



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Economía política de las transferencias. Un análisis para Argentina con datos de panel

Ernesto Rezk, Ginet Lafit, Vanina Ricca

Capítulo del Libro Progresos en Economía Política de la Política Fiscal, 1º ed.
publicado en Agosto de 2013 - ISBN 978-987-1826-70-4



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

5. Economía Política de las Transferencias. Un análisis para Argentina con datos de panel

Ernesto Rezk

Ginette Lafit

Vanina Ricca

Universidad Nacional de Córdoba

I. Introducción

Los países federales del hemisferio (Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México) adoptan diversos arreglos institucionales para la financiación interjurisdiccional de los gobiernos subnacionales y locales. Así por ejemplo, prevalece en algunos la superposición de fuentes tributarias y los distintos niveles de gobierno tienen y ejercen la facultad de utilizar bases tributarias relativamente similares, siendo Canadá el caso más típico en cuanto que tanto el gobierno central como las provincias cuentan con un impuesto sobre los ingresos de las personas físicas y de las firmas e impuestos indirectos sobre las ventas de bienes y servicios. En otros, como en México, la recaudación de gran parte de los recursos impositivos recae en el gobierno federal, el que posteriormente realiza transferencias a los estados.

En el estado federativo de Brasil, los tres niveles de gobierno tienen potestades tributarias y recurren también en casos a la utilización de bases impositivas similares en alguna medida (como es el Impuesto sobre Productos Industrializados que recauda la Unión y el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios a cargo de los estados). Sin embargo este país se caracteriza por contar con un régimen de coparticipación por el cual la Unión transfiere a los estados y municipios (Fondo de Participación a los Estados y Fondo de Participación a los Municipios) una parte de la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Físicas y Firmas y

del Impuesto sobre los Productos Industrializados bajo la denominación de transferencias constitucionales. Existe un régimen similar mediante el cual los estados coparticipan a sus municipios una parte de su recaudación impositiva (particularmente el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios).

En Argentina, también el gobierno nacional y las provincias tienen constitucionalmente facultades impositivas propias, compartidas en el caso de la tributación indirecta y propia de las provincias en relación a los impuestos directos. En particular, si bien las provincias recurren a impuestos indirectos (p.e. el Impuesto sobre los Ingresos Brutos) y a impuestos de tipo directo (Impuesto sobre la Propiedad Inmueble Urbana y Rural e Impuestos sobre los Automotores) el país implementó, a partir de la década del 30' en el siglo pasado, un régimen de coparticipación, legislado a nivel nacional y avalado por ley convenio de las respectivas legislaturas provinciales, mediante el cual la provincias cedieron al gobierno nacional la recaudación de dos impuestos (primero denominados Impuesto sobre los Réditos a las Ventas, respectivamente y, desde los 70', Impuesto a las Ganancias y al Valor Agregado), al que se le agregaron posteriormente el Impuesto sobre los Consumos Específicos, a la Ganancia Mínima Presunta y otros tributos de menor recaudación, una parte de la cual (hipotéticamente el 57,36%³⁹) vuelve al nivel subnacional para la distribución secundaria entre las provincias. Las provincias tienen además regímenes de coparticipación con sus respectivos municipios como en el caso brasileño.

Existe además una parte de la recaudación de los Impuestos a las Ganancias y a los Combustibles, entre los principales, que vienen a las provincias como transferencias de libre disponibilidad (en el caso del primero) o bajo la forma de fondos específicos para energía, vialidad, infraestructura social, vivienda; etc. (en el caso del segundo) otorgados en el marco de la relación de agencia y cuya utilización y fines está prefijada de antemano. Hay finalmente un conjunto de transferencias del gobierno central a provincias y municipios y cuya característica central es que son discrecionales y no responden a reglas, como es el caso típico de los

³⁹ En este sentido, Rezk, Lafit y Ricca (2010) plantean que debido a una serie de detracciones al Impuesto a las Ganancias y al Impuesto al Valor Agregado y el 15% que se destina a la emergencia del Sistema de Seguridad Social, la participación efectiva de las provincias no llega actualmente al 30% de la recaudación de los impuestos coparticipables.

anticipos del tesoro nacional en Argentina y las transferencias voluntarias en Brasil, aunque en el segundo caso –no obstante de que surgen de acuerdos entre cada estado y el gobierno federal brasileño- se deben cumplir con los requisitos legalmente establecidos⁴⁰ para que los estados puedan ser beneficiarios de transferencias voluntarias.

Durante el período 1993-2008, las transferencias por coparticipación y la recaudación propia de las provincias, que conformaban tradicionalmente el grueso de los recursos impositivos de los gobiernos subnacionales (con porcentajes generalmente superiores al 80% del total) comenzaron a mostrar una tendencia decreciente (en el caso de los impuestos propios) y una disminución cíclica de los recursos de coparticipación. Ganaron a su vez espacio otros tipos de transferencias - en particular las transferencias corrientes discrecionales- cuya participación promedio tradicional de 2% a 3% del conjunto de recursos subnacionales se creció sostenidamente alcanzar en el presente alrededor del 5% al 7% del total de los recursos; estos porcentajes fueron substancialmente más altos en las jurisdicciones provinciales que realizaron un menor esfuerzo por incrementar la recaudación de sus propios tributos.

Este comportamiento de la financiación subnacional implica un claro retroceso a los principios del federalismo fiscal y resultaría más grave si la tendencia -más marcada desde 2002 en adelante- se consolidara en el futuro y los gobiernos subnacionales accedieran a una menor proporción de transferencias no condicionadas otorgadas según reglas objetivas de reparto y aumentaran su dependencia de las transferencias discrecionales, cuya obtención generalmente implica que los gobiernos provinciales deben de alguna manera negociar, alinearse o someterse a compromisos políticos con el gobierno central de turno.

A la luz de las reflexiones precedentes, se establece como objetivo general del Estudio evaluar en general el comportamiento de los recursos fiscales provinciales totales y el desempeño de las transferencias corrientes discrecionales nacionales recibidas por las provincias a partir de los 90'. En particular, se intenta identificar el conjunto de variables económicas, fiscales y políticas que expliquen la creciente participación de las transferencias corrientes no automáticas en la financiación provincial, especialmente por su posible efecto indeseado sobre el grado de responsabilidad (accountability)

⁴⁰ Ley Complementaria N° 101/2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal).

de los gobiernos subnacionales y su impacto negativo sobre la solidez del federalismo fiscal en cuanto promuevan un menor acceso directo a fuentes fiscales y tributarias genuinas (recaudación propia y coparticipación).

En línea con los objetivos planteados se realiza, en la segunda Sección, un breve repaso y análisis del marco teórico que engloba las diversas modalidades de transferencias nacionales a los niveles subnacionales; la tercera Sección presenta el análisis de los hechos estilizados para el período 1993-2008 y vinculados al comportamiento de los recursos provinciales argentinos de todo tipo (y, comparativamente, el correspondiente a los estados brasileños); la cuarta Sección incluye el planteamiento y los resultados de la estimación de un modelo econométrico con datos de panel, usado para estimar los coeficientes de las principales variables que explican el volumen de transferencias corrientes no automáticas⁴¹ recibido por las provincias argentinas en el período considerado; la sección quinta concluye.

II. Una referencia al marco teórico⁴²

Para una mejor comprensión del comportamiento y evolución de las diversas transferencias interjurisdiccionales, en el ámbito de las finanzas federales, es necesario analizar brevemente cómo funcionan y cuál es el impacto económico que las diversas formas de transferencias: automáticas y de libre disponibilidad (como la coparticipación en Argentina y las transferencias constitucionales en Brasil) o discrecionales⁴³ (como la mayoría de las transferencias corrientes argentinas y las transferencias voluntarias brasileñas) causan sobre los niveles subnacionales que las reciben; para este fin, se incluye seguidamente una breve referencia gráfico-conceptual que permita distinguir –en cada caso– el efecto producido en la gestión del nivel subnacional.

El primero de los casos considerados, ilustrado por la Figura 1, refleja el desempeño de las transferencias automáticas y de libre disponibilidad

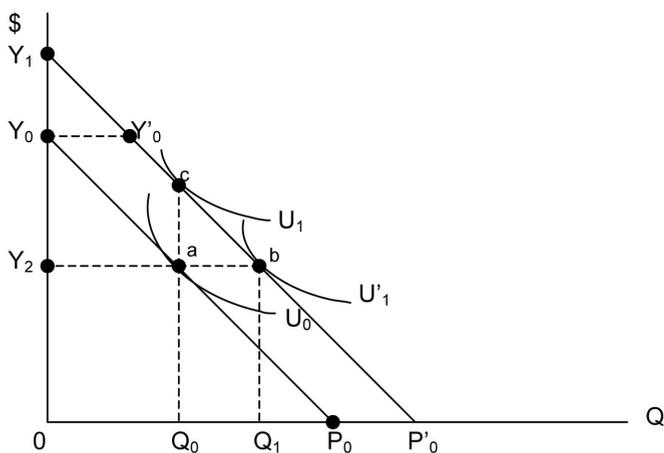
⁴¹ Transferencias discrecionales generalmente caracterizadas por ser de asignación específica.

