
n	50	200	150	136,00	0,930	96,00	0,730	91,33	0,707
Total	192	400	208	180,00	0,930	100,00	0,730	100,00	0,730
				$d = (L+R)/G = 0,930$ $T_i = d \cdot G_i - L_i$ $T_n = d \cdot G_n - L_n$		$d = (L+R)/G = 0,730$ $T_i = d \cdot G_i - L_i$ $T_n = d \cdot G_n - L_n$		$d' = (L'+R)/G' = 0,707$ $T_i = d' \cdot G_i - L_i, i=2 \text{ a } 6$ $T_1 = 0$ $T_n = d' \cdot G_n - L_n$	

Ahora bien, podría suceder que en alguna jurisdicción (por ejemplo $i=1$) sea $L_i/G_i > d^{14}$. En este caso, sin duda, T_1 sería igual a 0. Pero ya no podría respetarse la proporcionalidad global entre recursos potenciales y necesidades de gasto en todas las jurisdicciones. Por lo tanto, la distribución de los recursos de origen nacional (R) deberá hacerse siguiendo el mismo procedimiento pero sin considerar a la jurisdicción "1". Esto es

$$T_i = d' \cdot G_i - L_i, \forall i \neq 1$$

$$T_1 = 0, \text{ y}$$

$$T_n = d' \cdot G_n - L_n, \text{ donde}$$

$$d' = (L' + R)/G'$$

$$L' = L_n + L_2 + \dots + L_6$$

¹⁴ La situación en que algún $L_i/G_i = d$ es un caso particular de 1.b) en el cual, naturalmente, $T_i=0$ y se siguen cumpliendo las relaciones de proporcionalidad entre recursos potenciales y necesidades de gasto.

$$G' = G_n + G_2 + \dots + G_6$$

En la Tabla 2 se supone una recaudación de recursos coparticipados igual a 100 y, por lo tanto, $(L+R)/G = 0,73$. La jurisdicción "1" tiene una relación $L_1/G_1=0,80$ por lo que igualar la relación recursos potenciales/necesidades de gasto conduciría a una transferencia T_1 negativa igual a -7. Ello implicaría distribuir recursos propios de una jurisdicción entre las restantes, situación no deseable ni viable.

En consecuencia, los recursos coparticipados deben repartirse entre las jurisdicciones restantes ("2" a "n") siguiendo el criterio de proporcionalidad de recursos potenciales/necesidades de gasto entre ellas. Esto se observa en la última parte de la Tabla 2, donde se corrige la distribución alcanzada en la parte anterior.

Caso 2. Se estudiará el caso en que algún L_i es mayor que G_i . También aquí se diferencian tres alternativas: a) $R = F$, b) $R < F$ y c) $R > F$.

En la alternativa 2.a) se supone que la recaudación de recursos coparticipados, R , es de 188 e igual a la necesidad total de financiamiento, F . Pero en este caso, la necesidad de financiamiento total resulta ser la suma de las necesidades de financiamiento positivas de las jurisdicciones quedando excluida la necesidad de financiamiento negativa de 10 de la jurisdicción "1". Ni los recursos propios de la jurisdicción con excedentes pueden redistribuirse hacia otras jurisdicciones, ni aquella recibe financiamiento que necesitan las demás. Consecuentemente, R se distribuye entre las jurisdicciones "2" a "n" en la medida de sus necesidades de financiamiento. Todo este proceso se observa en la primera parte de la Tabla 3.

Tabla 3

Análisis de Casos:
Algún L_i es mayor que G_i . $R=F$ y $R<F$
 R_i y N_i son desconocidos

Jurisdicción	L	G	F	Caso 2.a) donde $R=F=188$		Caso 2.b) donde $R=180<F=188$		Caso 2.b) donde $R=180<F=188$ (Corregido)	
				T	$(L+T)/G$	T_i	$(L+T)/G$	T	$(L+T)/G$
1	110	100	-10 => 0	-10 => 0	1,100	-9,50	1,005	0,00	1,100
2	4	10	6	6	1,000	6,05	1,005	5,73	0,973
3	1	5	4	4	1,000	4,03	1,005	3,87	0,973
4	7	10	3	3	1,000	3,05	1,005	2,73	0,973
5	15	25	10	10	1,000	10,13	1,005	9,33	0,973
6	35	50	15	15	1,000	15,25	1,005	13,67	0,973
n	50	200	150	150	1,000	151,00	1,005	144,67	0,973
Total	222	400	188	188	1,025	180,00	1,005	180,00	1,005

$d = (L+R)/G = 1,005$ $T_i = d \cdot G_i - L_i$ $T_n = d \cdot G_n - L_n$	$d' = (L'+R)/G' = 0,973$ $T_i = d' \cdot G_i - L_i, i = 1 \text{ a } 6$ $T(1) = 0$ $T_n = d' \cdot G_n - L_n$
---	--

En la segunda parte de la Tabla 3 se ejemplifica la distribución de R en la alternativa 2.b). Respetar el principio de igualar entre jurisdicciones la relación entre recursos potenciales y necesidades de gasto (1,005, en este caso, para una recaudación federal de 180) implica una transferencia negativa igual a 9,5 para la jurisdicción "1".

Nuevamente, como no pueden redistribuirse recursos propios de una jurisdicción, los recursos coparticipables deben distribuirse entre las jurisdicciones con necesidad de financiamiento positiva de acuerdo al principio de igualación de la relación entre recursos potenciales y necesidad de gasto existente entre estas últimas. Ello es lo que se observa en la segunda parte de la Tabla 3.

En la Tabla 4 se ejemplifica la alternativa 2.c), donde R es mayor que F. Se concluye claramente que la jurisdicción “1” solamente recibirá recursos coparticipados cuando la relación $(L+R)/G$ sea superior a $L1/G1$, situación que se da con $R=250$ pero no con $R=200$. En este último caso, la recaudación federal se distribuirá entre todas las jurisdicciones menos “1” de igual manera que en los casos descriptos en la Tabla 3 y con igual procedimiento de cálculo.

