

Argentina:

**Descentralización Fiscal y
Política Macroeconómica**

Contenido:

- 1. Estructura y evolución de las finanzas públicas argentinas en los años 90**
- 2. Finanzas Provinciales y Ciclo económico**
- 3. Conclusiones**

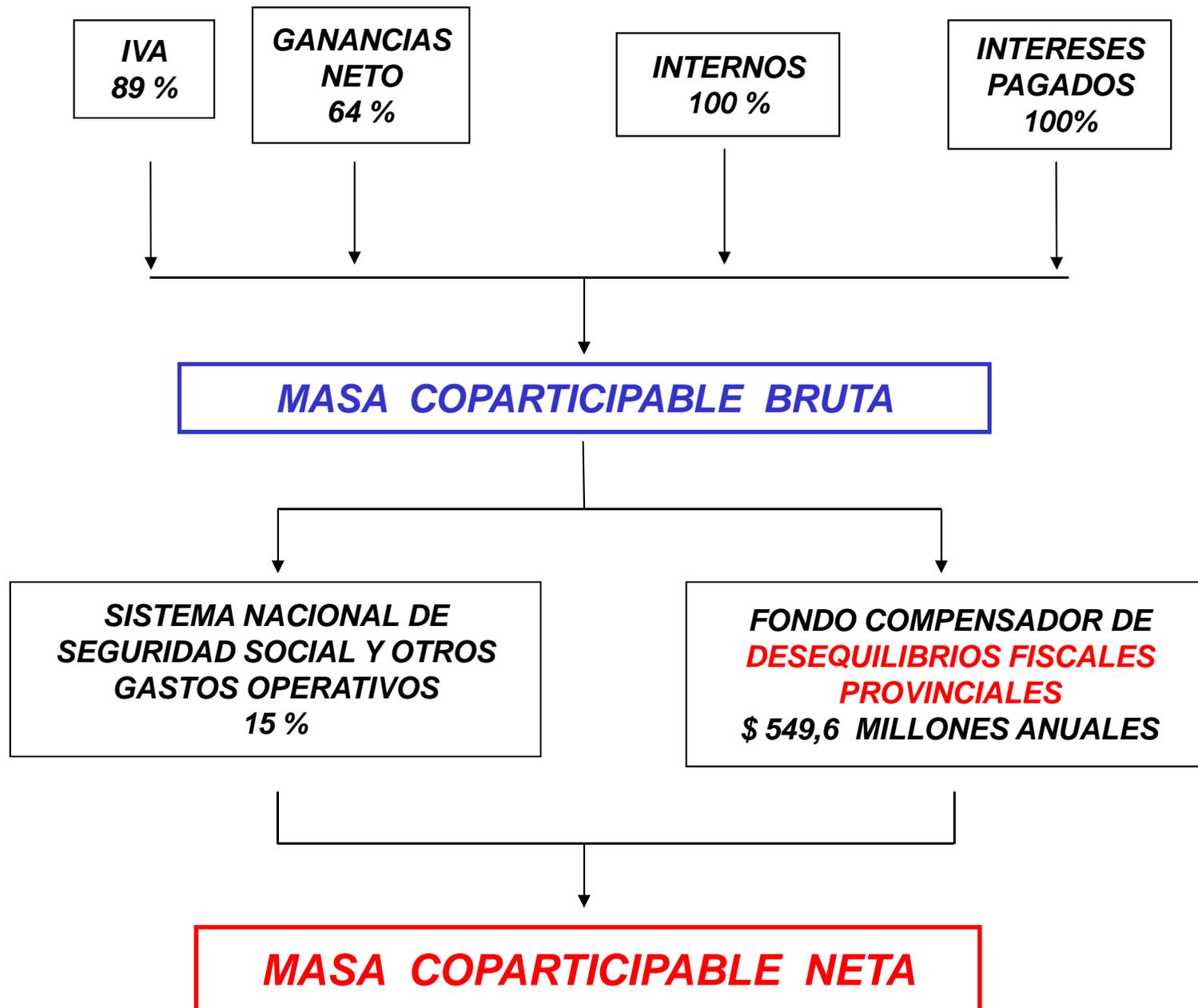
Características del Actual Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos

Constitución → Argentina es un país federal. Cada provincia tiene su Constitución. Gobierno Nacional + 24 provincias + 1175 municipalidades → comparten poderes tributarios y funciones de gasto

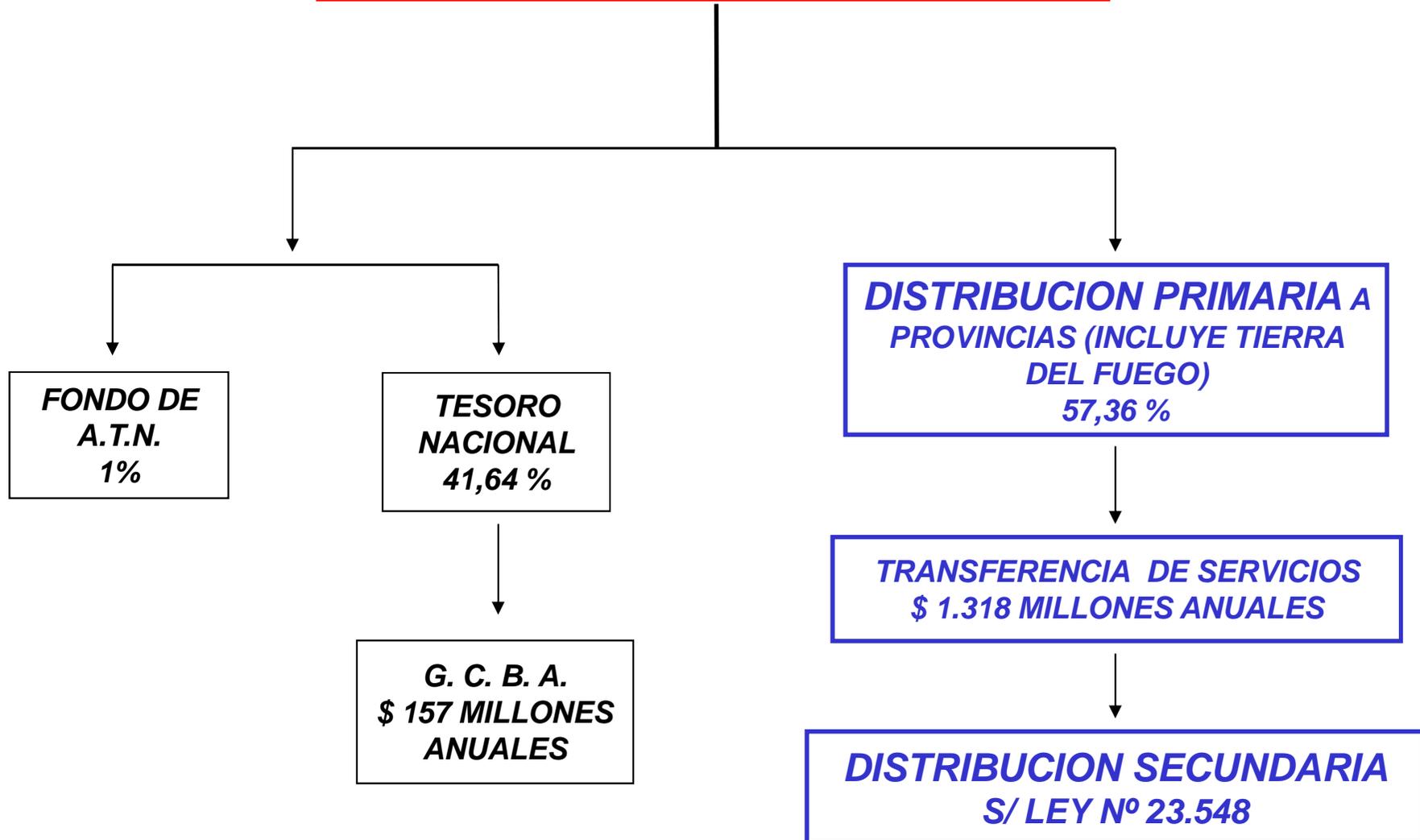
Provincias recaudan → Impuesto a los ingresos brutos; Impuesto inmobiliario; A los automotores; y A los Sellos.

Nación recauda → Impuestos personales o corporativos; IVA; A los bienes personales; Impuesto al salario; y A las importaciones. Éstos pueden ser de afectación exclusiva y directa al Tesoro Nacional (como los de comercio exterior) o bien pueden compartirse entre el gobierno federal y las provincias (son los fondos coparticipados: IVA, Impuesto a ganancias, Impuestos a los cigarrillos e Impuesto a bienes personales)

El caso argentino es un ejemplo de lo que dice Musgrave sobre la adjudicación de los impuestos. **Gobierno Nacional** → impuestos que gravan los factores de la producción móviles o aquellos cuyas bases no están distribuidas uniformemente a nivel nacional. **Gobiernos Locales** → impuestos que gravan a los factores y activos inmóviles así como bienes de consumo con bases de tipo local.



MASA COPARTICIPABLE NETA



Distribución entre provincias, en forma automática, del cuarenta y 48,5% del total recaudado, según los siguientes criterios:

- ❑ **65%** según la población provincial
- ❑ **25%** según la brecha de desarrollo
- ❑ **10%** según la dispersión de la población

Características del Sistema

❑ **Complejidad.** Según la Constitución, la distribución de impuestos entre la Nación y las Provincias y entre éstas se debe efectuar sobre la base de una sola ley. Sin embargo cada tributo establece cómo ha de distribuirse. Se dificulta la determinación de la Masa Participable.

❑ **Ausencia de Criterios Objetivos y racionales de reparto o de distribución secundaria.** No es devolutivo ni redistributivo. Falta de incentivos para el uso eficiente de los recursos distribuídos. Se han hecho modificaciones pero no han incrementado la eficiencia o equidad.