⁴² Esta Sección está también parcialmente basada en Rezk, Lafit y Ricca (2010).

⁴³ En Argentina, las transferencias corrientes de carácter discrecional se destinan generalmente a la financiación de los déficits de las cajas provinciales de jubilaciones no transferidas a la Nación, de los programas de seguridad alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social, de las compensaciones salariales docentes, de ítems de funcionamiento de los hospitales. Existen además transferencias corrientes realizadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable o derivadas del Programa de Asistencia Financiera a Provincias.

que se asimilan a recursos de coparticipación y otras participaciones provinciales o estatales y que en las secciones siguientes componen parcialmente los denominados Ingresos de Origen Nacional y totalmente las Transferencias Constitucionales. Siguiendo a Stevens (1993) y a Brown y Jackson (1983), se ilustran en la ordenada y abscisa, respectivamente, de la Figura 1 el ingreso total de la población de una provincia dada y la cantidad que el gobierno subnacional provee de un determinado bien público o servicio (por ejemplo educación primaria); utilizando algún mecanismo de revelación de preferencias⁴⁴ –o siguiendo las preferencias del votante mediano- el gobierno de dicha jurisdicción provee un nivel del servicio igual a Q_0 al que financia tomando impositivamente la cantidad Y_0 del ingreso de la población, la que mantiene Y_2 para otros servicios o para su propio gasto en bienes privados.

FIGURA 1



Cuando el gobierno provincial recibe las transferencias de coparticipación, que son de libre disponibilidad y, por tanto, con gran flexibilidad respecto a su aplicación, la restricción presupuestaria se desplaza paralelamente a la derecha a la nueva posición $Y_1P'_0$, dándole así a la primera un abanico de posibilidades de utilización de las transferencias recibidas. Una opción consistiría en aumentar la provisión de educación primaria a Q_1 , utilizando

⁴⁴ Como se ve en la Figura 1, el gobierno provincial identifica una función de utilidad U_0 mostrando el deseo de la población de consumir educación primaria, dada la restricción presupuestaria Y_0P_0 .

todo el monto de coparticipación e instalándose en el nuevo punto de equilibrio b; pero también se podría destinar la transferencia (ac) a mantener el nivel original de servicio, pero reduciendo la carga impositiva local a la población y liberándoles ingresos para otros usos (punto de equilibrio c) o finalmente, aumentar la provisión de educación primaria y de algún otro servicio estableciéndose en un punto intermedio entre b y c.

La figura precedente refleja, como se mencionara, los efectos sobre las jurisdicciones subnacionales de las transferencias por coparticipación de impuestos, pero también el de cualquier otra transferencia desde el nivel superior de gobierno, siempre y cuando no estén sujetas a ningún condicionamiento para su uso⁴⁵, lo que no solamente permite mayor flexibilidad en el uso de los recursos sino que también, y desde un punto de vista económico, le permite a la jurisdicción una asignación más eficiente de los recursos fiscales. Por el contrario, la Figura 2 se refiere a las transferencias que el gobierno central envía a las provincias, pero sujetas a una relación principal agente⁴⁶; éstas se conocen como transferencias condicionadas simples (generalmente sin obligación de la provincias de participar junto con la Nación en la financiación del servicio o provisión del bien público) pero respecto de las cuales el gobierno central, en su carácter de principal, impone obligaciones respecto del uso que las provincias deben hacer de dichos recursos. Como se observa, si bien la distribución se hace en base a parámetros generalmente establecidos en las leyes que generan los tributos o, en algunos casos utilizando índices similares a los que se usan para la coparticipación (e.g. población, gastos y recursos propios, etc.), el uso de estos recursos carece de la flexibilidad propia de los de libre disponibilidad y pueden también causar algunos efectos económicos indeseados.

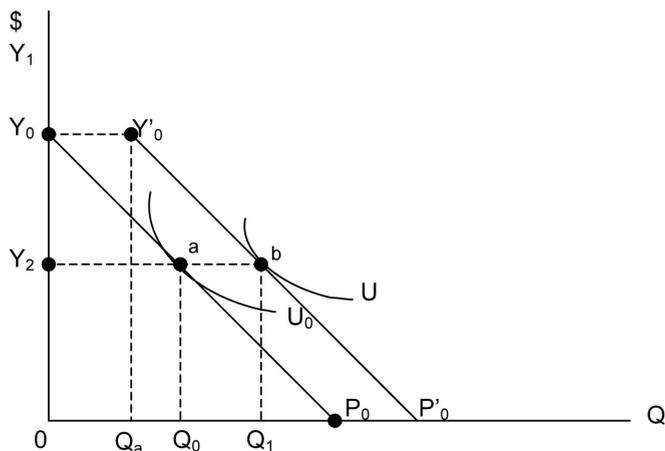
El caso reflejado por la Figura 2 parte de una situación inicial igual a la de la Figura 1, pero ahora Q_0 corresponde a la provisión de un bien público para el cual la Nación envía transferencias con asignación específica (por ejemplo el caso del Fondo Nacional de la Vivienda en Argentina, que se financia con recursos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles). Si se supusiera que el punto de equilibrio a (tangencia entre la línea de presupuesto y la

⁴⁵ En el caso argentino, el análisis es de aplicación también para todas aquellas otras transferencias no condicionadas que provienen de impuestos que legalmente no entran en el Régimen de Coparticipación vigente (por ejemplo el Impuesto sobre los Bienes Personales), pero que acceden a las provincias con las mismas reglas de distribución fijada en el Sistema de Coparticipación.

⁴⁶ Entran en esta categoría los recursos destinados a los diversos Fondos con recursos de asignación específica que existen en Argentina o cualquier otra transferencia sujeta a condicionalidad en su utilización por el nivel provincial.

función de utilidad U_{Q_0}) respondiera a los deseos del votante mediano provincial, la recepción de las transferencias condicionadas simples significarán ahora un desplazamiento paralelo de la línea de presupuesto, a partir de Y_0 , hasta colocarse con la misma relación de precios en $Y'_0 P'_0$.

FIGURA 2

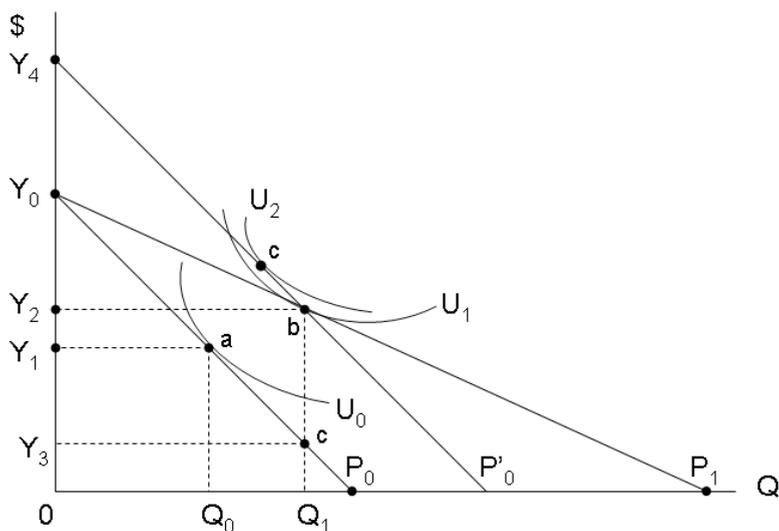


Queda claro que el gobierno provincial está compelido a gastar en vivienda, además de lo que había asignado previamente ($0 Q_0$), el total de la asignación recibida (en este caso ab), la que no puede ser destinada a otros servicios o bienes, de acuerdo a lo que Stevens (1993) denominó efecto ingreso y no efecto sustitución; Rezk et al (1996) destacan para la Argentina la situación resultante, conocida en la literatura como *Fly Paper Effect* (Porto, 2002), basado en que "...las transferencias condicionadas a niveles inferiores de gobierno se pegan en donde llegan y el gasto total en la finalidad se expande casi en el mismo monto de las primeras^{47 48}".

⁴⁷ Stevens (1993) destaca a su vez que es dable esperar que, el votante mediano aun cuando se incrementa su ingreso, por el hecho de no conocer cuando habría gastado la provincia sin la transferencia (el punto a no es observable), busca que se garantice el gasto en la finalidad (en este caso Viviendas) por un monto superior al de la transferencia, aún cuando fuera factible el uso de los recursos en otros servicios o bienes.

⁴⁸ Javier Suárez Pandiello, de la Universidad de Oviedo, España), sostiene que el efecto *flypaper* pudiera no darse si el punto a fuera observable ya que, al recibir la transferencia, se podrían seguir satisfaciendo los deseos del votante mediano y el gobierno provincial podría (respetando su restricción presupuestaria) destinar las transferencias incrementar la provisión del mismo servicio, de otros o bajar la carga fiscal para los habitantes de la jurisdicción.