Tabla 4

Análisis de Casos:
Algún Li es mayor que Gi. $R>F$
Ri y Ni son desconocidos

Jurisdicción	L	G	F	Caso 2.c) donde $R=250>F=188$		Caso 2.c) donde $R=200>F=188$		Caso 2.c) donde $R=200>F=188$ (Corregido)	
				T	$(L + T)/G$	T	$(L + T)/G$	T	$(L + T)/G$
1	110	100	-10 => 0	8,00	1,180	-4,50	1,055	0,00	1,100
2	4	10	6	7,80	1,180	6,55	1,055	6,40	1,040
3	1	5	4	4,90	1,180	4,28	1,055	4,20	1,040
4	7	10	3	4,80	1,180	3,55	1,055	3,40	1,040
5	15	25	10	14,50	1,180	11,38	1,055	11,00	1,040
6	35	50	15	24,00	1,180	17,75	1,055	17,00	1,040
n	50	200	150	186,00	1,180	161,00	1,055	158,00	1,040
Total	222	400	188	250,00	1,180	200,00	1,055	200,00	1,055
				d = $(L+R)/G = 1,180$ Ti = d.Gi-Li Tn = d.Gn-Ln		d = $(L+R)/G = 1,055$ Ti = d.Gi-Li Tn = d.Gn-Ln		d' = $(L'+R)/G' = 1,040$ Ti = d'.Gi-Li T(1) = 0 Tn = d'.Gn-Ln	

Algunas señales empíricas

Las estimaciones de las capacidades fiscales y de las necesidades de gasto son una tarea progresiva cuya precisión y grado de sofisticación irá evolucionando con el tiempo y los esfuerzos puestos en ello. Nunca será una tarea acabada y siempre estará en proceso de perfeccionamiento y adaptación a los cambios.

No se trata de un punto de llegada sino de un camino a recorrer. La aplicación de los criterios será más rigurosa (y más justa) cuantos más elaborados sean los procesos de estimación, mayor cantidad y calidad de información se disponga, y mayor consenso se alcance con respecto a las metodologías a aplicar. Para que esto vaya sucediendo es necesario recorrer el camino y avanzar desde “lo que se tenga” pero en la dirección correcta.

Existen, por ejemplo, estimaciones sobre capacidades fiscales y de recaudación de impuestos nacionales por provincia realizadas por Juan Sanguinetti y Juan Antonio Zapata. Seguidamente se presentarán algunas de las estimaciones realizadas por estos autores y se

sacarán de ellas algunas conclusiones. También se analizarán algunos datos sobre gasto provincial.

Es necesario aclarar, con respecto a las estimaciones realizadas por los autores que se presentarán aquí, que no se discutirá su metodología ni los procedimientos utilizados. Simplemente, se resaltarán el avance que representan en términos de “lo que se tiene” y se obtendrán algunas conclusiones primarias con respecto a algunos resultados que se pueden extraer de ellas.

Capacidades fiscales y recaudación

Sanguinetti¹⁵ presenta un indicador de capacidad fiscal per cápita por provincia para el año 1998. El indicador se muestra como un índice donde el promedio nacional es igual a 100 y el valor de cada provincia refleja la relación con respecto al promedio (ver Cuadro 1). La estimación incluye, como consecuencia de los objetivos planteados en el trabajo, tanto impuestos nacionales como locales, por lo tanto, lo denominaremos aquí Índice de Capacidad Fiscal Total per cápita. Pero, sin duda, podrían separarse, y expresarse de manera independiente, índices de capacidad fiscal nacional y provincial.

Cuadro 1

Indicadores de Capacidad Fiscal Total y PBG per cápita

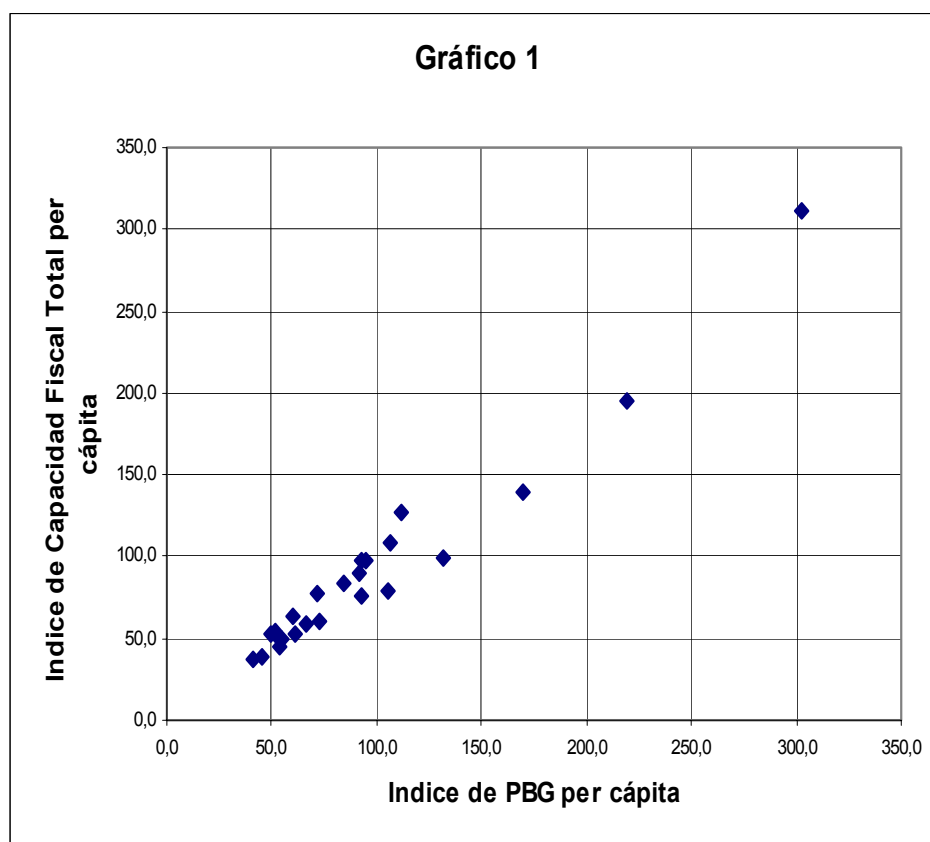
Provincia	Indicador de Capacidad Fiscal Total (1998) (*)	Indicador de PBG per cápita (1998)(**)	Diferencia
Buenos Aires	84,1	84,7	-0,6
Ciudad de Bs.As.	310,8	302,4	8,4
Catamarca	52,9	60,7	-7,8
Chaco	52,1	49,2	2,9
Chubut	126,4	112,2	14,2
Cordoba	98,2	95,1	3,1
Corrientes	51,1	53,1	-2,0
Entre Ríos	77,1	72,0	5,1
Formosa	38,1	45,0	-6,9
Jujuy	44,4	54,2	-9,8
La Pampa	109,1	106,2	2,9
La Rioja	60,8	72,6	-11,8
Mendoza	76,3	92,7	-16,4
Misiones	54,7	52,1	2,6
Neuquén	99,8	132,1	-32,3
Río Negro	90,3	91,6	-1,3
Salta	48,8	54,3	-5,5
San Juan	58,9	66,6	-7,7
San Luis	78,6	105,4	-26,8
Santa Cruz	139,2	169,7	-30,5
Santa Fe	97,1	92,4	4,7
Santiago del Estero	37,4	41,5	-4,1
Tierra del Fuego	195,5	218,8	-23,3
Tucumán	63,1	59,7	3,4
Promedio	100,0	100,0	0,0