Desequilibrio Vertical.- Cuando no existe correspondencia entre las responsabilidades asignadas de gasto a cada nivel de gobierno y los recursos fiscales disponibles para llevarlas a cabo.

Cuadro 1. Gasto e Ingreso Público Nacional por niveles de Gobierno en millones de \$ - Año 1997⁴.

Jurisdicción	Gastos		Ingresos	
	\$	%	\$	%
Nación	41.175	53,4	54.573	76,1
Provincias	28.579	37,0	13.455	18,7
Municipios	7.385	9,6	3.708	5,2
Total Consolidado	77.139	100,0	71.736	100,0

47%

24%

La carencia de Correspondencia Fiscal :

1. Atenta contra el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes,
2. ¿Qué incentivo tendrán los gobiernos locales, a que sus contribuyentes, paguen impuestos nacionales si del total de dicho pago sólo retornará una porción al gobierno local?
3. Argentina → Gasto descentralizado, pero se mantiene centralizado el sistema tributario, el cual es débil en el segundo nivel, el que a su vez se financia con los recursos que le remite el Estado Federal, respecto de los cuales la **provincia no tiene capacidad para recaudar, pero sí para endeudarse**, el resultado fue que, la mayoría de los gobiernos subnacionales terminaron sumamente endeudados.

En la mayoría de las jurisdicciones el nivel de recursos propios es inferior al proveniente de recursos transferidos por la Nación...

Cuadro 2. Desequilibrio fiscal vertical.

Provincia	1 = Rec. Provinciales	2 = Rec. Totales	3 = % = 1 / 2 =	Provincia	1 = Rec. Provinciales ⁵	2 = Rec. Totales	3 = % = 1 / 2 =
Buenos Aires	5.128.756	9.087.273	56,4	Neuquén	506.757	826.480	61,3
Catamarca	73.660	492.227	15,0	Río Negro	238.464	653.420	36,9
Córdoba	1.112.887	2.460.105	45,2	Salta	185.365	791.999	23,4
Corrientes	103.644	699.906	14,8	San Juan	147.200	668.575	22,0
Chaco	140.644	874.912	16,1	San Luis	125.943	498.384	25,3
Chubut	236.394	546.431	43,3	Santa Cruz	274.957	586.192	46,9
Entre Ríos	397.300	1.167.875	34,0	Santa Fe	1.003.611	2406.235	41,7
Formosa	63.028	616.135	10,2	Stiago. del Estero	106.033	740.687	14,3
Jujuy	77.545	535.811	14,5	Tierra del Fuego	109.532	274.492	39,9
La Pampa	164.039	479.171	34,2	Tucumán	235.436	974.886	24,1
La Rioja	33.447	368.412	9,1	Ciud. de Bs.As.	2.894.976	3063.903	94,5
Mendoza	991.156	1.657.893	59,8				

... restando autonomía fiscal a las provincias y resaltando la carencia de un verdadero federalismo fiscal

Desequilibrio Horizontal.- La existencia de diferencias en las asignaciones fiscales entre los gobiernos subnacionales. Se presenta debido a la diferencias en niveles de actividad económica que existe a lo largo del país

Cuadro 3. Desequilibrio fiscal horizontal. Recursos por habitante en cada provincia Año 1998⁶

Provincia	\$	Provincia	\$
Buenos Aires	670	Misiones	777
Catamarca	1.620	Neuquén	1.690
Córdoba	794	Río Negro	1.078
Corrientes	797	Salta	788
Chaco	950	San Juan	1.197
Chubut	1.148	San Luis	1.518
Entre Ríos	1.053	Santa Cruz	3.028
Formosa	1.285	Santa Fe	818
Jujuy	935	Santiago del Estero	1.062
La Pampa	1.648	Tierra del Fuego	2.723
La Rioja	1.730	Tucumán	781
Mendoza	1.040		

❑ Desfinanciamiento de los Estados Provinciales. No pueden modificar su estructura tributaria.

❑ Necesidad de descentralizar los impuestos, aumentando la base de aquellos que deben recaudar las Provincias, disminuyendo la masa coparticipable → **reducción del desequilibrio fiscal vertical.**

❑ Deben replantearse los criterios seguidos para la distribución de recursos entre las provincias, reemplazando los actuales criterios financieros, por otros más eficientes desde el punto de vista económicos y más justos desde el punto de vista de la equidad.

Situación Fiscal de las Provincias Bajo Convertibilidad

Estabilización de precios (1991 – 1995) → Impacto positivo en finanzas provinciales (eliminación del *Efecto Olivera – Tanzi*)

Debido a las medidas contra la **evasión y boom** inicial de la economía → Mayores ingresos para las provincias → por tanto, recibían mayores recursos de los Fondos de la Coparticipación.

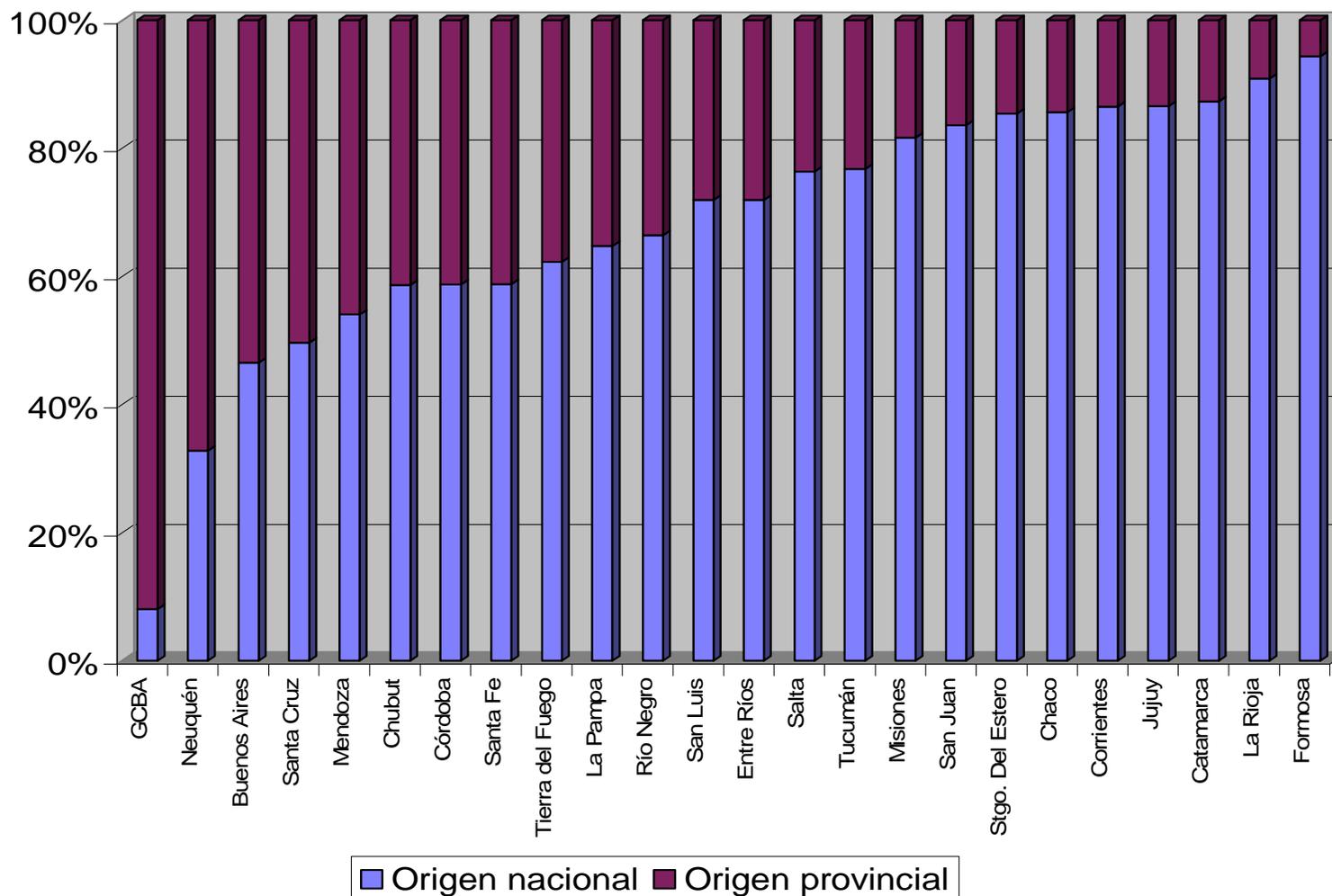
ARGENTINA
PROVINCES' OWN FISCAL REVENUES DURING CONVERTIBILITY
(In million pesos of 1991)

YEAR	FISCAL REVENUES
1990	3,780.4
1991	4,678.0
1992	6,373.0
1993	7,320.6
1994	7,547.6
1995	6,805.3
1996	7,161.3
1997	7,932.1
1998	8,635.7
1999	8,329.5

Alta sensibilidad frente a crisis externas (México y Brasil), debido a la contracción del PIB.

Sin embargo, no se redujeron las disparidades provinciales...

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL
Ingresos Corrientes según origen por Provincia- AÑO 2000



ARGENTINA. TOTAL EXPENDITURE BY GOVERNMENT LEVEL
(In percentage share)

ITEMS	NATIONAL GOVERNMENT	PROVINCES	MUNICIPALITIES	ALL GOVERNMENT LEVELS
TOTAL EXPENDITURES	55.8	35.2	8.9	100.0
ADMINISTRATION, LAW AND ORDER	54.2	35.7	10.1	100.0
GENERAL SERVICES, JUSTICE, LEGISLATION	47.6	37.6	14.8	100.0
DEFENSE, PUBLIC ORDER AND SAFETY	68.4	31.6	-	100.0
SOCIAL EXPENDITURE AND SPENDING ON HUMAN RESOURCES	51.8	38.8	9.4	100.0
EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY	16.0	80.6	3.4	100.0
HEALTH	12.8	73.7	13.5	100.0
WELFARE AND HOUSING	26.6	60.4	13.0	100.0
SOCIAL SECURITY	89.5	10.5	-	100.0
LABOUR	100.0	-	-	100.0
URBAN SERVICES	-	-	100.0	100.0
INFRASTRUCTURE AND SERVICES FOR ECONOMIC AFFAIRS	46.4	42.2	11.4	100.0
PUBLIC DEBT	84.4	14.6	1.0	100.0



□ *mayor gasto público provincial ≠ mejor provisión de servicios públicos.* →
 Analizar, indicadores **por provincia** de la calidad y la eficacia de dicho gasto o provisión de bienes públicos.