FIGURA 3



Considérese ahora el caso descrito por la figura 3 en la que, sin ningún tipo de transferencia nacional, el gobierno provincial pondría a disposición de la comunidad un servicio de Educación Primaria que responda a los deseos del votante mediano. Dado el ingreso de los contribuyentes (Y_0) y el precio del servicio (P_0), el gobierno subnacional proveería la cantidad Q_0 ⁴⁹ por la cual los contribuyentes pagarían $Y_0 Y_1$ y mantendrían $Y_1 0$ para otros gastos (por ejemplo, consumo privado de bienes).

Si el gobierno provincial recibiera en cambio transferencias del gobierno nacional, con asignación específica para Educación Primaria y con la condición de compartir parte del costo (matching grant), la nueva línea de presupuesto⁵⁰ sería ahora $Y_0 P_1$, lo que de hecho implicaría que el gobierno provincial podría proveer la cantidad Q_0 de Educación Primaria a mitad del costo original, o bien aumentar la cantidad de servicio que venía ofreciendo. Esto último es lo que precisamente muestra la figura 3, ya que el votante medio favorecería contar con mayor disponibilidad de Educación Primaria (Q_1 concordante con su función de utilidad superior U_1).

⁴⁹ La cantidad Q_0 , que indica las preferencias del votante medio, surge de la tangencia entre la línea de presupuesto y la función de utilidad U_0 .

⁵⁰ Suponiendo que corresponde un peso de aporte provincial por cada peso de transferencia corriente nacional.

Según puntualiza Stevens (1993), tanto el gobierno provincial como el votante medio se encuentran ahora en mejor situación; el primero, porque puede poner mayor cantidad de servicio de Educación a disposición de la comunidad y el segundo porque se desplazó a una curva de utilidad superior y la mayor disponibilidad de servicio de Educación Primaria ahora le cuesta menos que antes ($Y_0 Y_2$) y tiene más ingreso para aplicarlo a otros usos.

Sin embargo la Figura 3 brinda otra posibilidad en la que no solo la situación del votante medio podría ser cualitativamente superior (enfrentar una curva de utilidad mayor) sino que además se alinea con la hipótesis del presente Estudio, respecto a que las transferencias automáticas y no condicionadas son una solución más conveniente que las transferencias corrientes discrecionales y con asignación específica, por lo que el avance de éstas últimas en Argentina no representan la situación económicamente más eficiente, amén de limitar el marco de federalismo fiscal entre jurisdicciones. En términos de la Figura 3, la proposición precedente implicaría que el votante medio estaría mejor si el monto de subsidio recibido como transferencia condicionada (bc) pudiera gastarse de una manera alternativa.

Al desarrollar el argumento, se desprende de la Figura 3 que el votante medio pagó $Y_0 Y_2$ para tener disponibles una cantidad de servicio de Educación Primaria que en realidad costaron una suma mucho mayor ($Y_0 Y_3$). Si en lugar de la mencionada transferencia el nivel nacional hubiera transferido automáticamente fondos de libre disponibilidad, la nueva línea de presupuesto sería $Y_4 P'_0$ cuya ubicación implica un desplazamiento paralelo, respecto de la anterior, igual al monto del subsidio ($Y_4 Y_0$). Como se observa, el gobierno provincial tendría ahora más flexibilidad para aplicar sus recursos fiscales e inclusive podría llegarse a un nivel de prestación del servicio de Educación Primaria en el que el votante medio se ubicaría en una curva de utilidad superior (U_2), recibiría más servicio de Educación que antes de la transferencia corriente y dispondría más recursos para aplicarlos a otros usos.

II. Transferencias en países federales de América Latina: Argentina y Brasil

Los ingresos propios de las provincias argentinas están básicamente generados por los siguientes tributos: el Impuesto a los Ingresos Brutos, que es una variante del Impuesto sobre las Transacciones y aplicado en

cascada en todas las etapas de la industrialización y comercialización, el Impuesto sobre la Propiedad Inmueble Urbana y Rural, el Impuesto de Sellos y el Impuesto Automotor, compartido en algunos casos con los municipios de la respectiva jurisdicción. En cuanto a Brasil, la tributación estadual se compone de un IVA subnacional denominado Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, el Impuesto a la Transmisión por Causa Mortis y Donaciones (variante del Impuesto sobre las Herencias), Contribuciones de Seguridad Social recaudada sobre los salarios pagados por los estados, además de otras tasas y tributos de menor incidencia recaudatoria.

Los ingresos de origen nacional comprenden en Argentina tres grandes grupos: en primer lugar, las transferencias automáticas no condicionadas del Régimen de Coparticipación y que provienen fundamentalmente de la recaudación nacional de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y Sociedades, el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, el Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios, los Impuestos Internos y un conjunto de impuestos de muy escasa recaudación. Se agregan a este grupo otras transferencias a las provincias, que comparten el rasgo de ser automáticas y de libre uso, pero que no provienen del régimen de coparticipación, como el caso de las correspondientes al Impuesto a los Bienes Personales, Monotributo y parte del Impuesto a las Ganancias; el segundo grupo incluye las transferencias destinadas a los respectivos fondos con asignación específica⁵¹, como por ejemplo el Fondo Nacional de la Vivienda, conformado con recursos provenientes de la recaudación nacional del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural. Finalmente, el tercer grupo incluye las regalías que algunas provincias reciben por la explotación de sus recursos naturales no renovables y que fundamentalmente benefician a las provincias de Catamarca, Chubut, Mendoza, Neuquén, San Juan, Salta y Santa Cruz por petróleo, gas y minería⁵².

Por su parte, los recursos de coparticipación de los estados brasileños, incluidos bajo la denominación de transferencias constitucionales, incluyen

⁵¹ Existe un conjunto importante de estos fondos, entre los que se incluye entre otros al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior, Fondo de Energía Eléctrica, Fondo Nacional de Vialidad, Fondo para Obras de Infraestructura y el Fondo Educativo.

⁵² En Argentina, las provincias son constitucionalmente propietarias de los recursos naturales no renovables que se encuentren en su suelo o subsuelo.

a los que se distribuyen mediante el Fondo de Participación a los Estados ⁵³y que provienen de los siguientes impuestos recaudados por la Unión: Impuesto sobre los Productos Industrializados, Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas e Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas.

Las provincias argentinas reciben, además de los transferencias automáticas de libre disponibilidad que les corresponde por el régimen de coparticipación o derivadas del producido de ciertos tributos, de las regalías sobre sus recursos naturales no renovables y de los recursos para fondos de uso específico, un conjunto de transferencias corrientes y de capital no automáticas y cuya utilización está condicionada ya sea a su uso en fines específicos y/o a una cofinanciación (*matching grant*) de la actividad por parte de las jurisdicciones provinciales. En el caso de las transferencias corrientes, cuyo rasgo de discrecionalidad en el otorgamiento fue una característica saliente de su comportamiento en las últimas décadas, las áreas o actividades en las que se concentró principalmente su otorgamiento fueron las siguientes:

1. Acciones destinadas a incrementar el empleo organizado y el acceso a mercados laborales formalizados, especialmente de los jóvenes;
2. Programas de asistencia financiera a las finanzas provinciales, de fortalecimiento a las cajas previsionales y de complemento y facilitación de la ampliación de la cobertura provisional;
3. Programas educativos orientados al mejoramiento educativo, la educación de los adultos, la educación técnica y la promoción científica y tecnológica;
4. Programas vinculados al mejoramiento de la salud comunitaria y familiar, la atención médica de los pensionados;
5. Actividades que complementan los programas provinciales de seguridad alimentaria, de protección ciudadana y de inclusión social y
6. Programas económicos de apoyo al sector rural y forestal, a los pequeños y medianos productores de economías regionales y a los trabajadores en empresas en crisis. Dado su carácter no automático, estas transferencias se financian con recursos propios del gobierno nacional y en especial con anticipos del tesoro nacional (ATN)⁵⁴.

⁵³ Mientras que se destina para la coparticipación el 21.5% de la recaudación de los impuestos mencionados, el Fondo de Participación a los Estados prevé también que el 3% de la recaudación del IPI se destine a un Fondo de Desarrollo Regional de los Estados del Norte, Centro, Oeste y Noreste.

⁵⁴ La fuente de los ATN es en Argentina el 2% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias de las

En cuanto a Brasil las transferencias voluntarias⁵⁵ pueden caracterizarse como envíos con una finalidad determinada de parte de la Unión a los estados (o municipios); estas transferencias corrientes o de capital pueden ser a título de cooperación, auxilio o asistencia financiera y deben contar previamente con partidas presupuestarias a nivel nacional y contrapartidas a nivel subnacional. Para ser acreedores de estas transferencias los estados y municipios deben encontrarse al día con el pago de empréstitos o financiamientos recibidos de la Unión y con las rendiciones de cuentas de anteriores transferencias, y a la vez respetar los límites constitucionales respecto a los gastos en salud y educación y respetar los límites legales de la deuda consolidada y mobiliaria, operaciones de crédito y de erogaciones totales en personal.