(*) Índice Promedio Nacional =100. Fuente Juan Sanguinetti

(**) Índice Promedio Nacional =100. Fuente Juan A. Zapata

¹⁵ “Desequilibrios regionales: estimaciones para el caso argentino a partir del enfoque de capacidades fiscales”. J. Sanguinetti. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Noviembre 2000.

Las estimaciones de Sanguinetti fueron comparadas con un indicador similar de Producto Bruto Geográfico per cápita, también incluido en el Cuadro 1, construido sobre la base de las estimaciones realizadas para 1998. Ambas series se representan en el Gráfico 1 y se observa una clara relación entre ambas series.



Zapata realizó una estimación de la recaudación provincial potencial total para el año 1996¹⁶. Siguiendo la metodología del autor¹⁷ se reestimó dicha variable para el año 1998 y se la presenta, también, como un indicador donde el promedio nacional es igual a 100. Se denomina a dicha variable Índice de Capacidad Fiscal Provincial per per. Los resultados se observan en el Cuadro 2. Al igual que en el caso anterior, la serie fue comparada con el indicador de PBG per cápita observándose, en el Gráfico 2, que mantienen, también, una cierta correlación lineal.

¹⁶ “Argentina. Sistema de coparticipación federal: cambios para una mayor eficiencia fiscal”. Juan Antonio Zapata, Mayo 1997.

¹⁷ Con la única diferencia de incluir la recaudación municipal en cada provincia, no incorporada en las estimaciones originales.