ARGENTINA. PROVINCIAL PUBLIC SPENDING 1997
 (as % of total spending)

Prov.	Admin	D.Safet	Health	Educat.	S.Welf.	S.Tech.	Econ.	P.Debt
B.Aires	21.9	10.5	11.6	32.8	11.8	0.1	9.0	2.3
Catam.	31.2	7.0	11.2	25.8	8.0	0.1	13.0	3.7
Córdob	27.3	12.3	9.9	31.3	8.6	0.1	7.0	3.5
Corrien	25.3	9.4	9.4	27.6	17.7	-	7.7	2.9
Chaco	32.2	8.2	11.2	26.0	9.0	0.1	10.1	3.2
Chubut	19.0	7.9	14.4	23.2	8.0	-	24.4	3.2
E.Ríos	22.8	8.1	9.8	24.8	12.5	0.1	17.6	4.3
Formos	28.1	6.8	8.6	18.0	18.0	-	12.2	8.2
Jujuy	31.3	8.9	10.6	27.8	9.2	-	8.6	3.6
L.Pamp	28.6	6.4	12.4	22.0	12.6	0.1	17.0	0.9
L.Rioja	40.2	8.9	9.2	23.7	6.2	-	11.2	0.7
Mendoz	28.1	7.7	13.7	28.4	7.5	-	6.1	8.5
Misione	24.3	6.8	11.1	23.2	9.6	0.1	21.6	3.4
Neuque	25.1	7.8	12.2	26.6	10.4	-	16.0	1.9
R.Negro	24.1	9.3	12.9	26.0	9.3	-	11.0	7.3
Salta	26.2	8.4	15.1	23.7	10.2	-	13.8	2.6
S.Juan	26.5	7.6	11.0	21.0	11.7	-	18.3	3.9
S.Luis	27.6	5.5	12.1	23.8	12.1	-	18.0	0.9
S.Cruz	21.4	8.1	7.9	21.7	16.9	-	23.8	0.3
S.Fé	28.6	10.1	8.3	32.9	11.2	0.1	7.6	1.2
S.del E.	26.3	9.3	10.1	29.0	8.1	-	13.5	3.6
Tucuma	31.2	7.6	10.1	27.4	8.6	-	9.8	5.3
T.del F.	29.4	6.3	11.2	19.8	14.5	0.3	17.0	1.6
B.A.City	13.0	-	39.3	32.3	5.3	-	5.7	4.4
All Prov.	24.4	8.5	13.6	29.0	10.5	0.1	10.7	3.2
Prov (a)	25.5	9.3	11.0	28.7	11.0	0.2	11.2	3.1

Se corre una regresión para analizar la respuesta de las provincias a la provisión de bienes públicos. Bajo la hipótesis de que la demanda por bienes públicos es mejor atendida donde más recursos se envían a funciones de tipo social (es el caso de salud y educación), y que una excesiva cantidad de personal atenta contra la eficiencia en la provisión de bienes públicos. Las variables fueron:

PUEM: Empleados públicos provinciales (en miles)

HEDU: Gasto Provincial en salud y educación

PUEM = 155.43 - 2.86 HEDU

(6.26) (4.24) *Adjusted R² = 0.69 DW coefficient = 2.67*

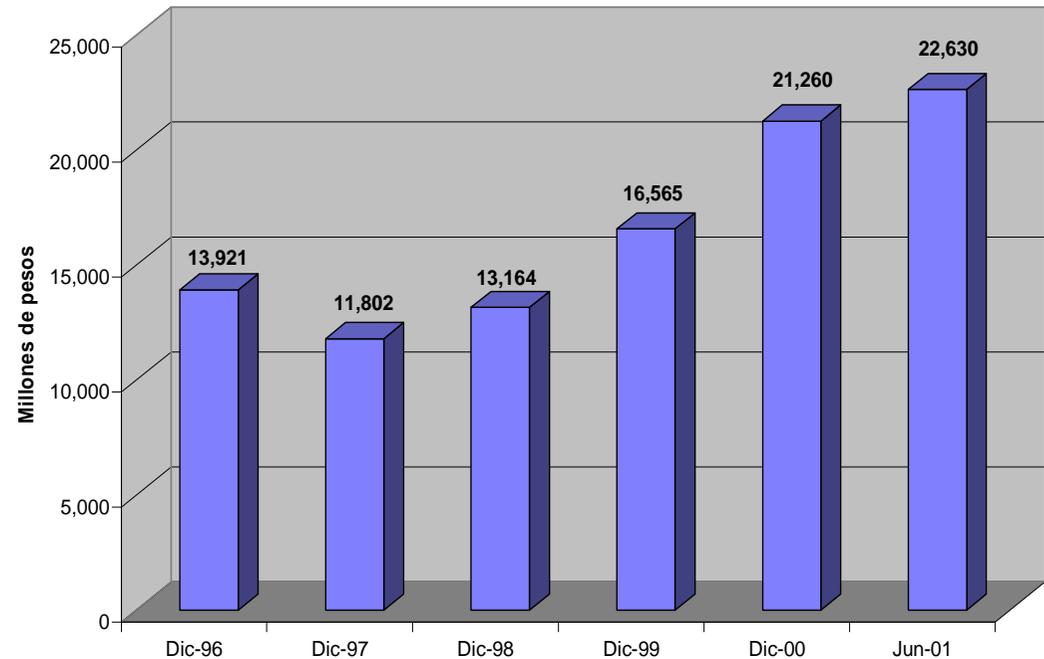
El signo negativo del coeficiente de la variable independiente es significativo. Hay un adecuado R² y el DW indica que no hay correlación serial. Se observa que el signo negativo de la relación entre empleo público provincial y gasto público en educación y salud es el esperado.

➤ El ciclo económico - político, es muy claro. El gasto público aumenta para los años políticos (1995, 1997 y 1999), en especial para el nivel subnacional donde el déficit del presupuesto general alcanzó niveles record.

➤ El marcado crecimiento del gasto a nivel provincial no resultó en una mayor provisión de los bienes públicos ni en un menor desequilibrio fiscal horizontal. *Mayores recursos → Más empleo*, en el congestionado sector público provincial.

Régimen de Convertibilidad → a la imposibilidad de financiamiento monetario de los **déficit presupuestarios** → Todos los niveles de gobierno a buscar fuentes **alternativas** de financiamiento para cubrir la restricción presupuestaria.
 → **financiamiento internacional** gracias a la apertura de la economía y la liberalización del mercado de capitales.

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL CONSOLIDADO
Stock de Deuda Pública
 (Stock correspondiente al último día del mes)



ARGENTINA - PROVINCIAL DEBT AND DEFICITS DURING CONVERTIBILITY
 (In current million pesos)

YEARS	DEBT	ANNUAL INCREASE	BUDGET DEFICIT
1991	7,103	-	1,342
1992	7,700	597	425
1993	9,771	2,071	2,109
1994	12,136	2,365	2,654
1995	15,685	3,549	3,178
1996	17,217	1,532	1,779
1997	16,126	-1,091	1,218
1998	17,199	1,073	1,820
1999	20,544	3,345	3,345

En 3 años y medio la deuda pública casi se duplicó.

Nuevo Régimen Integral de Coparticipación Federal de Impuestos **(antes del 31-Dic.2002)**

- a) Creación de un Organismo Fiscal Federal.
- b) Creación de un Fondo Anticíclico Federal financiado con los recursos coparticipables, para reducir los efectos de los ciclos económicos en la recaudación.
- c) Régimen obligatorio de transferencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno
- d) Mecanismos de coordinación del endeudamiento de los gobiernos locales
- e) Evaluación de una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial.
- f) Evaluación de los regímenes previsionales provinciales.
- g) Simplificación del sistema impositivo de todos los niveles del gobierno.
- h) Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, en base a competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal.
- i) Descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las Provincias que así lo soliciten, y sea aceptado por la Nación.

❑ A partir de marzo, la Nación **distribuirá a las provincias únicamente lo que recaude** en materia de coparticipación de impuestos. Esto quiere decir que concluye la obligación de girarles un piso mínimo de 1.187 millones de pesos mensuales.

... y con respecto al endeudamiento provincial

❑ El Estado Nacional garantizará las acciones conducentes para que los servicios de la deuda pública reprogramada de cada provincia, no supere el **15%** de afectación de los recursos del presente régimen de coparticipación federal de impuestos.

❑ A cambio, la Nación se hará cargo de las deudas provinciales, pesificadas a una relación de 1,4 pesos por dólar. Las provincias podrán emitir bonos sólo para cubrir gastos corrientes y no para saldar deudas y la Nación compartirá con las provincias el 30 por ciento del impuestos al cheque.

❑ Será condición para la asunción de deudas por parte del Estado Nacional que las jurisdicciones se comprometen a **reducir en un 60% el déficit fiscal del año 2002** respecto del año 2001 y a alcanzar el **equilibrio fiscal en año 2003**.