Se analiza, en la presente sección, la evolución de los ingresos percibidos por los gobiernos de las provincias argentinas en el período 1993-2009 y, en particular, el comportamiento de las transferencias corrientes nacionales. Para este fin, el período de análisis se dividió en dos grupos: el primero, desde el año 1993 hasta la salida del régimen de convertibilidad en el año 2002; el segundo período abarca desde el año 2003 hasta el año 2009, incluyendo la presidencia de Néstor Kirchner y, parcialmente, la de Cristina Fernández de Kirchner. El mismo esquema de análisis se aplica al comportamiento de los ingresos estatales brasileños en el período 1997-2009: subperíodo 1997-2002, presidencia de Fernando Cardoso y subperíodo 2003-2009, presidencias de Luis Ignacio Da Silva.

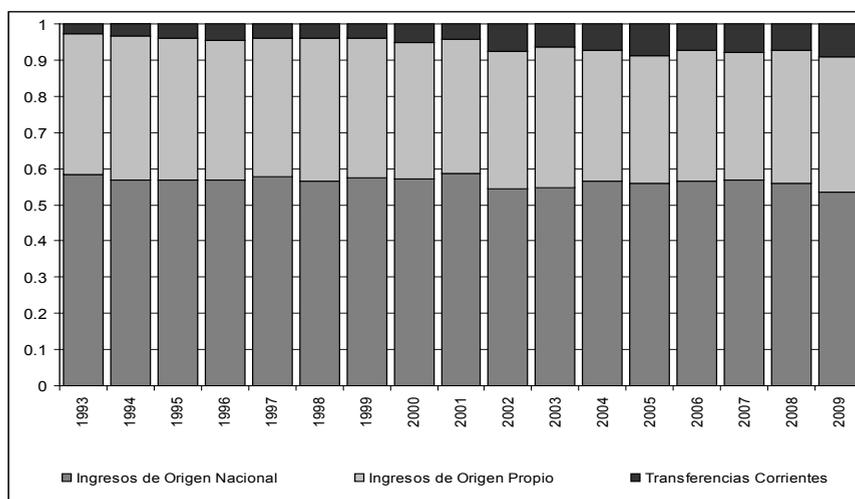
En primer lugar, se analiza la participación porcentual, en los recursos subnacionales, de los ingresos tributarios propios provinciales y estatales, de las transferencias automáticas del gobierno nacional y de las transferencias nacionales que responden a otros criterios de distribución. Como se muestra en el Gráfico 1, que expone la evolución entre 1993 y 2009 de la participación de los diversos recursos que componen los ingresos provinciales, el rasgo más distintivo es el crecimiento de la participación relativa de las transferencias nacionales (especialmente a partir de 2002) para alcanzar en 2009 aproximadamente el 9% del total de ingresos de las jurisdicciones subnacionales, lo que ocurre a costa de la caída de participación relativa tanto de los ingresos tributarios provinciales propios como de los ingresos tributarios de origen nacional; conviene sin embargo enfatizar que, aunque los recursos tributarios de origen nacional

Personas Físicas y de las Empresas.

⁵⁵ Regidas por la Ley Complementaria N° 101/2000 (LRF), art. 25.

disminuyeron su participación a partir de 2002, la mayor incidencia de las transferencias corrientes se produce básicamente por disminución de participación de la recaudación provincial propia. Respecto a lo anterior, en promedio las transferencias corrientes nacionales en relación al total de ingresos provinciales representaron el 4% durante el período 1993-2001 frente al 8% que observaron desde 2002 hasta 2009.

Gráfico 1. Argentina, 1993-2009: Composición porcentual de los ingresos provinciales.



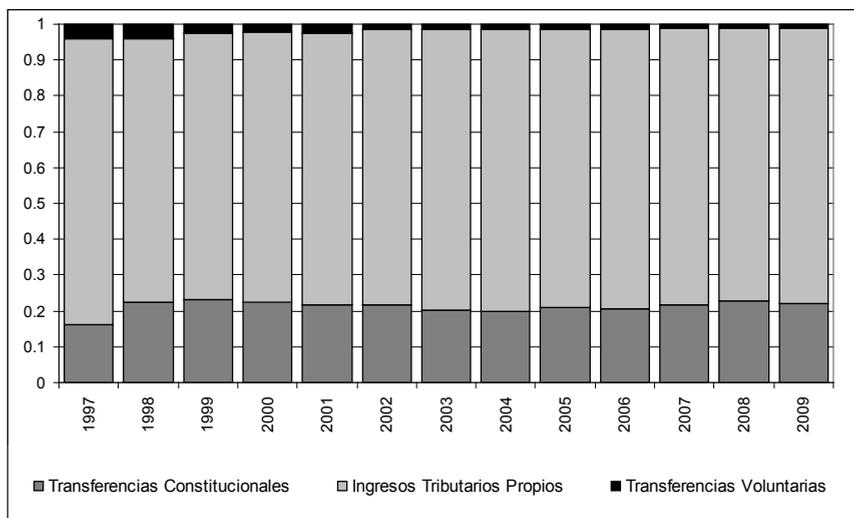
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

Es de destacar que desde la década del noventa el federalismo fiscal argentino sufrió un retroceso fruto de serios problemas en los mecanismos de coordinación financiera entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno. Esto se visualizó en los desequilibrios verticales y horizontales generados por el Régimen de Coparticipación Federal y los mecanismos de transferencias a las provincias (de libre disponibilidad y con asignación específica) resultado de las sucesivas y continuas modificaciones introducidas a través de pactos fiscales en el sistema. En consecuencia, las provincias fueron perdiendo participación relativa en la distribución primaria de recursos producto de las detracciones practicadas sobre las recaudaciones de los dos principales impuestos coparticipados (Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a las Ganancias), con el objetivo de financiar los déficits previsionales y por la introducción de impuestos

que no se coparticipan plenamente (Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios). Asimismo, se incorporaron en 2002 tributos (Retenciones a las Exportaciones) que no se coparticipan y que generan por ende una disminución de los recursos que se transfieren a las provincias respecto del total de recaudación nacional. (Rezk et al, 2011).

En el caso de Brasil, el Gráfico 2 indica una participación creciente (desde 1997) de los recursos tributarios estatales propios, que representaron en promedio aproximadamente un 80% de los Ingresos Totales para el período considerado. Por otro lado, se observa que el desempeño de las transferencias voluntarias fue el opuesto al de Argentina, ya que éstas experimentaron una disminución continua y marcada en el tiempo; finalmente, las transferencias constitucionales tuvieron un comportamiento dispar, aumentando en el período 1997-1999 y disminuyendo hasta el año 2007, año a partir del cual se incrementaron alrededor del 22%.

Gráfico 2. Brasil, 1997-2009: Composición porcentual de los ingresos estatales.



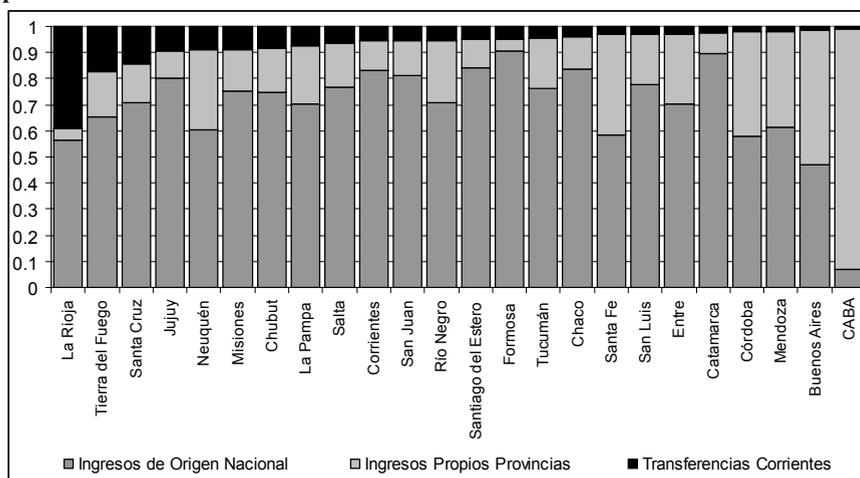
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil y del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

III. Transferencias Discrecionales en Argentina: Hechos Estilizados

El análisis de los hechos estilizados en Argentina se presenta en relación al desempeño y participación porcentual en el total de recursos subnacionales de los ingresos de origen provincial, los ingresos de origen nacional y las transferencias corrientes nacionales.

Los siguientes gráficos exponen las disparidades de tipo horizontal entre provincias a partir de la participación promedio de los ingresos provinciales. En el Gráfico 3, se observa que los Ingresos de Origen Nacional (coparticipación y otros) representaron, entre 1993 y 2002, y salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porcentajes iguales o marcadamente superiores al 50% del total de Ingresos. En cuanto a la participación porcentual de los recursos tributarios propios, se puede dividir a las provincias al menos en tres grupos: el primero, conformado por aquellas donde la participación de ingresos propios alcanza entre un 30% y 50%: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. El segundo, integrado por las jurisdicciones cuyos ingresos propios se encuentran entre el 10% y el 29% del total de ingresos: Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego y finalmente las provincias en donde la participación de los recursos propios no alcanza el 10% del total de ingresos, como Catamarca, Formosa, Jujuy y La Rioja.

Gráfico 3: Argentina, 1993-2002: participación porcentual de los ingresos por provincia.