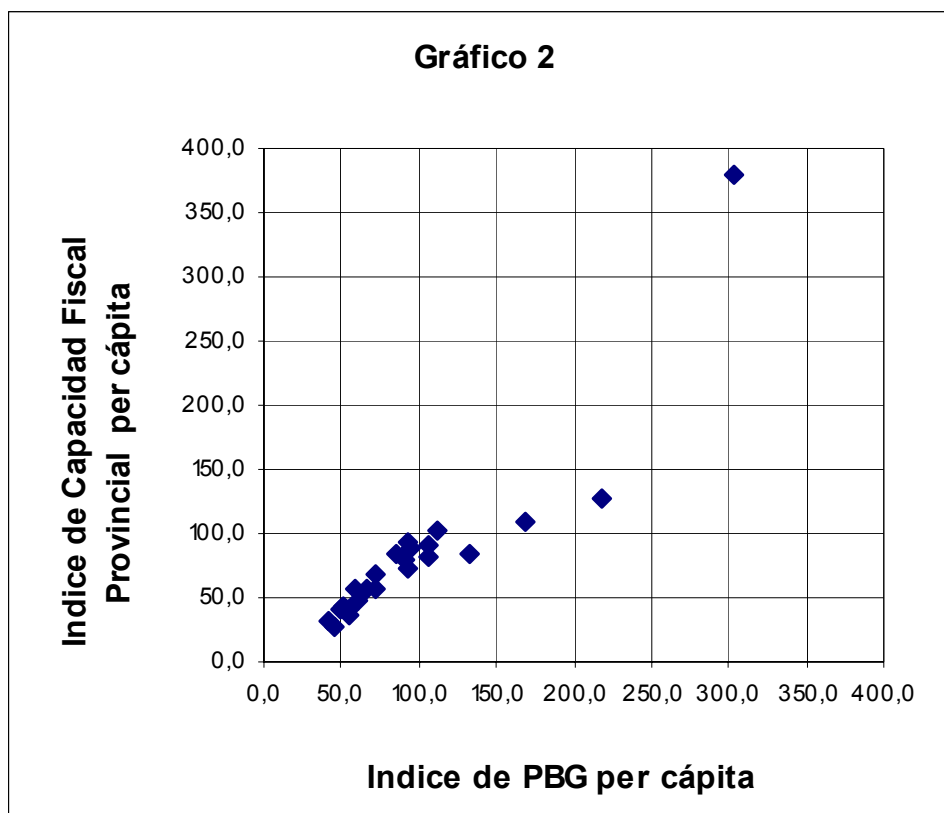
Cuadro 2

Indicadores de Capacidad Fiscal Provincial y PBG per cápita

Provincia	Indicador de Capacidad Fiscal Provincial per cápita (1998) (*)	Indicador de PBG per cápita (1998)(**)	Diferencia
BUENOS AIRES	83,3	84,7	-1,4
C.B.A.	378,5	302,4	76,1
CATAMARCA	48,1	60,7	-12,6
CHACO	41,2	49,2	-7,9
CHUBUT	101,3	112,2	-10,9
CORDOBA	89,7	95,1	-5,4
CORRIENTES	41,8	53,1	-11,3
ENTRE RIOS	68,1	72,0	-3,8
FORMOSA	26,5	45,0	-18,5
JUJUY	36,8	54,2	-17,5
LA PAMPA	90,5	106,2	-15,6
LA RIOJA	56,6	72,6	-16,0
MENDOZA	72,3	92,7	-20,4
MISIONES	43,5	52,1	-8,6
NEUQUEN	83,0	132,1	-49,1
RIO NEGRO	80,1	91,6	-11,5
SALTA	40,8	54,3	-13,5
SAN JUAN	57,9	66,6	-8,7
SAN LUIS	81,7	105,4	-23,7
SANTA CRUZ	108,8	169,7	-60,8
SANTA FE	92,2	92,4	-0,2
SGO. DEL ESTERO	31,6	41,5	-10,0
TIERRA DEL FUEGO	127,7	218,8	-91,1
TUCUMAN	56,3	59,7	-3,4
	100,0	100,0	0,0

(*) Indice Promedio Nacional =100. Fuente Juan A. Zapata y elaboración propia

(**) Indice Promedio Nacional =100. Fuente Juan A. Zapata



Estos resultados sugieren que:

- se están elaborando procedimientos y metodologías para estimar capacidades fiscales. Esta es una tarea difícil pero no imposible.
- Existiría relación entre las capacidades fiscales y el Producto Bruto Geográfico y, en caso de no disponerse de estimaciones específicas de aquéllas, podría utilizarse este último para su aproximación¹⁸.
- Se debería constatar que las estimaciones de capacidades fiscales y PBG son independientes para evitar interpretar correlaciones espurias.

¹⁸ Este punto, como otros que seguirán, es una concesión al pragmatismo. El objetivo final es estimar, a nivel jurisdiccional, las capacidades fiscales; es decir, la aplicación de tipos impositivos a las bases imponibles con alguna relajación, acordada, por evasión aceptada.

La utilización del Producto Bruto Geográfico para aproximar las capacidades fiscales presupone la observación de correlación empírica con éstas aunque teóricamente pudiera ser objetable. El concepto de Producto Bruto Geográfico es asimilable al del producto interior de la jurisdicción, el cual puede diferir ampliamente de la renta jurisdiccional. Y, para algunos impuestos, podría resultar mucho más adecuado utilizar esta última para la aproximación de la capacidad fiscal en lugar del Producto Bruto Geográfico.

Resulta interesante observar también el comportamiento de la recaudación efectiva en relación con el Producto Bruto Geográfico. En paralelismo con las estimaciones disponibles en materia de capacidades fiscales se construyeron indicadores de Recaudación Tributaria Total per cápita (incluyendo tributos locales y nacionales) y de Recaudación Tributaria Provincial per cápita (incluyendo, solamente, los tributos locales) para el año 1998. La recaudación tributaria local, por provincia, se tomó de las estadísticas suministradas por la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Gobierno de la Nación. Pero la recaudación nacional, por provincia, no se disponía en ninguna fuente estadística por lo cual fue necesario recurrir a una estimación realizada por Zapata, en la obra ya citada y posteriormente actualizada. Los resultados finales para los indicadores se observan en los Cuadros 3 y 4.

Cuadro 3

Indicadores de Recaudación Tributaria Provincial Total y PBG per cápita

Provincia	Indicador Recaudación Tributaria Total per cápita (1998)(*)	Indicador de PBG per cápita (1998)(**)	Diferencia
BUENOS AIRES	87,2	84,69	2,54
C.B.A.	359,5	302,39	57,10
CATAMARCA	46,6	60,72	-14,13
CHACO	41,1	49,16	-8,03
CHUBUT	96,1	112,23	-16,12
CORDOBA	91,2	95,14	-3,97
CORRIENTES	38,7	53,10	-14,41
ENTRE RIOS	71,3	71,96	-0,67
FORMOSA	25,7	44,95	-19,24
JUJUY	35,6	54,23	-18,67
LA PAMPA	93,9	106,18	-12,25
LA RIOJA	50,7	72,60	-21,95
MENDOZA	73,3	92,69	-19,43
MISIONES	42,2	52,09	-9,94
NEUQUEN	88,7	132,12	-43,38
RIO NEGRO	79,3	91,64	-12,37
SALTA	41,4	54,32	-12,94
SAN JUAN	57,1	66,63	-9,52
SAN LUIS	80,4	105,41	-25,01
SANTA CRUZ	111,9	169,66	-57,72
SANTA FE	92,4	92,39	-0,02
SGO. DEL ESTERO	33,2	41,53	-8,37
TIERRA DEL FUEGO	128,8	218,81	-90,02
TUCUMAN	53,8	59,70	-5,92
	100,0	100,00	0,00

(*) Indice Promedio Nacional =100. Fuente S.S. de Relaciones con Provincias, Juan A. Zapata y elaboración propia