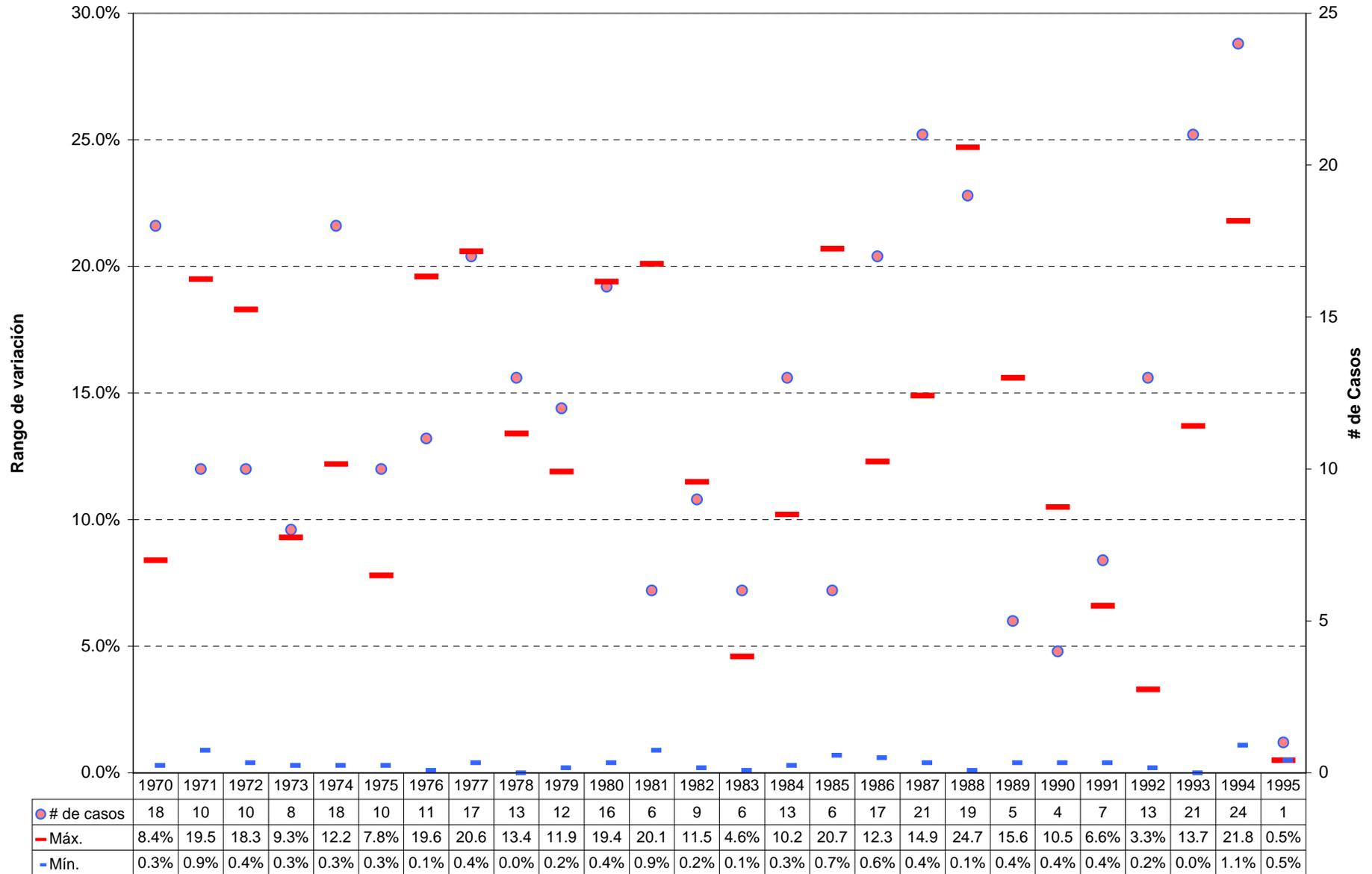
Finanzas Provinciales y Ciclo Económico

Objetivo: analizar la relación entre el ciclo económico y las finanzas provinciales bajo el esquema de descentralización fiscal argentino.

Importancia del tema:

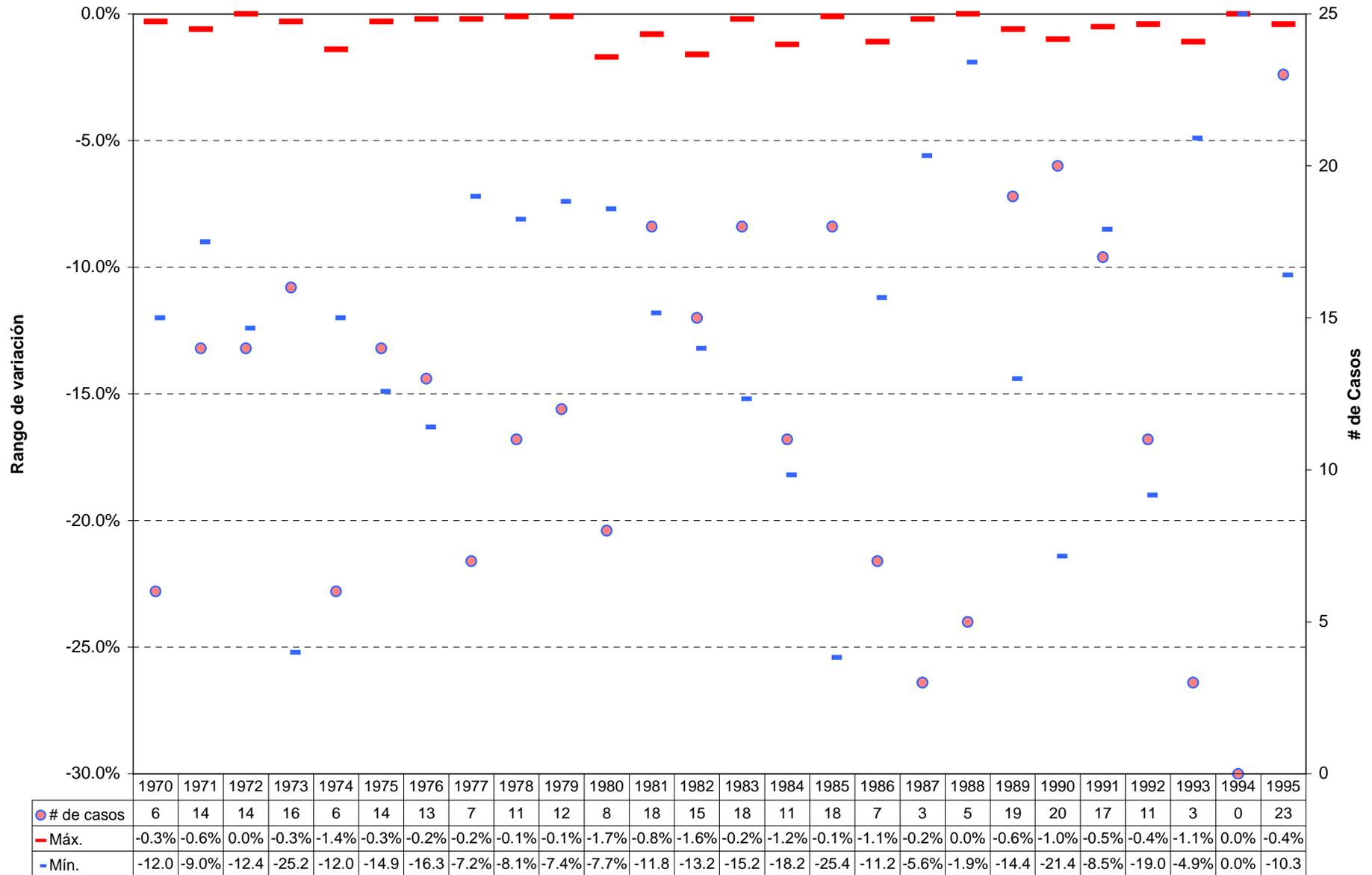
- Desde el punto de vista teórico, en la recomendación de que la política macroeconómica centralizada se supone que los shocks que eventualmente puede darse tienen efectos regionalmente simétricos.
- Desde el punto de vista empírico, este tema es relevante por cuanto se considera que al régimen de transferencias intergubernamentales como una de las principales causas de los desequilibrios presupuestarios provinciales y del Sector Público global. En especial se culpa a las transferencias que provienen del régimen de coparticipación de impuestos como las causantes de los desequilibrios de las economías locales.

CICLO REAL ECONOMICO POR PROVINCIA



PORTO A. Y DI GRESIA L.(1998). "Elementos cuantitativos para el análisis de la relación entre descentralización fiscal y control Macroeconómico." En Finanzas de los Gobiernos Locales N°2. Agosto. La Plata.