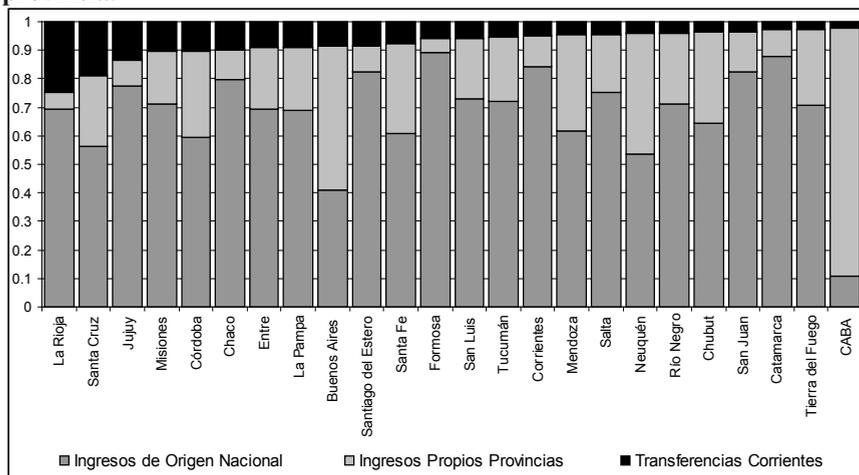
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

En cuanto a la incidencia de las Transferencias Corrientes, se observa que solo tres provincias, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego tuvieron una participación mayor al 15% del total de sus recursos y solo en la primera el porcentaje alcanzó al 40%.

Durante la emergencia económica producto de la salida de la convertibilidad y el incumplimiento de pago de su deuda externa (2000-2002), la nación en reconocimiento de las dificultades de financiamiento de algunas provincias implementó un programa tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de la deuda y lograr tasas más convenientes para aquellas jurisdicciones cuyas dificultades lo justificaban, previa suscripción de compromisos individuales de reducción del déficit, de contención, eficiencia y transparencia de sus gastos, de saneamiento de las finanzas públicas provinciales y municipales, si correspondiera; lo que se tradujo en diversas negociaciones a través de pactos fiscales que comprometieron parte de los recursos percibidos por las provincias en concepto de coparticipación.

Se afianza, en el Gráfico 4 para el período 2003-2009, el rasgo de mayor discrecionalidad en los envíos de recursos a las provincias, ya que la participación de las transferencias corrientes del gobierno nacional se mantuvo en general constante, o bien se incrementó notoriamente en el conjunto de los ingresos.

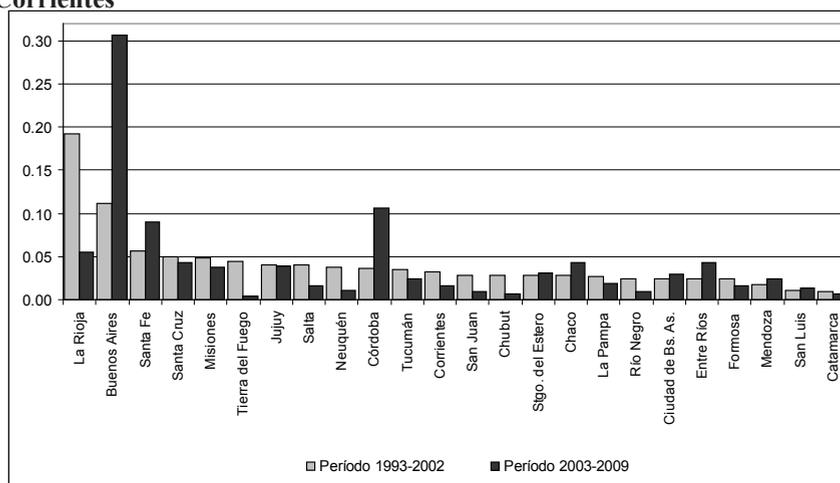
Gráfico 4. Argentina, 2003-2009: Participación porcentual de los ingresos por provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

En relación al análisis previo y al objetivo del trabajo, se expone en el Gráfico 5 la distribución interjurisdiccional promedio de las Transferencias Corrientes para los períodos 1993-2002 y 2003-2009.

Gráfico 5: Argentina: Distribución interjurisdiccional de Transferencias Corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

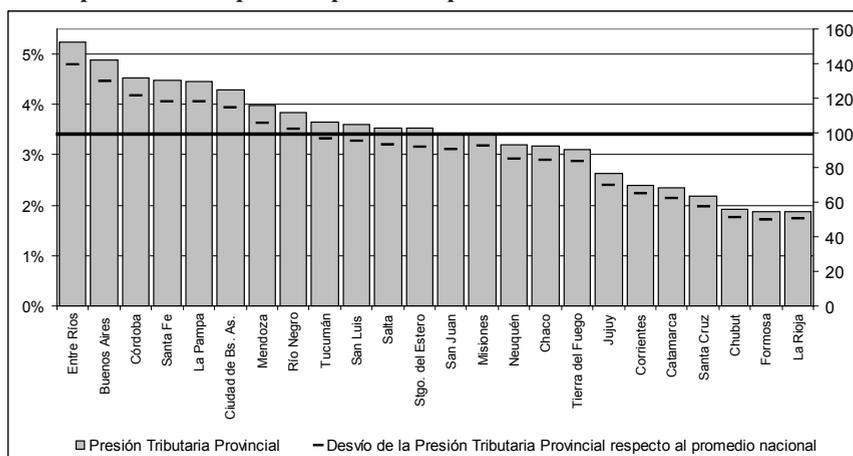
La Rioja y Buenos Aires se destacan, durante el período 1993-2002, como las provincias participación tuvieron en la distribución horizontal de transferencias, a saber 18 % y 12% respectivamente. Por otro lado, las provincias de Santa Fe, Santa Cruz, Misiones, Tierra del Fuego observaron una participación cercana al 5% del total de transferencias corrientes; mientras que al resto se le asignó una participación que rondó entre el 1% y el 4%.

Durante el período 2003-2009, se destacó el importante incremento en la participación de la distribución de las transferencias corrientes que observaron las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, lo que tuvo como contrapartida una notoria disminución en el porcentaje que recibieron las provincias de La Rioja, Tierra del Fuego, Chubut, San Juan, Neuquén y Salta. Finalmente, se destaca el incremento observado en Chaco y Entre Ríos, alcanzando una participación próxima al 5% del total de transferencias.

De lo anterior, se observa una notoria disparidad en la distribución interjurisdiccional de transferencias corrientes durante los períodos considerados. Ello motiva indagar sobre el comportamiento de los posibles determinantes del patrón de distribución observado.

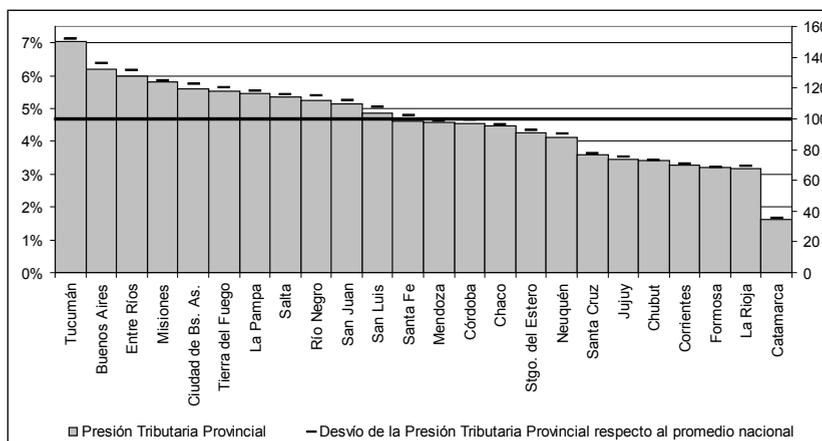
Los Gráficos 6 y 7 ilustran sobre la evolución de la Presión Tributaria Provincial y el desvío de la Presión Tributaria Provincial respecto al promedio nacional, para los períodos 1993-2002 y 2003-2009 respectivamente. En primer lugar, se observa un incremento del 35,44% en la presión tributaria provincial promedio desde el 3,40% al 4,60%, en el primer y segundo periodo respectivamente. Lo que se explica por un incremento generalizado de la presión tributaria de todas las jurisdicciones, excepto las provincias de Córdoba y Catamarca, en las que se observó un descenso del 0.16% y 32% respectivamente. Es de resaltar, que las provincias de: San Juan, Salta, Santa Cruz, La Rioja, Misiones, Formosa, Tierra del Fuego, Chubut y Tucumán experimentaron un aumento de la presión tributaria superior al 50%.