(**) Indice Promedio Nacional =100. Fuente Juan A. Zapata

Cuadro 4

Indicadores de Recaudación Tributaria Provincial y PBG per cápita

Provincia	Indicador de Recaudación Tributaria Provincial per cápita (1998)(*)	Indicador de PBG per cápita (1998)(**)	Diferencia
BUENOS AIRES	103,5	84,69	18,83
C.B.A.	280,9	302,39	-21,44
CATAMARCA	40,3	60,72	-20,42
CHACO	40,8	49,16	-8,37
CHUBUT	74,6	112,23	-37,60
CORDOBA	97,1	95,14	1,98
CORRIENTES	25,8	53,10	-27,29
ENTRE RIOS	84,3	71,96	12,33
FORMOSA	22,7	44,95	-22,28
JUJUY	30,6	54,23	-23,59
LA PAMPA	107,9	106,18	1,73
LA RIOJA	26,3	72,60	-46,31
MENDOZA	77,3	92,69	-15,37
MISIONES	36,6	52,09	-15,46
NEUQUEN	112,4	132,12	-19,75
RIO NEGRO	75,7	91,64	-15,91
SALTA	43,6	54,32	-10,70
SAN JUAN	53,9	66,63	-12,75
SAN LUIS	75,1	105,41	-30,30
SANTA CRUZ	124,7	169,66	-44,96
SANTA FE	93,3	92,39	0,86
SGO. DEL ESTERO	39,7	41,53	-1,81
TIERRA DEL FUEGO	133,2	218,81	-85,57
TUCUMAN	43,3	59,70	-16,35
	100,0	100,00	0,00

(*) Indice Promedio Nacional =100. Fuente S.S. de Relaciones con Provincias y elaboración propia

(**) Indice Promedio Nacional =100. Fuente Juan A. Zapata

Como en el caso de los indicadores de capacidad fiscal, los indicadores de recaudación tributaria se compararon con el indicador correspondiente al Producto Bruto Geográfico per cápita, pudiéndose ver, en los Gráficos 3 y 4, que existe relación positiva entre ambas variables. Si bien el resultado también es alentador, en el sentido de que pagan más las provincias que más tienen, esto no indica que cada provincia esté realizando el mismo esfuerzo fiscal ni que estén recaudando en relación a su capacidad.