CICLO REAL ECONOMICO POR PROVINCIA



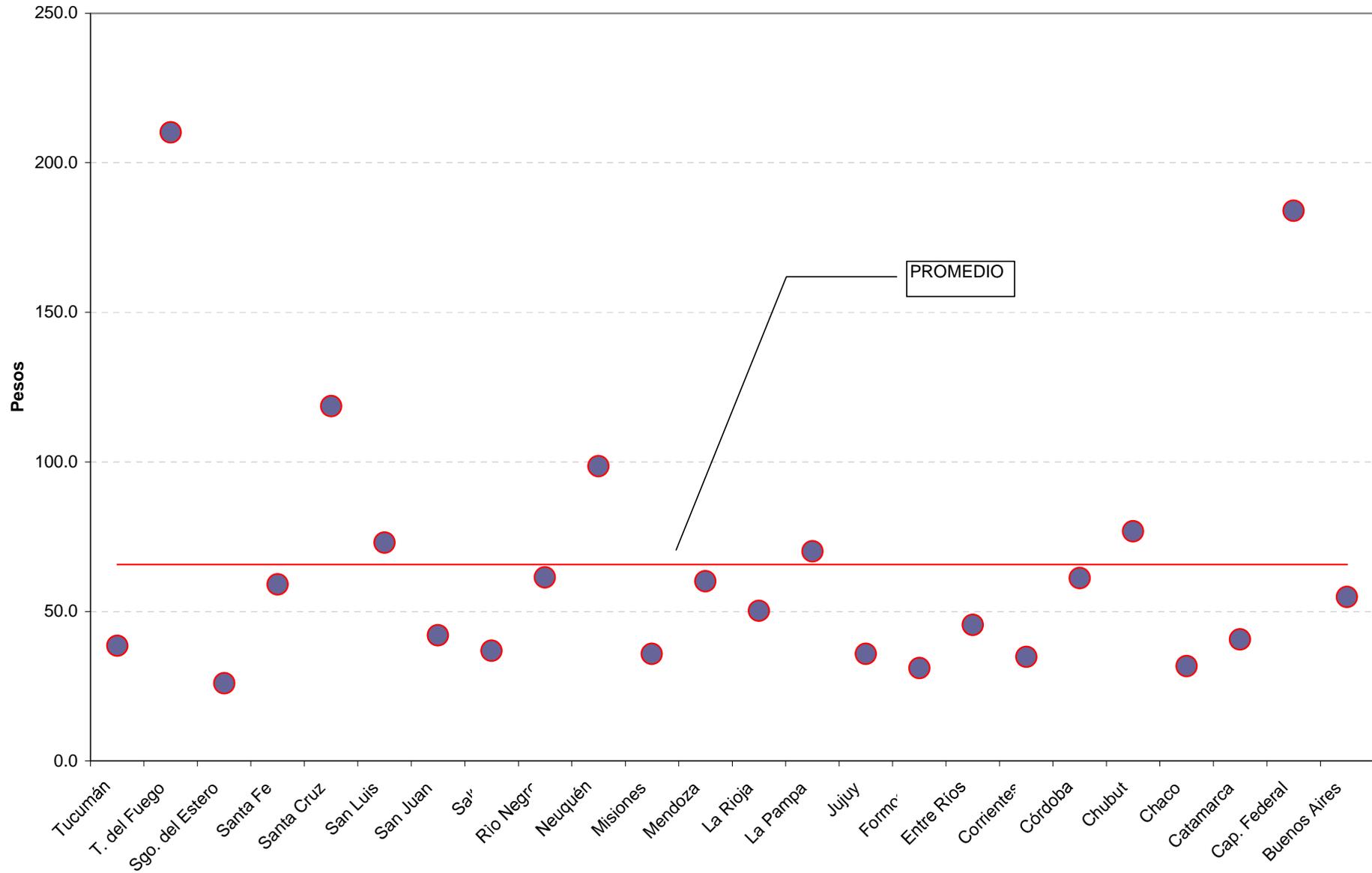
PORTO A. Y DI GRESIA L.(1998). “Elementos cuantitativos para el análisis de la relación entre descentralización fiscal y control Macroeconómico.” En Finanzas de los Gobiernos Locales N°2. Agosto. La Plata.

TASAS DE DESEMPLEO

	1980		1990		1997	
	Tasa de desempleo	Ranking	Tasa de desempleo	Ranking	Tasa de desempleo	Ranking
Gran La Plata	0.9	1	6.2	7	17.2	19
Gran Catamarca	5.9	21	10.5	19	14.8	13
Gran Córdoba	2.1	3	7.4	11	18.6	22
Corrientes	2.1	3	6.7	9	14.9	14
Resistencia	2.1	3	5.1	4	13.2	11
Comodoro Rivadavia	3.0	11	11.3	21	12.1	9
Paraná	2.5	10	9.1	16	13.8	12
Formosa	5.3	19	7.3	10	8.1	4
Jujuy y Palpalá	3.9	15	7.7	12	18.0	20
La Rioja	5.4	20	5.5	5	10.3	5
Gran Mendoza	1.4	2	6.0	6	7.9	3
Posadas	2.1	3	8.0	13	6.6	2
Neuquen	2.2	7	6.6	8	12.7	10
Salta	3.2	12	8.8	15	15.9	15
Gran San Juan	4.9	18	9.3	17	11.6	7
San Luis y El Chorrillo	3.3	13	4.6	3	11.8	8
Río Gallegos	2.4	9	3.3	1	4.6	1
Gran Rosario	4.3	16	10.4	18	16.1	16
Santa Fe y Santo Tomé	3.4	14	10.6	20	18.4	21
Santiago Estero y La Ba	4.8	17	4.2	2	11.1	6
Gran S.M. Tucumán	6.3	22	11.5	22	16.1	16
Gran Buenos Aires	2.3	8	8.6	14	17.0	18

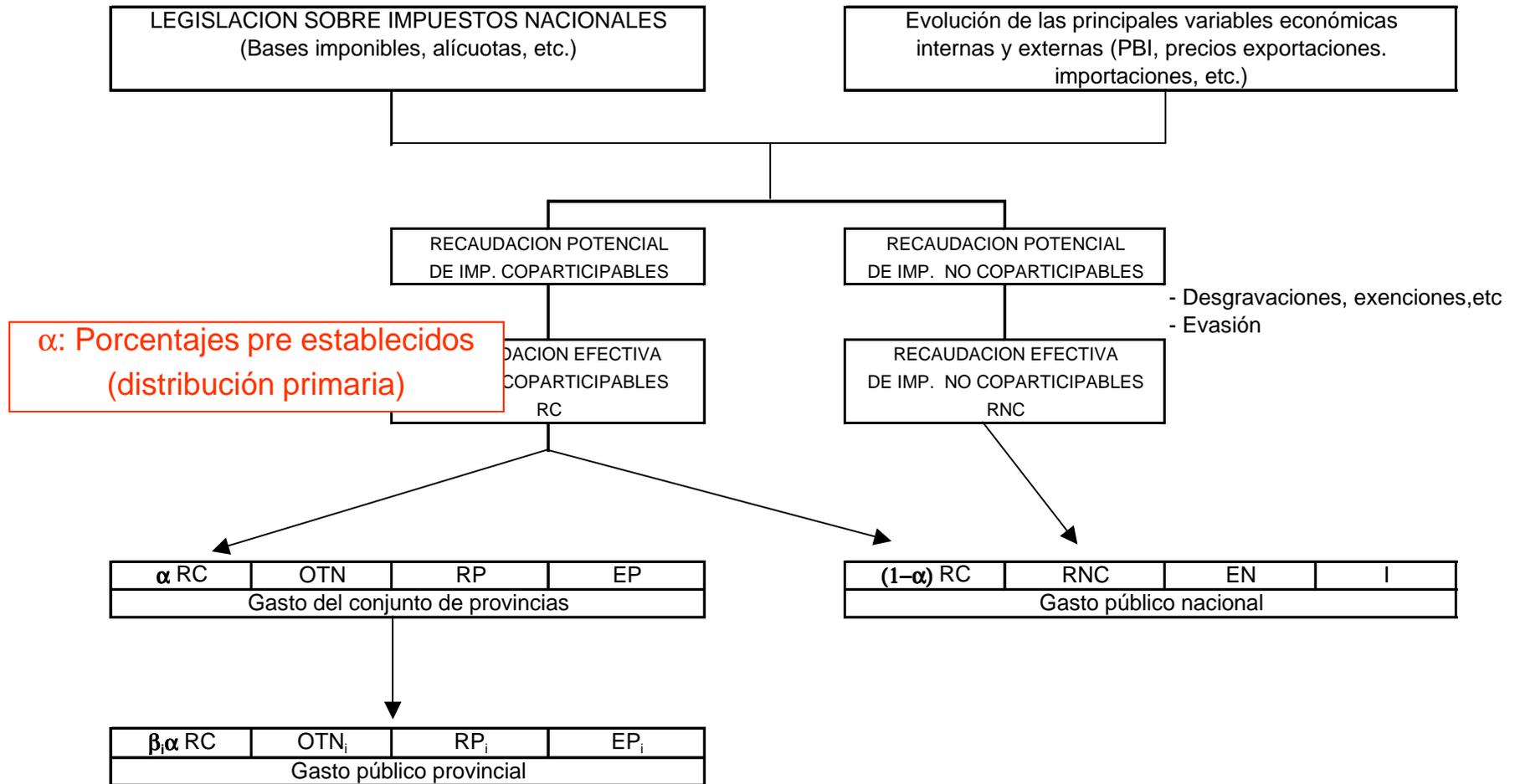
Fuente: C. Lamarche, A. Porto y W. Sosa Escudero (1998).