Gráfico 6. Argentina, 1993-2002: Presión Tributaria Provincial e Índice de desvío provincial respecto al promedio provincial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

Gráfico 7. Argentina, 2003-2009: Presión Tributaria Provincial e Índice de desvío provincial respecto al promedio provincial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

IV. MODELO DE DATOS DE PANEL: ESTIMACION Y RESULTADOS

La presente sección introduce un modelo de datos de panel para las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de explicar los factores económicos, fiscales y político-institucionales, que determinaron la evolución de la participación que cada jurisdicción observó en el total de transferencias corrientes nacionales durante el período 1993-2009. En relación a ello, se estimarán las siguientes especificaciones del modelo:

$$(1) \text{ trans_total}_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i}\text{presion_trib}_{it} + \beta_{3a}\text{al_gob}_{it} + \beta_{4i}\text{copart_neta}_{it} + \beta_{5i}\text{coef_gini}_{5it} + \beta_{6i}\text{tasa_desem}_{6it} + \mu_{it}$$

$$(2) \text{ trans_total}_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i}\text{desv_pres_trib}_{it} + \beta_{3a}\text{al_gob}_{it} + \beta_{4i}\text{copart_neta}_{it} + \beta_{5i}\text{coef_gini}_{it} + \beta_{6i}\text{tasa_desem}_{it} + \mu_{it}$$

donde:

trans_total es la variable dependiente representando la participación de cada jurisdicción en el total de Transferencias Corrientes desde el nivel nacional a las provincias para cada año.

y

β_{it} es la ordenada al origen correspondiente a cada jurisdicción provincial.

μ_{it} a su vez representa el termino de error, o perturbación aleatoria, que se ajusta a los clásicos supuestos de $E(\mu_{it}) \sim N(0, \sigma^2)$.

El conjunto de variables independientes utilizadas, con indicación del signo esperado para su coeficiente, se define como:

presion_trib: Presión Tributaria provincial.

Representa la Presión Tributaria Provincial definida como la participación de los Ingresos Tributarios Propios en el Producto Bruto Geográfico correspondiente. Se espera que esta variable se encuentre negativamente relacionada con la participación de cada provincia en las transferencias corrientes, en razón de que mayor capacidad recaudatoria por unidad de producto de la jurisdicción no solo aumenta la autonomía financiera sino que disminuirá la necesidad de contar con transferencias corrientes nacionales para cumplir con el principio de suficiencia financiera.

desv_pres_trib: Desvío de la presión tributaria provincial respecto del promedio del total de jurisdicciones.

Representa el desvío de la presión tributaria provincial respecto del promedio del total de jurisdicciones. Se espera que esta variable se encuentre negativamente relacionada con la participación de cada provincia en las transferencias corrientes, en razón de que una mayor proximidad de la presión tributaria de una provincia al promedio implica una menor necesidad de contar con transferencias corrientes nacionales para cumplir con el principio de suficiencia financiera.

al_gob: Alineación política con el gobierno nacional.

Indica la alineación que provincias del mismo signo político tengan con el Gobierno Nacional, representada en general por apoyos políticos y legislativos a las iniciativas del oficialismo en el Congreso Nacional. El signo esperado del coeficiente es positivo ya que se supone que la contracara de la alineación es la disponibilidad de mayores transferencias corrientes.

copart_neta: Participación de cada jurisdicción en la distribución primaria provincial de Coparticipación Federal de Impuestos neta de Fondos Educativos (Ley 26.075).

Representa la participación de cada jurisdicción en la distribución primaria provincial de Coparticipación Federal de Impuestos neta de Fondos Educativos (Ley 26.075). Se espera que la distribución resultante se encuentre inversamente vinculada con la participación correspondiente a cada provincia en las transferencias corrientes, debido al supuesto de que las transferencias equiparan de alguna forma los ingresos disponibles provinciales y tienden a reducir el desequilibrio horizontal.

coef_gini: Coeficiente de Gini de la jurisdicción.

Representa el Coeficiente de Gini de cada provincia, para el cual se empleo como variable de ingreso el monto de ingreso de la ocupación principal percibido durante el mes por cada individuo relevado en la Encuesta Permanente de Hogares. Se espera que la variable este positivamente relacionada con la participación correspondiente a cada provincia en las transferencias corrientes, debido a que conforme se reduce el valor del coeficiente de Gini disminuye la desigualdad en la provincia y en consecuencia se reduce la necesidad de percibir transferencias discrecionales destinadas a fines sociales.

tasa_desem: Tasa de desempleo de la jurisdicción.

Representa la Tasa de Desempleo de cada provincia. Se espera que la variable este negativamente relacionada con la participación correspondiente a cada provincia en las transferencias corrientes, debido a que conforme se reduce el desempleo en la provincia y en consecuencia, menor es la necesidad de percibir transferencias discrecionales destinadas a acciones de empleo.

La elección de emplear un modelo de datos de panel se fundamenta en la posibilidad de disponer de mayor cantidad de datos a través del tiempo para una unidad de corte transversal, lo que posibilita mayor variabilidad, menor colinealidad entre las variables, mayor cantidad de grados de libertad y mayor eficiencia. Por otro lado, un modelo de datos de panel permite observar relaciones dinámicas y controlar la heterogeneidad entre las unidades de corte transversal. Además, estos modelos contienen explícitamente efectos no observados, los que pueden tratarse como variables aleatorias derivados de la población junto con las variables explicativas observadas y permite establecer la existencia de correlación entre los efectos no observables y las variables explicativas (Wooldridge, 2002).

Dado la naturaleza de las variables explicativas empleadas en el modelo, las mismas pueden estar correlacionadas con el término de error, implicando la presencia de endogeneidad. Lo anterior puede deberse a la omisión de variables, a los errores en la medición y a la simultaneidad. El método de variables instrumentales ofrece una solución al problema de endogeneidad pero requiere se recurra a un conjunto de variables observables que satisfagan dos condiciones: en primer lugar, no deben estar correlacionadas con el término de error, y en segundo lugar, debe existir una relación estadísticamente significativa entre el conjunto de variables definidas y las consideradas endógenas. Cuando el conjunto propuesto de variables satisfacen ambas condiciones, pueden considerarse candidatas a instrumentos de las variables endógenas.

Bajo esta metodología y con el fin de establecer la naturaleza de las variables explicativas, se recurre al Test de Endogeneidad, equivalente a estimar el modelo considerando a los regresores como exógenos y testear las condiciones de ortogonalidad. De esta manera, bajo la hipótesis nula se establece que los mismos pueden ser tratados como exógenos (Baum et al, 2007). En caso de rechazarse la hipótesis nula, se acepta la utilización del método de variables instrumentales en presencia de endogeneidad, y por consiguiente debe realizarse test de identificación de Kleibergen Paap, test de identificación débil de Kleibergen Paap y test de significación conjunta de los regresores endógenos de Anderson Rubin y Stock Wright⁵⁶.

En el modelo presentado a través de las especificaciones (1) y (2), los regresores considerados potencialmente endógenos son la Presión Tributaria y el Desvío de la presión tributaria provincial respecto del promedio del total de jurisdicciones, en razón del efecto sustitución existente entre los tributos provinciales y las transferencias corrientes nacionales y su impacto en el gasto público provincial y el consecuente efecto multiplicador sobre el Producto Bruto Geográfico.

Dado que el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos presentan una elevada participación dentro de los tributos provinciales, se han considerado a la población y a la tasa de actividad de cada jurisdicción como instrumentos de las variables consideradas potencialmente endógenas.

⁵⁶ Para una mayor comprensión del desarrollo econométrico de los tests empleados, ver Baum et al., 2007.

Es habitual, en los modelos de datos de panel, la presencia de heterocedasticidad cuando no se cumple el supuesto de que en un modelo clásico de regresión lineal la varianza de la perturbación aleatoria sea un número constante e igual a σ^2 , dejando de tener por lo tanto los estimadores mínimo-cuadrado ordinarios varianza mínima y de ser eficientes⁵⁷. Lo anterior se debe a la heterogeneidad de las unidades de sección transversal presente en este tipo de modelos⁵⁸. Para determinar la existencia de heterocedasticidad se utilizó el test de Wald modificado.

Por otro lado, y dado que el modelo de datos de panel estima coeficientes de variables correspondientes a unidades de sección transversal durante un período de tiempo, no es de descartar que la autocorrelación⁵⁹ acompañe al fenómeno de heterocedasticidad, por lo que se usó el test de Wooldridge con el fin de establecer si las variables especificadas se encontraban autocorrelacionados.

Dado que las estimaciones en modelos de datos de panel pueden también presentar el problema de que las observaciones de ciertas unidades estén correlacionadas con las observaciones de otras unidades en el mismo período de tiempo (o sea que hay correlación entre los errores de diferentes unidades de sección transversal), se recurrió a la Prueba de Breusch y Pagan para detectar la posible existencia de la denominada correlación contemporánea.

Finalmente, dado que los modelos de datos de panel pueden ser estimados mediante un modelo de efectos fijos o aleatorios, se utilizó el test de Hausman con el fin de evaluar la calidad de las diversas estimaciones econométricas realizadas.

El análisis de los efectos aleatorios asume estricta exogeneidad y ortogonalidad entre los efectos no observables y las variables explicativas; mientras que en presencia de efectos fijos, la posible existencia de un efecto no observable, constante en el tiempo, permite que el último se encuentre arbitrariamente correlacionado con las variables explicativas. En caso de verificarse lo anterior, el modelo de datos de panel con efectos fijos resulta más robusto que el modelo estimado bajo efectos aleatorios.

⁵⁷ Los estimadores dejan de ser MELI.