Gráfico 3

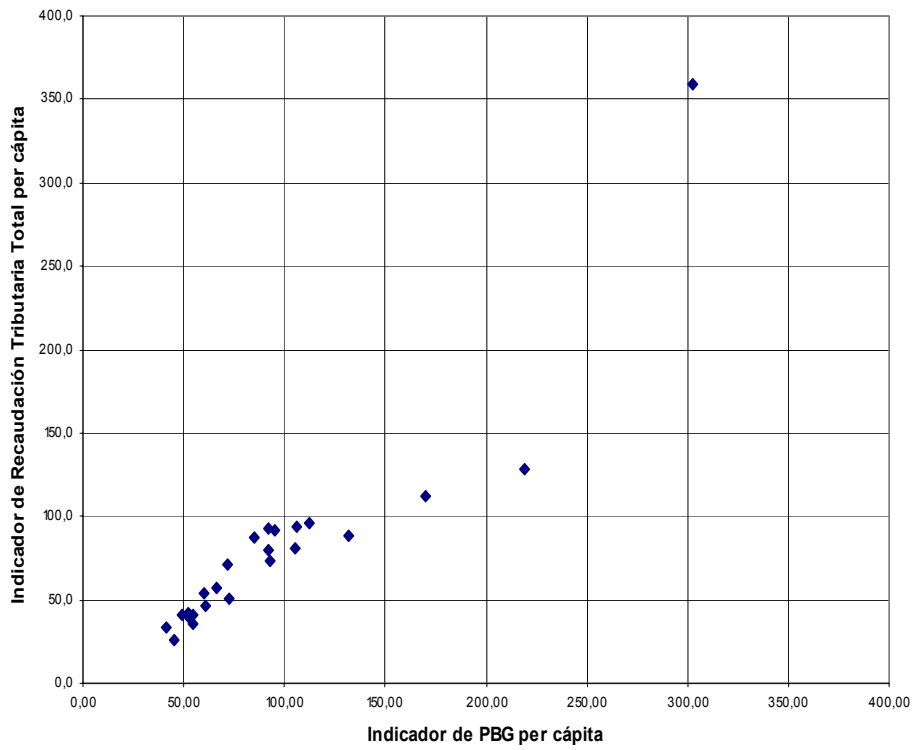
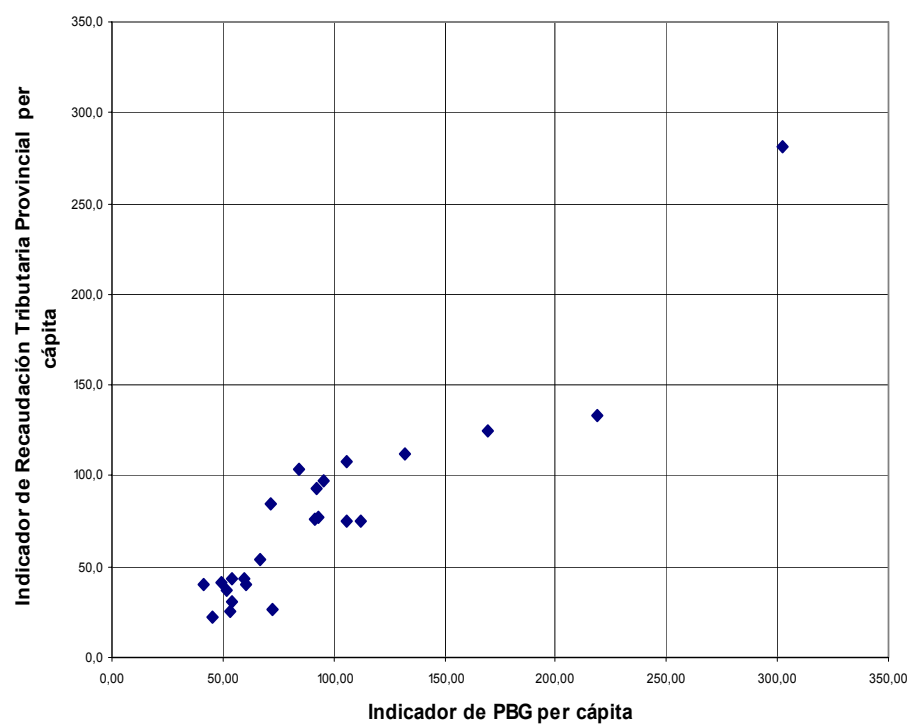
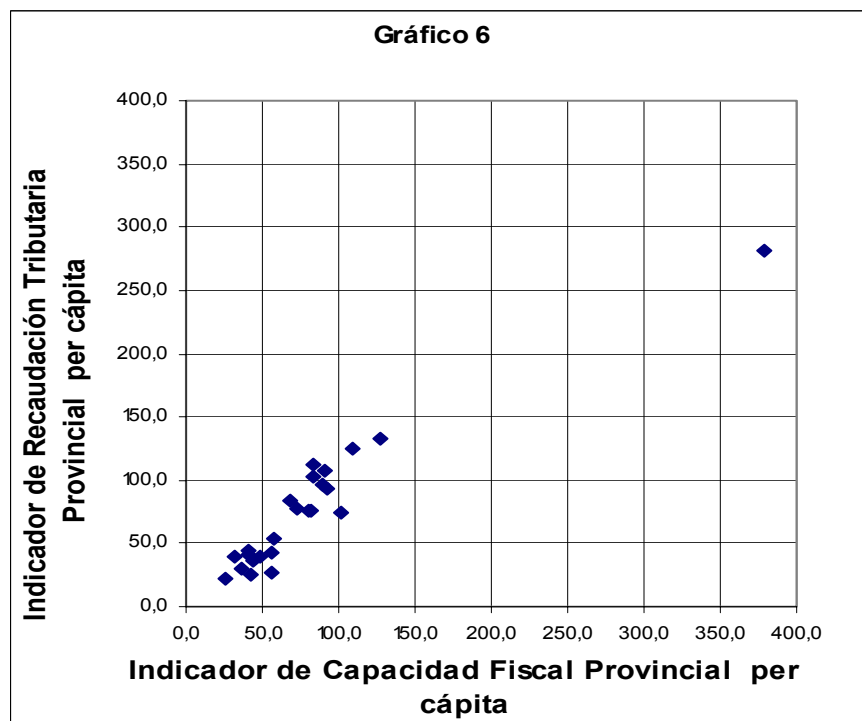
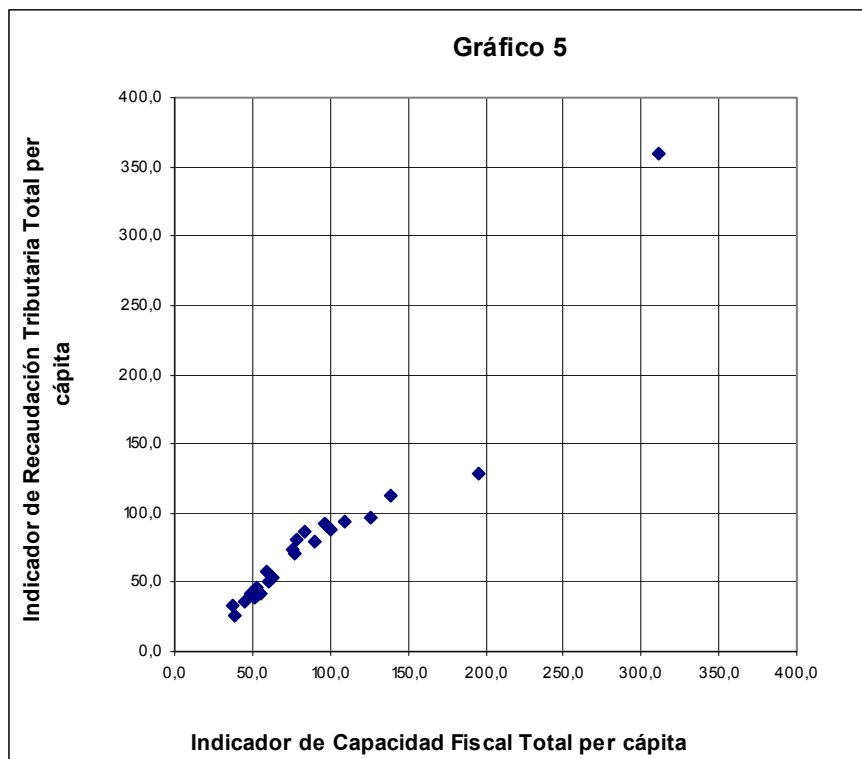