SIMULACION DE LA RECAUDACION PROVINCIAL PER CAPITA

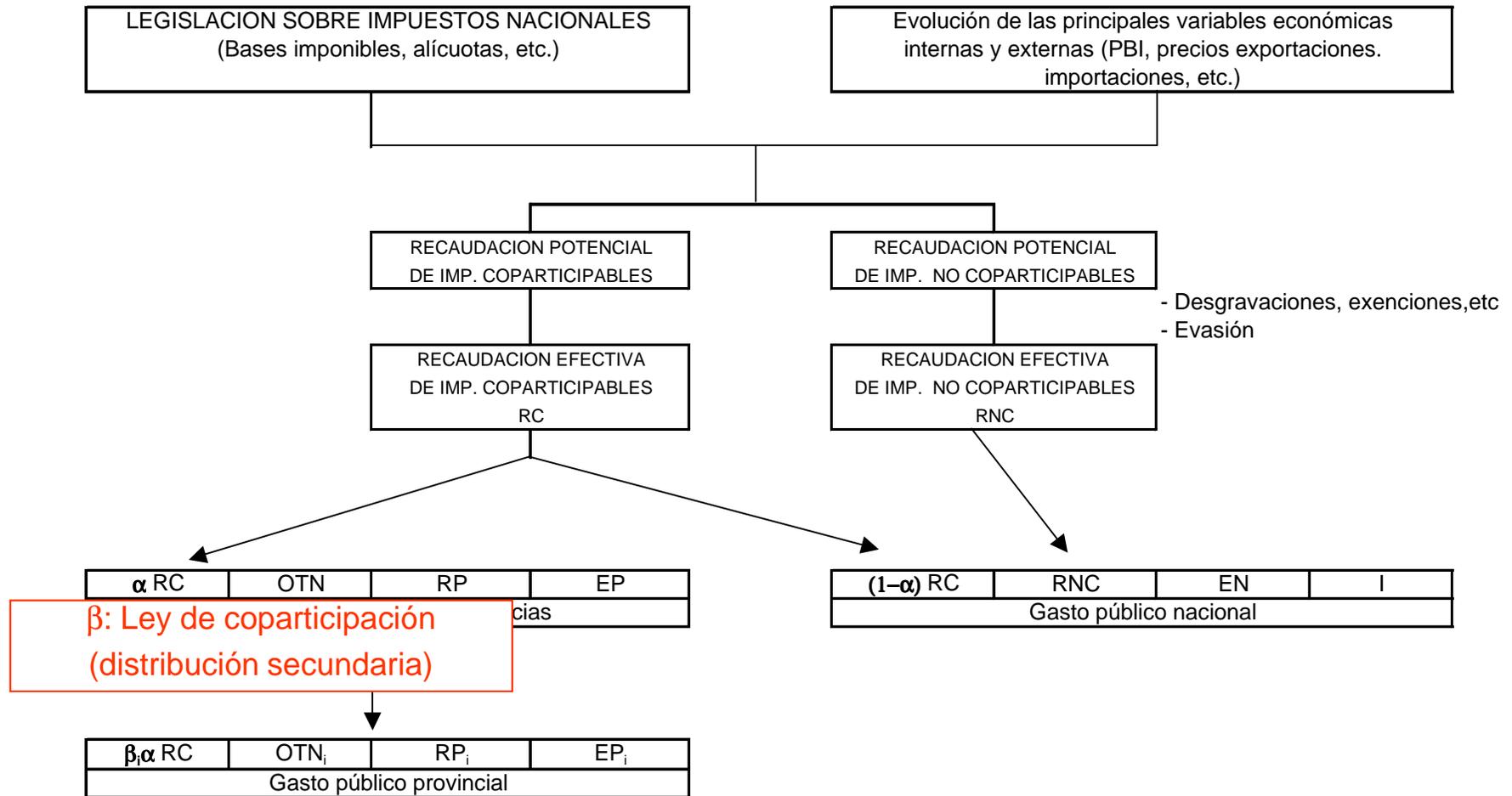


FUENTE: Porto, A. Documento de Trabajo Nro. 17, Octubre 1999, UNLP.

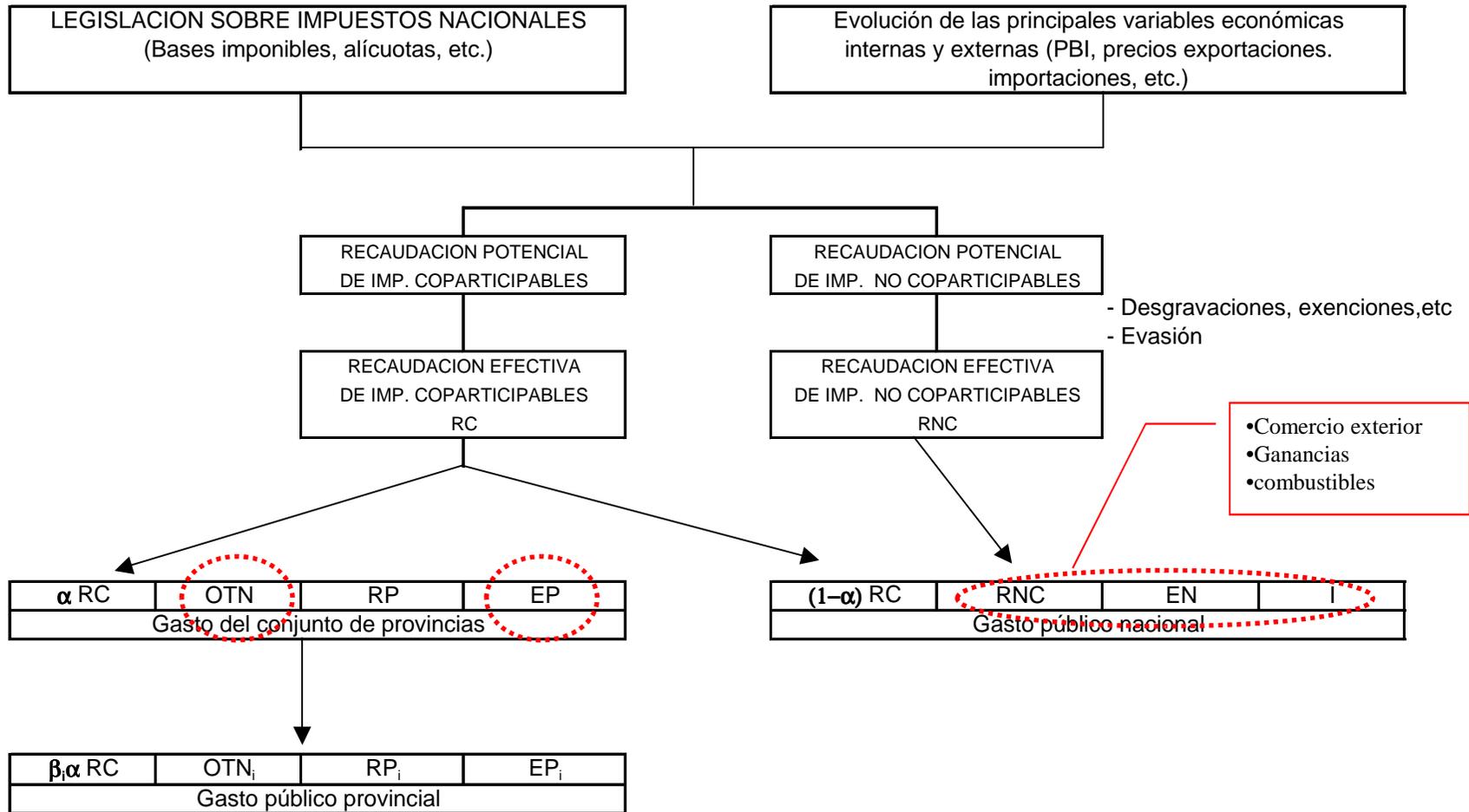
REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



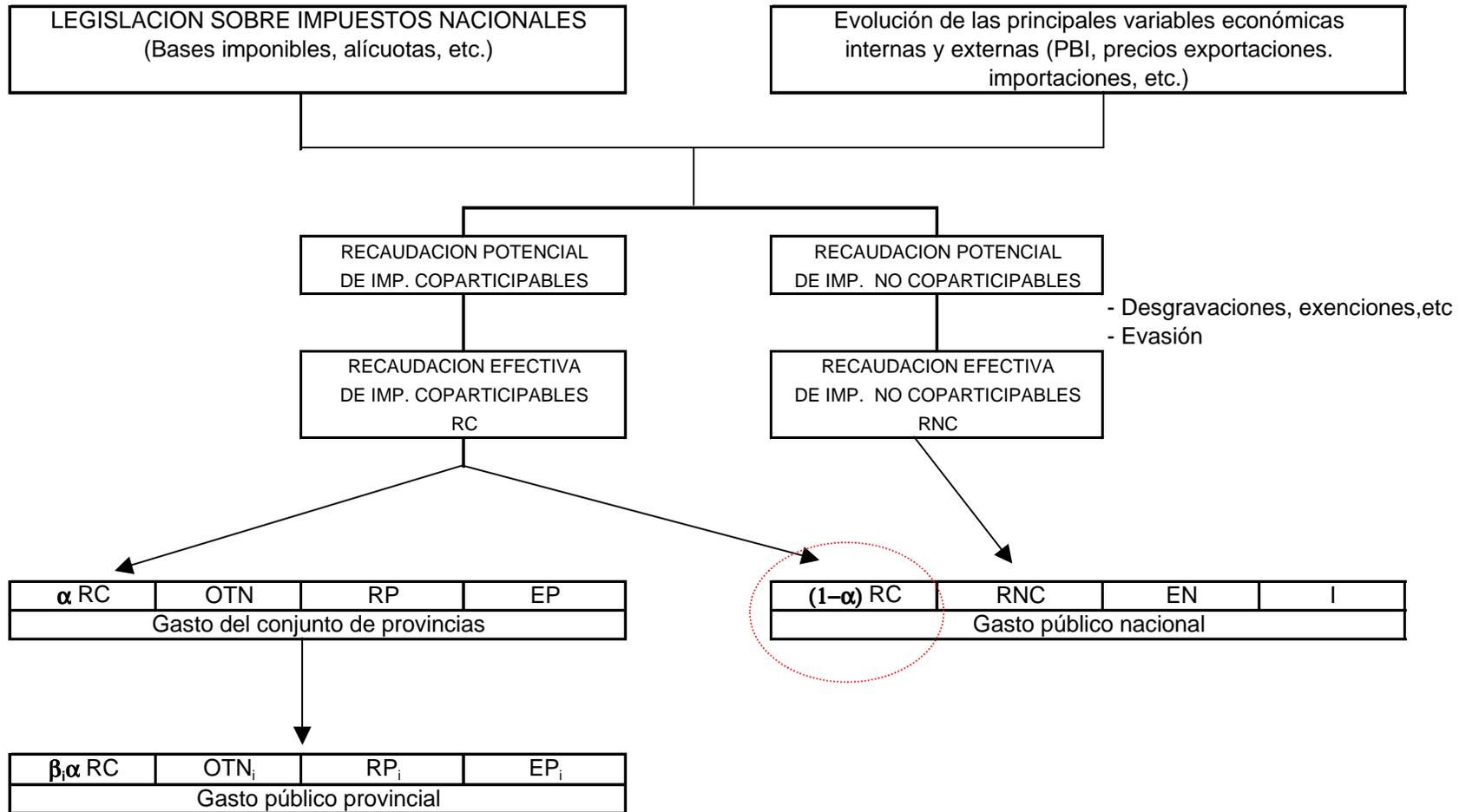
REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



Relación entre el ciclo económico y la recaudación:

Gráfico 1A

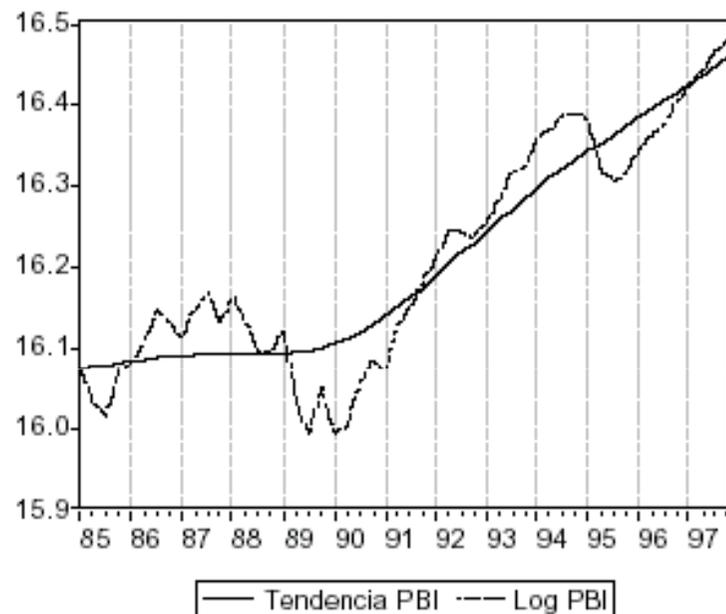
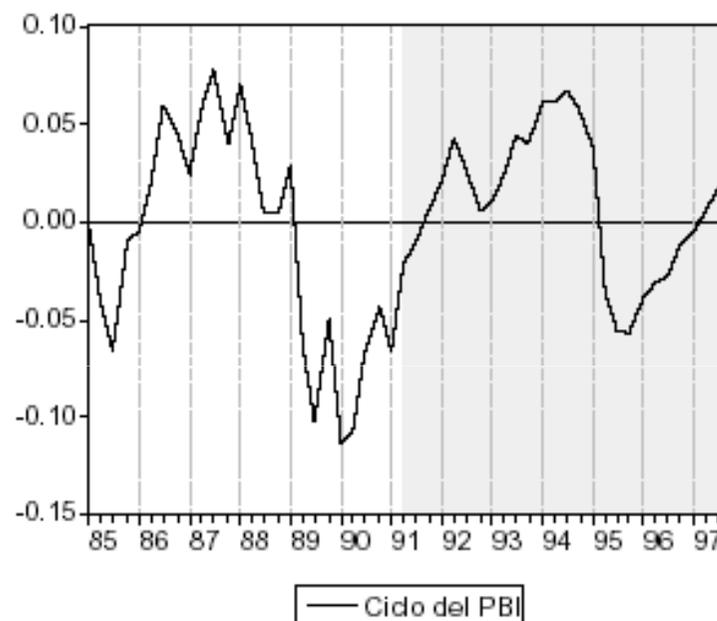
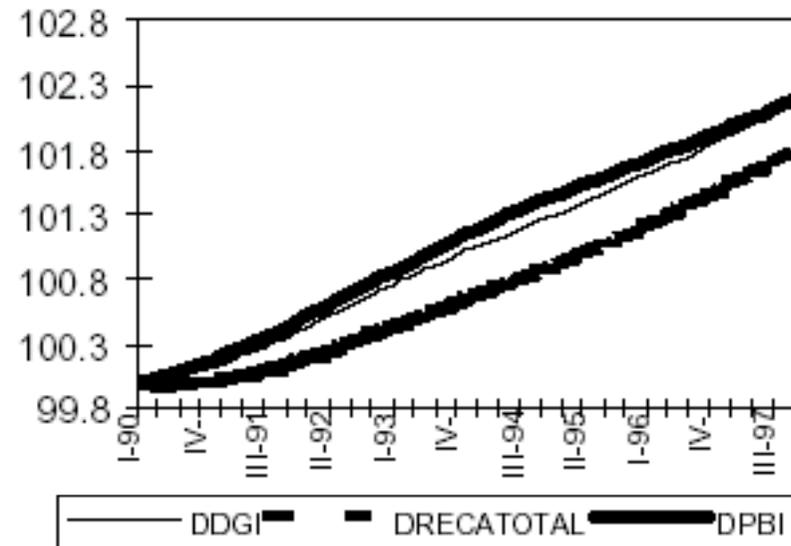
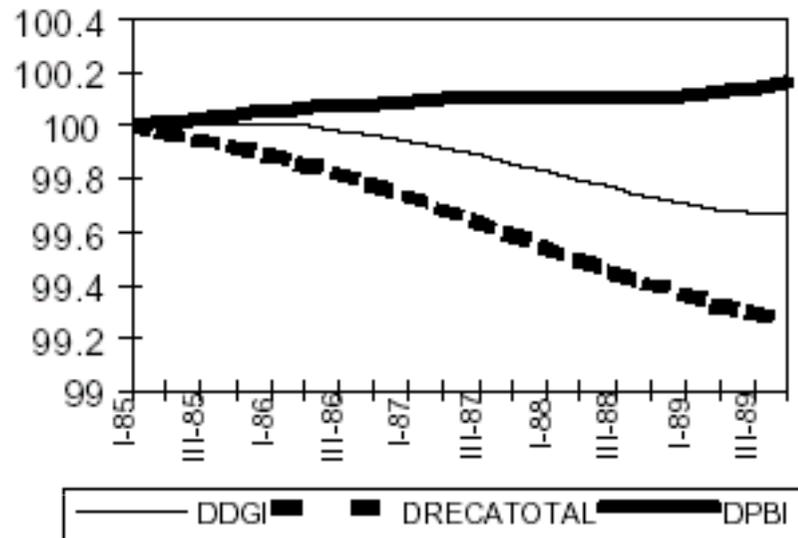


Gráfico 1B



FUENTE: Carrera, et al., El Ciclo Económico y la Recaudación, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, CACES – UBA y UNLP

Patrón tendencial:

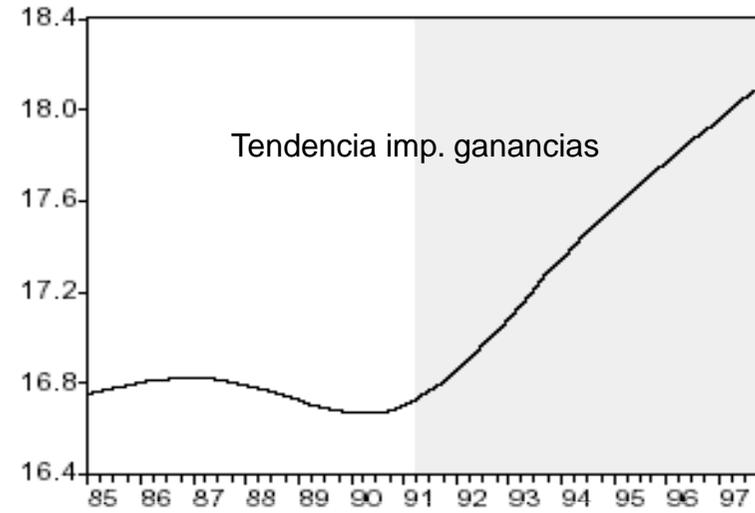
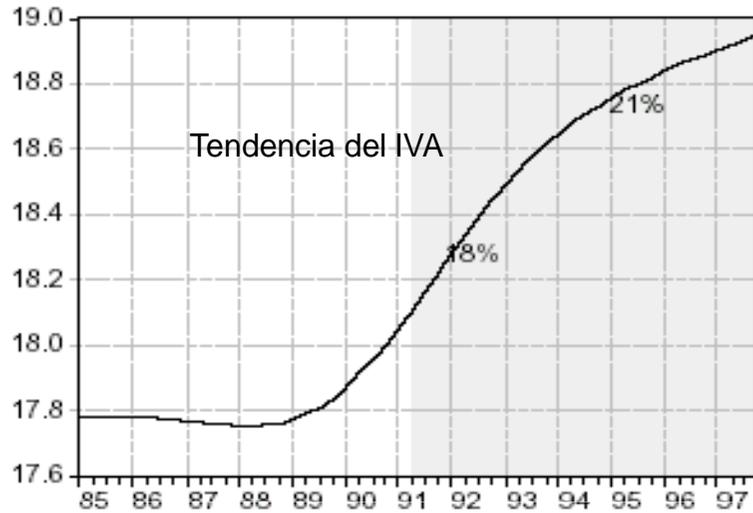


Tasa de crecimiento de la tendencia

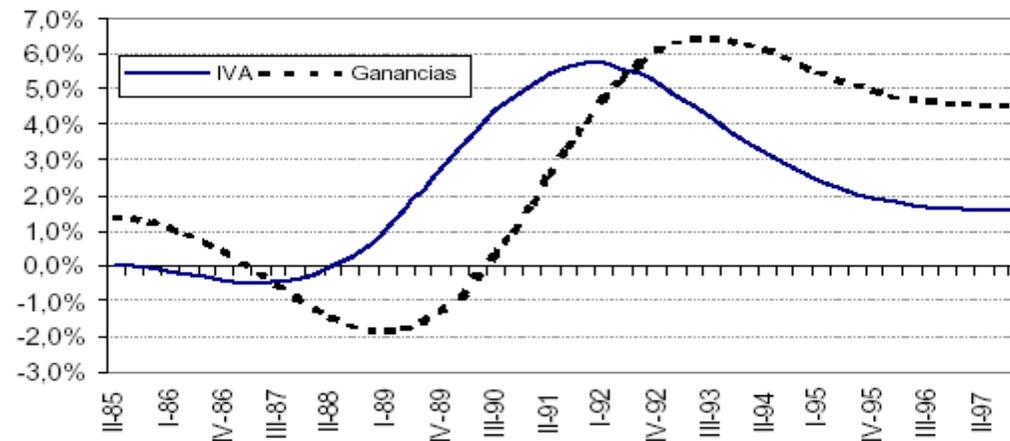
	PBI estancado	PBI en auge
DGI	-6.2%	41.2%
Recaudación total	-13.9%	34.3%
PBI	2.7%	35.2%