⁵⁸ La posibilidad de heterocedasticidad en modelos de datos de panel es reconocida de una u otra forma por todos los econométricos. Para un tratamiento de este tema, véase Wooldridge (2002) y Gujarati (2004).

⁵⁹ La autocorrelación, o correlación serial, se da cuando un modelo de regresión lineal no cumple el supuesto de que los errores –dentro de la función de regresión poblacional- no son aleatorios o no correlacionados.

La elección entre los modelos de efectos fijos y aleatorios se efectuó tomando como criterio el test desarrollado por Hausman (1978), en el cual se estiman las diferencias entre los efectos fijos y aleatorios. En caso de que la diferencia resulte estadísticamente significativa se verifica la presencia de correlación entre los efectos no observables y las variables explicativas y por lo tanto, el modelo de efectos fijos resulta más consistente.⁶⁰

Las series utilizadas para las estimaciones se elaboraron con datos provenientes de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, la Secretaría de Programación Económica e información de la Encuesta Permanente de Hogares publicada por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En primer lugar, se estimaron los modelos (1) y (2) para los periodos 1993-2002 y 2003-2009, considerando la vigencia de modelos económicos diferentes, el régimen de convertibilidad y el modelo iniciado luego de la devaluación, enfocado en el estímulo a la demanda agregada.

En relación al periodo 1993-2002, se estimaron ambos modelos propuestos, en donde la especificación (1), descartando la variable Tasa de Desempleo, resultó con mayor poder explicativo.

A continuación se presenta la especificación (1) y sus correspondientes tests⁶¹, que rechazaron la hipótesis de que la presión tributaria es endógena. Para ello, el modelo se estimó mediante Mínimos Cuadrados Generalizados.

Tabla 1. Resultados estimaciones. Periodo 1993-2002

Variables	Signo Esperado	Coefficiente Estimado
al_gob	+	0.0046 (2.04**)
presion_trib	-	-0.1957 (-1.36)
copart_neta	-	-6.8108 (-4.64***)
coef_gini	+	0.0565 (1.05)

Wald Chi 467.01 (prob 0.000***)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Programación Económica.

Test "Z" entre paréntesis. *** al nivel del 1%, ** al 5%, * al 10%, sin asterisco mayor al 10%.

⁶⁰ El Test de Hausman supone varianza homoscedástica y ausencia de correlación entre los errores. Cuando no se cumple alguno de los supuestos, es necesario estimar el test robusto de Hausman propuesto en Wooldridge (2002).

⁶¹ En el Anexo se pueden consultar los resultados de los test para los modelos estimados.

La tabla anterior da evidencia que las variables presentaron el signo esperado, pero solo la alineación con el gobierno nacional y la coparticipación neta resultaron estadísticamente significativas.

La variable afinidad con el gobierno nacional indica un rasgo de discrecionalidad por parte del gobierno nacional en la participación de cada jurisdicción en las transferencias corrientes⁶². El compromiso político asumido por las provincias respondió a la necesidad de disponer de fondos que mitigaran la disminución en autonomía financiera provincial y el estancamiento de los recursos nacionales de transferencia automática, tal como fue descrito en la sección anterior.

En relación a la fracción de los recursos por coparticipación federal que percibieron las provincias, se observó un efecto sustitución con la participación en la distribución de transferencias corrientes, lo que tuvo como contrapartida el compromiso político de los gobiernos subnacionales con el gobierno central, producto de los numerosos acuerdos y pactos fiscales sancionados durante la década del noventa.

Por su parte, para el periodo 2003-2009, de la estimación de los modelos propuestos, surge la especificación (2) y sus correspondientes tests⁶³, no rechazándose la hipótesis de que el desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio es endógena. Por ello, el modelo se estimó empleando Variables Instrumentales.

⁶² Sin embargo, esta conclusión debiera tomarse con cierto cuidado dado la forma simple en la que se diseñó la variable categórica alineación con el gobierno central: 1 en el caso de alineación o similar signo político y 0 en el caso contrario. Es probable que alguna otra formulación más compleja y realista de la variable arroje resultados más concluyentes; en particular, si el objetivo del gobierno nacional fuera contar con una base amplia de apoyo parlamentario, el volumen de recursos fiscales transferidos a las provincias podrían estar de alguna forma positivamente relaciones con la formación de coaliciones con el nivel central. Al mismo tiempo, esta variable podría medirse de otra forma si el partido político del presidente y el de los gobernadores provinciales fuera el mismo, debido a que la alineación se podría materializar a través de la conformación de los ministerios y de las cámaras; al respecto, Amorim Neto y Gomes Simonassi (2008), destacan que una importante determinante del gasto público en los sistemas presidencialistas de América Latina es la composición de los gabinetes de ministros y proponen una medida de la participación ministerial de personas de cada provincia, suponiendo que se observará una mayor transferencia de recursos a las jurisdicciones subnacionales cuanto mayor sea su participación ministerial, como de hecho lo muestran el nivel de anticipos per cápita del tesoro a la provincia de La Rioja, durante la presidencia de Carlos Menem y, posteriormente, las transferencias a la provincias de Santa Cruz y Buenos Aires durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

⁶³ En el Anexo se pueden consultar los resultados de los test para los modelos estimados.

Tabla 2: Resultados estimaciones. Periodo 2003-2009

Variables	Signo Esperado	Coefficiente Estimado	Coefficiente Estimado (*)
al_gob	+	0.0787621 (1.73*)	0.0477819 (1.79*)
desv_pres_trib	-	-0.0089299 (-1.60*)	-0.0058107 (-1.78*)
copart_neta	-	-9.396296 (-2.15**)	-8.280329 (-2.17**)
coef_gini	+	-0.8353967 (-1.20)	-0.0051883 (-0.02)
tasa_desem	+	0.7521257 (1.23)	-

Especificación (2): Test F 1.45 (0.2096) R² centrado -7.826

Especificación (2'): Test F 1.79 (0.1340) R² centrado -3.0079

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Programación Económica y Encuesta Permanente de Hogares publicada por el INDEC.

Test "Z" entre paréntesis. *** al nivel del 1%, ** al 5%, * al 10%, sin asterisco mayor al 10%.

(*) Especificación (2) excluyendo la variable Tasa de Desempleo.

De la estimación de la especificación (2), surge como relevante una variante de la misma en la que se excluye la variable Tasa de Desempleo. En ambas regresiones las variables que resultaron significativas y con el signo esperado fueron: la alineación con el gobierno nacional, el desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio del total de las jurisdicciones y la coparticipación neta.

Desde el año 2003, con los inicios de la recuperación económica, las provincias lograron alcanzar mayor autonomía financiera sobre la base de un incremento en su capacidad recaudatoria, lo que se reflejó como se mostrara en los hechos estilizados en un incremento generalizado de la presión tributaria provincial. Al mismo tiempo, la correlación negativa existente entre el desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio del total de las jurisdicciones y la participación de cada provincia en la distribución de Transferencias Corrientes indicaría la tendencia de las últimas a equiparar horizontalmente la participación de los ingresos tributarios propios.

Al igual que en período anterior se observó un efecto sustitución entre la participación correspondiente a transferencias corrientes y coparticipación neta. Estos resultados guardan relación con la demora del Congreso

Nacional en dictar la nueva ley de coparticipación, frente a lo cual las provincias debieron negociar transferencias corrientes discrecionales para alcanzar el principio de suficiencia financiera a las que en general el gobierno nacional condicionó a un alineamiento con sus propias políticas (lo que se reflejó en el coeficiente positivo y significativo de la variable afinidad con el gobierno nacional). Ello alcanzó también a las transferencias de numerosos programas nacionales con carácter asistencialista, para cuyo acceso las provincias debían a su vez asumir compromisos presupuestarios. Sin embargo, al emplear las variables tasa de desempleo y coeficiente de Gini no se observó la existencia de un principio de equiparación horizontal en la participación en la distribución de las transferencias corrientes.

V. Conclusiones

Con el objetivo de analizar las variables que explican el desempeño y crecimiento absoluto y relativo de las transferencias corrientes discrecionales a las provincias argentinas, se revisa en el trabajo el marco conceptual que explica su operatoria e impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales (y emergencia del efecto *fly paper*) que producen las asignaciones condicionadas simples y las que requieren contrapartida de gasto provincial (*matching grant*).

Durante el período 1993-2009, la participación relativa de las transferencias corrientes discrecionales en el total de recursos provinciales argentinos aumentó sostenidamente, mientras que disminuyó la participación de los ingresos propios indicando una pérdida de interés provincial en explotar sus propias fuentes tributarias y, en consecuencia, una disminución del grado general de responsabilidad (accountability) del nivel subnacional. Este rasgo se acentuó en el subperíodo 2003-2009 en el que tanto las presidencias de Néstor Kirchner como la de Cristina Fernández parecieron preferir este mecanismo de relación fiscal interjurisdiccional con las provincias, frente a la inacción legislativa por dictar el nuevo Régimen de Coparticipación como se estableció en la reforma constitucional de 1994. Contrariamente al caso argentino, los estados brasileños incrementaron en el período la participación porcentual de los ingresos propios y se evidenció una notoria caída de la importancia relativa de las transferencias voluntarias desde la Unión; valga sin embargo destacar que, a diferencia del caso argentino, el tributo más importante (impuesto a la circulación de mercaderías y servicios) es precisamente un

impuesto al valor agregado subnacional de cuya recaudación se encargan los estados brasileños.