Gráfico 4

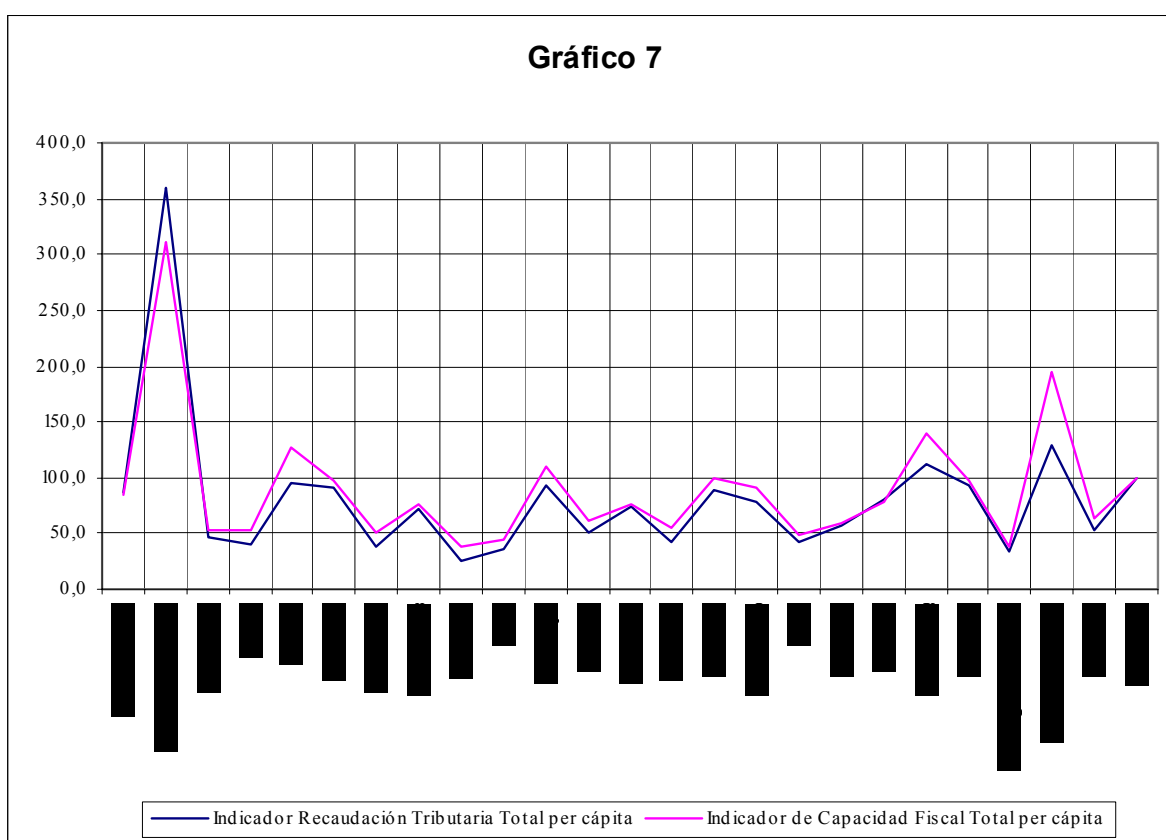


Para poner en claro este punto se representaron conjuntamente las recaudaciones tributarias y las capacidades fiscales. En el Gráfico 5 se observa, en el eje de ordenadas, el Indicador de Recaudación Tributaria Total per cápita y, en el de abscisas, el Indicador de Capacidad Fiscal Total. En el Gráfico 6 se representaron las mismas variables a nivel provincial.

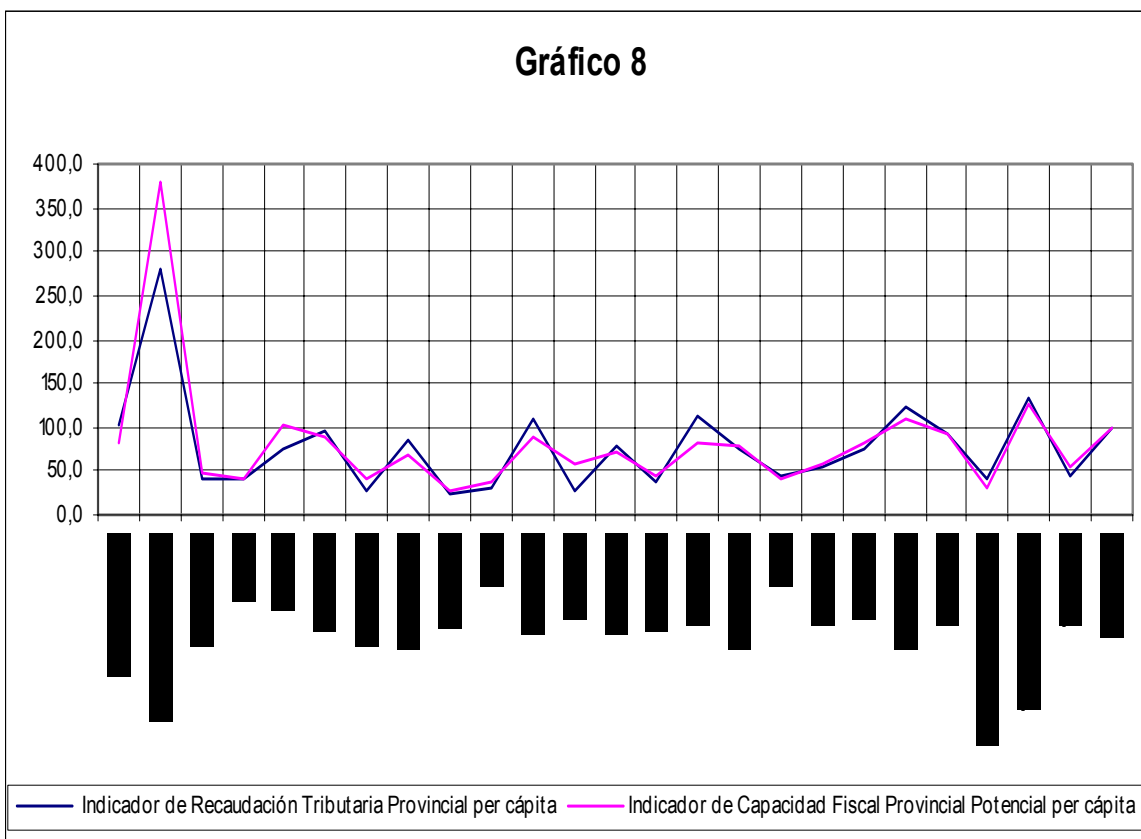


En ambos gráficos se puede observar que, si bien los datos se alinean alrededor de una hipotética línea de 45°, no coincidirían exactamente con ella. Ello significa que las provincias no están haciendo el mismo esfuerzo fiscal relativo¹⁹. Las provincias por encima de la línea de 45° estarían haciendo un esfuerzo relativo mayor que el que debieran; las provincias por debajo, menor.