FUENTE: Carrera, et al., El Ciclo Económico y la Recaudación, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, CACES – UBA y UNLP

Impuesto a las ganancias e IVA

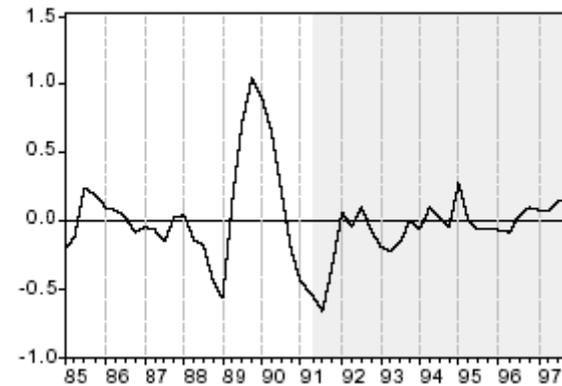
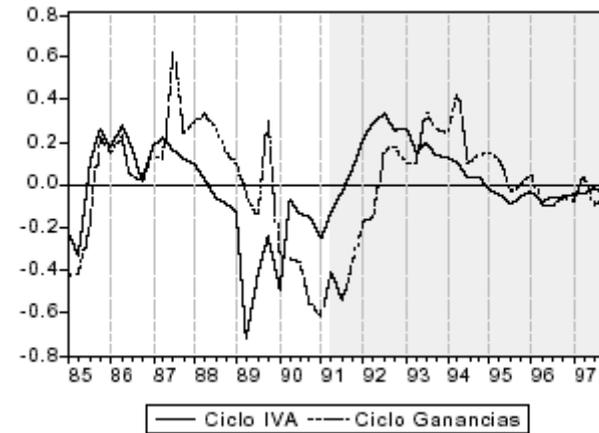
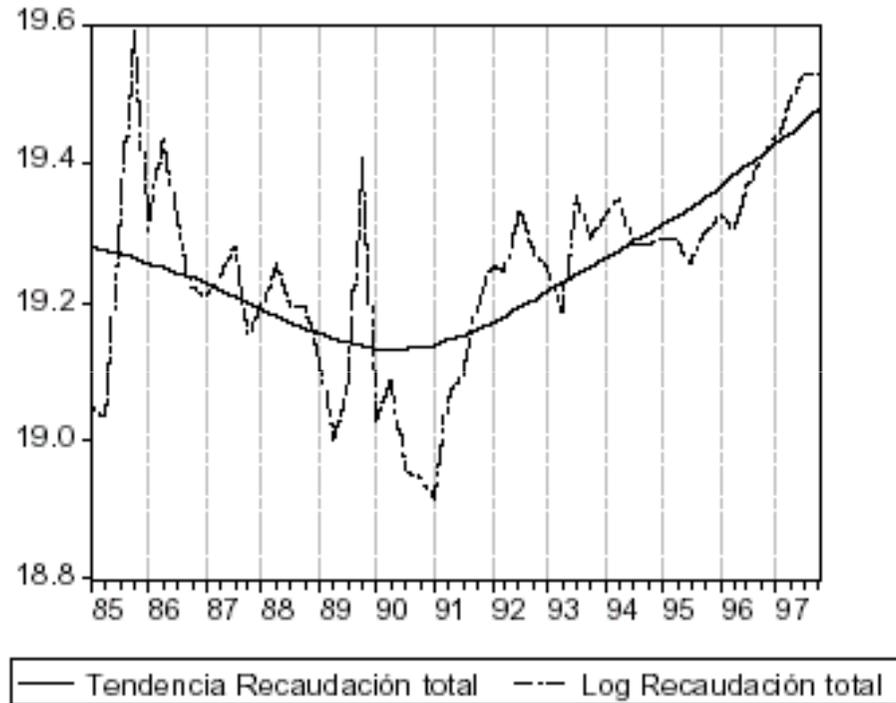


Tasa de crecimiento trimestral de las tendencias del IVA y Ganancias



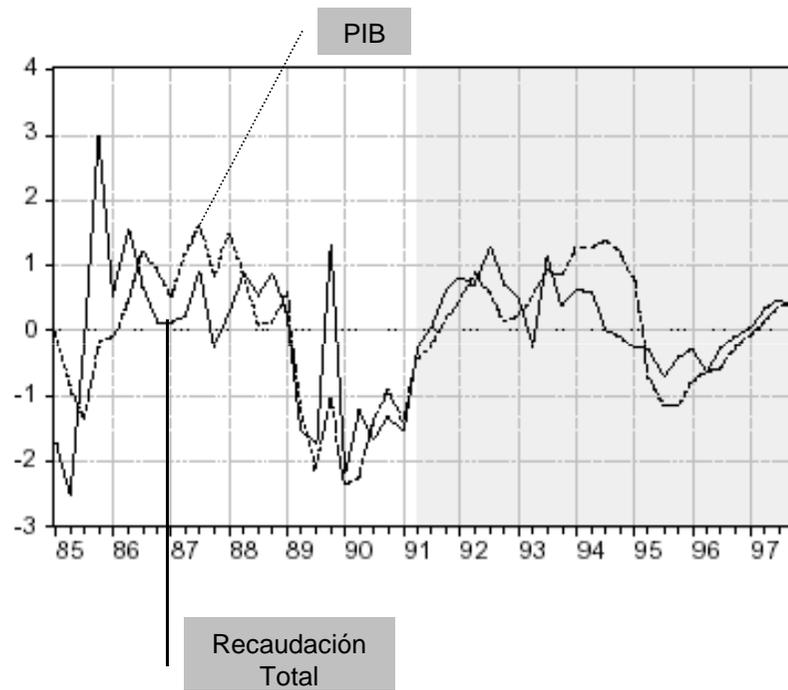
FUENTE: Carrera, et al., El Ciclo Económico y la Recaudación, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, CACES – UBA y UNLP

Ciclo de la recaudación

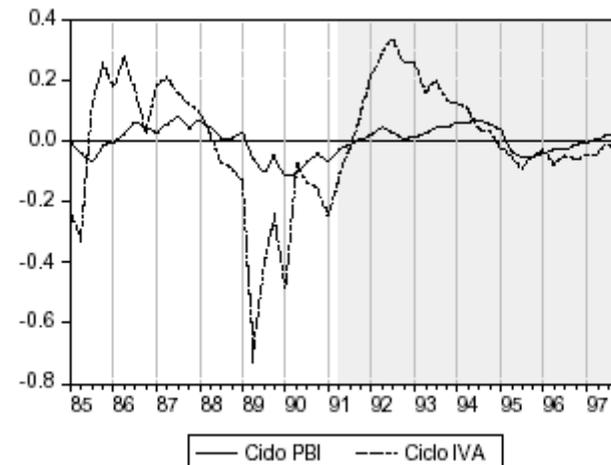
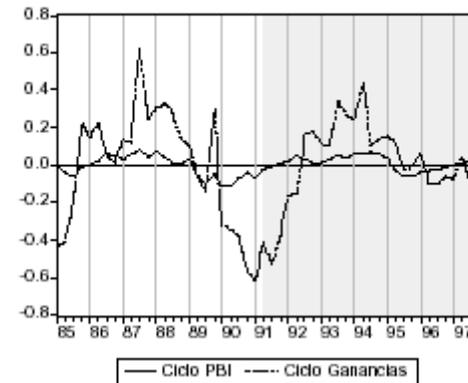


FUENTE: Carrera, et al., El Ciclo Económico y la Recaudación, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, CACES – UBA y UNLP

Recaudación y ciclo económico



Ciclo económico y ciclo Ganancias



FUENTE: Carrera, et al., El Ciclo Económico y la Recaudación, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, CACES – UBA y UNLP

Recaudación y Ciclo económico: Test de Granger

	Lags						Resultados
	5	4	3	2	1	Promedio	
RECATOTAL no causa en sentido de Granger al PBI	0.227	0.625	0.977	0.951	0.935	0.743	No rechazo
PBI no causa en sentido de Granger a RECATOTAL	0.012	0.002	0.042	0.014	0.075	0.029	Rechazo
DGI no causa en sentido de Granger al PBI	0.116	0.444	0.955	0.963	0.883	0.672	No rechazo
PBI no causa en sentido de Granger a DGI	0.002	0.001	0.093	0.029	0.007	0.026	Rechazo
IVA no causa en sentido de Granger al PBI	0.047	0.019	0.000	0.000	0.000	0.013	Rechazo
PBI no causa en sentido de Granger al IVA	0.041	0.095	0.007	0.005	0.528	0.135	No rechazo
GANANCIAS no causa en sentido de Granger al PBI	0.411	0.332	0.112	0.341	0.240	0.287	No rechazo
PBI no causa en sentido de Granger a GANANCIAS	0.007	0.004	0.004	0.011	0.007	0.007	Rechazo

FUENTE: Carrera, et al., El Ciclo Económico y la Recaudación, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, CACES – UBA y UNLP

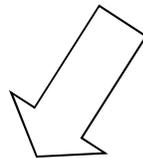
MIRANDO HACIA EL FUTURO: EL DESAFÍO

Lograr coordinación intergubernamental

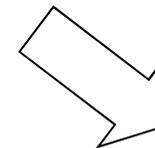
que permita

**Adecuado reparto
de atribuciones y
responsabilidades**

consistente con



**El equilibrio
macroeconómico**



**La búsqueda de una
mayor eficiencia y
equidad en la asignación
del gasto público**

MIRANDO HACIA EL FUTURO: MEDIDAS

- Incrementar las potestades tributarias de las Provincias, a fin que éstas sean capaces de financiar una mayor proporción de su gasto con ingresos propios.
- Diseñar un sistema de coparticipación que eleve la eficiencia y fomente la equidad del gasto público, generando incentivos a las Provincias para que contribuyan a una mayor recaudación.
- Promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales en un contexto de mayor responsabilidad política.
- Establecer un mecanismo eficaz de coordinación y supervisión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, que incentive la responsabilidad fiscal de las Provincias.