Asimismo, se señala que la distribución de transferencias corrientes responde a un mecanismo de distribución que implica el compromiso político de las provincias con el gobierno nacional y la ausencia de un rasgo de equidad horizontal en su asignación en lo referente a pobreza y desigualdad.

Es de destacar que durante los períodos 1993-2002 y 2003-2009, los ingresos impositivos provenientes del régimen de coparticipación federal, actuaron como fondos sustitutos a las Transferencias Corrientes discrecionales a fin de mantener la suficiencia financiera, lo que tuvo como contrapartida un notorio acercamiento de los gobiernos subnacionales con el gobierno central, producto de los numerosos acuerdos y pactos fiscales sancionados durante la década del noventa y el avance de gobierno nacional sobre la distribución primaria de recursos por coparticipación.

Asimismo, las provincias observaron un incremento en la presión tributaria durante el período 2003-2009; sin embargo, la variable desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio del total de jurisdicciones, resalta que el acceso a las transferencias corrientes bajo la modalidad *Matching Grant* fue un rasgo característico del período. Lo cual indica que los gobiernos provinciales -comprometidos con elevadas partidas para estos ítems- tendieron a buscar la suficiencia financiera mediante mayores transferencias corrientes nacionales, condicionadas a la alineación política con el gobierno nacional, aun cuando ello implicara fortalecer la relación de agencia entre el nivel central y los gobiernos provinciales.

Referencias

- ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA (ASAP) (2010): “Transferencias a provincias y municipios incluidas en el presupuesto de la Administración Nacional 2010 Inicial”.
- AMARAL FILHO J. (2008): “*Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil*”. 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- AMORIM NETO O. y A. GOMES SIMONASSI (2008): “The Political Economy of Intergovernmental Fiscal Transfers in Brazil (1985-2004)”. 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- BAUM C. SCHAFFER M. y STILLMAN S. (2007): “*Enhanced routines for instrumental variables/GMM estimation and testing*”. Boston College Economics Working Paper N° 667.
- BROWN C.V. and P. M. JACKSON (1983), “*Public Sector Economics*”, Martin Robertson, Oxford, U.K.
- COX G. W. and M. D. McCUBBINS (1986), “*Electoral Politics as a Redistributive Game*”, The Journal of Politics, 48, págs. 370-389, Cambridge University Press.
- DA COSTA NUNES R. y S. PERES PERES NUNES (2000): “*Revenue Sharing: A problem of Federalism in Brazil*”. Brazilian Journal of Political Economy, Vol. 20, N° 4 (80), October-December/2000.
- DIXIT A. and J. LONDREGAN (1998), “*A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy*”, Journal of Political Economy, 51, págs. 195-209.
- GUJARATI D. N. (2004), “*Econometría*”, Mc Graw Hill, México.
- LINDBECK A. and J. WEIBULL (1993), “*Ideology, tactics and redistributive politics*”, Quarterly Journal of Economics, 124, págs. 497-529.
- MINISTERIO DE HACIENDA SECRETARÍA DE LA RENTA FEDERAL COORDINACIÓN-GENERAL DE POLÍTICA TRIBUTARIA (2002): “Sistema y Administración Tributaria en Brasil Una Visión General”.
- PORTO A. (2002), “*Microeconomía y Federalismo Fiscal*”, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- REZK E., LAFIT G. y V. RICCA (2010), “Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales” (en *Coparticipación Argentina y Financiación*

Autonómica Española: Un Estudio de Federalismo Fiscal Comparado, Rezk, Pedraja, Suárez Pandiello Editores), en prensa.

STEVENS J. B. (1993), *The Economics of Collective Choice*, Westview Press Inc., USA.

ANEXO I

En el Cuadro 1 se describen las variables empleadas para estimar los modelos (2), (2.1), (3) y (3.1).

Cuadro I. Listado de variables empleados en la estimación del modelo

Lista Variables	
Trans_Cor	Transferencias corrientes
ION	Ingresos de Origen Nacional
IOP	Ingresos de Origen Provincial
Inv_PBG	Inversa del PBG
EP	Empleados Públicos
Res_Fin	Resultado Financiero (Ingresos-Gastos)
al_gob	Alineación del Gobernador con el Gobierno Nacional
gas_cor	Gasto Corriente
gas_cap	Gasto de Capital
Gto_SyA	Gasto en Salud y Asistencia Social
Gto_Edu	Gasto en Educación, Ciencia y Técnica
Gto_Tra	Gasto en Trabajo
Gto_VyU	Gasto en Vivienda y Urbanismo
Gto_SS	Gasto en Seguridad Social
LRes_Fin	Resultado Financiero Rezagado en un período
L2Res_Fin	Resultado Financiero Rezagado en dos período
Pob	Población

En el Cuadro 2 se enumeran las variables de estados representativas de las 24 provincias argentinas incorporadas en el análisis.

Cuadro II. Listado de variables de estado empleados en la estimación del modelo de Datos de Panel de Efectos Fijos

Lista de Provincias			
1	CABA	13	Mendoza
2	B u e n o s Aires	14	Misiones
3	Catamarca	15	Neuquén
4	Córdoba	16	Río Negro
5	Corrientes	17	Salta
6	Chaco	18	San Juan
7	Chubut	19	San Luis
8	Entre	20	Santa Cruz
9	Formosa	21	Santa Fe
10	Jujuy	22	Santiago del Estero
11	La Pampa	23	Tucumán
12	La Rioja	24	Tierra del Fuego

Se exponen a continuación los resultados del Test Robusto de Hausman, utilizado para establecer la conveniencia de emplear un modelo de efectos fijos frente a uno de efectos aleatorios suponiendo, como hipótesis nula, que la especificación responde a un modelo de efectos aleatorios. Se estimaron asimismo los Tests de Wooldridge y de Wald para establecer respectivamente la posible existencia de autocorrelación y de heterocedasticidad. También se aplicó sobre las especificaciones el Test de Breusch y Pagan, con el fin de determinar la existencia de correlación serial; no se encontró, sin embargo, evidencia para rechazar la hipótesis nula⁶⁴.

⁶⁴ La estimación del test de Breusch y Pagan para establecer presencia de correlación contemporánea no cumplió con el supuesto de que la matriz de residuos sea no singular.

Cuadro III. Argentina - Resultados de los Test para el período 1993-2002

Modelo	Test Robusto de Hausman	Test de Wooldridge	Test de Wald	Test de Endogeneidad
Especificación 1	6.59 (0.0001)	9.838 (0.0048)	5891.59 (0.000)	1.435 (0.2309)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaria de Programación Económica de Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Valores de los estadísticos y probabilidad entre paréntesis.

Cuadro IV. Argentina - Resultados de los Test para el período 2003-2009

Modelo	Test Robusto de Hausman	Test de Wooldridge	Test de Wald	Test de Endogeneidad
Especificación 2	7.67 (0.000)	76.782 (0.000)	7.4e+05 (0.000)	7.906 (0.0049)
Especificación 2 (')	9.70 (0.000)	73.708 (0.000)	8.8e+05 (0.000)	5.953 (0.0147)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaria de Programación Económica de Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Valores de los estadísticos y probabilidad entre paréntesis.

(') Especificación (2) excluyendo la variable Tasa de Desempleo.

Cuadro V. Argentina- Resultados de los Test modelos variables instrumentales para el período 2003-2009

Modelo	Test de Identificación (Kleibergen-Paap) Estadístico LM	Test de Identificación Débil (Kleibergen-Paap) Estadístico F	Test de Significatividad conjunta	
			Estadístico Chi-sq	
			Anderson-Rubin	Stock-Wright
Especificación 2	2.44 (0.2953)	1.477 (*)	14.68 (0.0007)	7.84 (0.0199)
Especificación 2 (')	3.84 (0.1467)	2.71 (*)	9.60 (0.0082)	5.27 (0.0718)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica de Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Valores de los estadísticos y probabilidad entre paréntesis.

(') Especificación (2) excluyendo la variable Tasa de Desempleo.

(*) Stock-Yogo Weak ID Test valores críticos: 10% maximal IV size 19.93

15% maximal IV size 11.59

20% maximal IV size 8.75

25% maximal IV size 7.25

ANEXO II

Cuadro I. Referencias siglas de Estados de Brasil

Estados de Brasil			
AC	Acre	PA	Pará
AL	Alagoas	PB	Paraíba
AM	Amazonas	PE	Pernambuco
AP	Amapá	PI	Piauí
BA	Bahia	PR	Paraná
CE	Ceará	RJ	Rio de Janeiro
DF	Distrito Federal	RN	Rio Grande do Norte
ES	Espírito Santo	RR	Roraima
GO	Goiás	RS	Rio Grande do Sul
MA	Maranhão	SC	Santa Catarina
MG	Minas Gerais	SE	Sergipe
MS	Mato Grosso do Sul	SP	São Paulo
MT	Mato Grosso	TO	Tocantins