Esto se refleja en los Gráficos 7 y 8. Puede apreciarse que, en términos de recaudación y capacidad fiscal total, las provincias que hacen un esfuerzo mayor son la Ciudad de Buenos Aires, de manera significativa, y, sólo marginalmente, San Luis y la Provincia de Buenos Aires. Esto refleja la incidencia de los impuestos de orden nacional contenidos en el indicador.



¹⁹ Se habla de esfuerzo fiscal "relativo" porque no se están comparando valores absolutos sino índices. La suma total de capacidad fiscal puede ser diferente a la suma total de recaudación. Siempre es menor esta última si la capacidad fiscal está medida como la máxima recaudación potencial, pero también, dependiendo de los objetivos, podría incluir un coeficiente que recoja un porcentaje de evasión normal.



En términos de recaudación y capacidad fiscal de tributos locales las provincias que realizan un mayor esfuerzo relativo son la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Se destacan, entre las que menor esfuerzo realizan la Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Chubut.

Algo sobre el gasto de las provincias

Lamentablemente es considerablemente menor el esfuerzo que se ha hecho en materia de gasto provincial. En rigor casi exclusivamente se ha trabajado en cuestiones orientadas a aspectos macroeconómicos del gasto y mucho menos a partir de visiones de origen microeconómico. De esto último casi nada se ha producido para definir y estimar las necesidades de gasto. Es en este punto donde debe centrarse la mayor parte de los esfuerzos futuros.

De todas maneras, podría ser de interés observar el gasto efectivamente ejecutado por las provincias en 1998 y 2001, por finalidad, que se presenta en los Cuadros 5 y 6. En ellos se aprecia que el gasto per cápita, para cualquiera de las finalidades, muestra una gran variabilidad por provincia. En 1998 el gasto per cápita medio es de 979 pesos, oscilando entre los 778 pesos de la Provincia de Buenos Aires y los 3.751 pesos de Santa Cruz. En 2001 se mantiene una situación similar con un gasto per cápita promedio de \$1.004 estando

los límites inferior y superior en la Provincia de Buenos Aires con \$795 por habitante y en Tierra del Fuego con \$4.366.

Cuadro 5

Ejecución Presupuestaria por Finalidad - Año 1998

- en pesos per cápita -

Provincia	Administración	Seguridad	Servicios sociales	Servicios económicos	Deuda pública	TOTAL
Buenos Aires	178	89	428	68	16	778
Catamarca	501	118	934	181	80	1.814
Córdoba	273	88	394	67	43	865
Corrientes	249	84	469	59	49	910
Chaco	344	85	513	267	44	1.252
Chubut	271	126	784	202	95	1.478
Entre Ríos	290	93	554	109	46	1.092
Formosa	472	109	693	169	93	1.537
Jujuy	362	89	508	167	56	1.182
La Pampa	420	115	869	360	15	1.779
La Rioja	828	175	1.021	243	13	2.281
Mendoza	256	68	444	81	69	919
Misiones	215	80	415	191	25	926
Neuquén	507	173	971	341	26	2.018
Río Negro	353	104	612	82	124	1.275
Salta	269	76	415	113	33	905
San Juan	402	87	609	161	58	1.316
San Luis	256	68	713	176	12	1.226
Santa Cruz	885	276	1.778	810	3	3.751
Santa Fe	253	84	447	171	12	967
Santiago del Estero	281	96	510	110	80	1.078
Tucumán	294	58	347	61	56	815
Tierra del Fuego	931	236	1.580	377	96	3.220
C.B.A.	148	0	740	39	34	961
PROMEDIO	248	83	508	107	33	979

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y elaboración propia

Cuadro 6

Ejecución presupuestaria por finalidad - Año 2001

-en Pesos per cápita-

Provincia	Administración	Seguridad	Servicios sociales	Servicios económicos	Deuda pública	TOTAL
Buenos Aires	185	91	442	35	42	795
Catamarca	482	107	759	132	164	1.644
Cordoba	280	92	474	38	66	950
Corrientes	194	81	440	67	67	849
Chaco	335	77	486	86	140	1.125
Chubut	293	135	684	172	135	1.419
Entre Ríos	275	95	595	92	116	1.173
Formosa	391	110	581	114	324	1.520
Jujuy	318	83	510	116	187	1.213
La Pampa	369	117	935	687	33	2.141
La Rioja	705	157	960	184	98	2.104
Mendoza	228	95	446	84	76	929
Misiones	218	64	368	120	117	887
Neuquén	552	192	1.193	304	183	2.423
Río Negro	330	109	611	87	212	1.348
Salta	240	73	399	71	59	842
San Juan	349	78	594	148	122	1.290
San Luis	417	88	988	299	23	1.815
Santa Cruz	888	290	1.926	751	81	3.936
Santa Fe	241	87	451	34	20	833
Santiago del Estero	232	82	458	87	32	891
Tucuman	274	76	390	58	82	880
Tierra del Fuego	1.171	363	1.990	658	184	4.366
C.B.A.	191	0	867	66	25	1.150
Promedio	248	86	529	75	67	1.004

Fuente: Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y elaboración propia.

El análisis por finalidad permite observar un similar perfil del gasto per cápita provincial. Ello parece sugerir que el gasto de las provincias no queda determinado por necesidades específicas o cambios en las funciones de costo sino por la disponibilidad de recursos. Se invierte, así la lógica del gasto suplantando la búsqueda de recursos según las necesidades de gasto por la de obtener la mayor cantidad de recursos posibles para gastar todo lo que se tiene.

Queda claro que si se desea implementar un sistema de distribución de recursos coparticipables basado en las capacidades fiscales y en las necesidades de gasto, es en este último aspecto donde se necesitan los mayores esfuerzos de investigación.