



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

XLVI Reunión Anual

Noviembre de 2011

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-99570-9-7

PROCICLICIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN
ARGENTINA E IMPLICANCIAS PARA EL
DISEÑO DE POLÍTICAS DE FEDERALISMO
FISCAL

Gatti, Nicolás
Puig, Jorge

PROCICLICIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN ARGENTINA E IMPLICANCIAS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE FEDERALISMO FISCAL¹

Nicolás Gatti²
(UADE)

Jorge Pablo Puig³
(UNLP)

¹ Se agradecen por valiosos comentarios a Ricardo Bebczuk, Atilio Elizagaray, Daniel Artana y muy especialmente a Dario Tortarolo. Los errores y opiniones son atribuibles solo a los autores.

² Universidad Argentina de la Empresa (UADE). nicolas_gatti@hotmail.com

³ Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). puijorge@hotmail.com

Resumen

El debate acerca de cómo debe ser el comportamiento de la política fiscal ha sido un asunto de gran relevancia desde los orígenes de la macroeconomía. Diversa literatura se ha desarrollado sobre la base de intentar predecir el comportamiento de la política fiscal durante el ciclo económico. Si la política fiscal se determinara de acuerdo a lo que sugieren los modelos keynesianos o ricardianos inspirados en Barro (1979), debería observarse un comportamiento contracíclico o acíclico de la política fiscal. Sin embargo, en los países latinoamericanos, y en especial en Argentina, la política fiscal tiende a ser asimétrica, es decir procíclica en tiempos de bonanza y contracíclica en tiempos de escasez. En el presente trabajo se concluye a favor de la hipótesis anterior para Argentina y se destacan los principales factores contingentes a tener en cuenta la hora de diseñar la política fiscal nacional.

A nivel provincial dentro de Argentina, la política fiscal resulta procíclica, dado que las provincias más grandes del país, como Buenos Aires, Santa Fé y CABA, tienen un comportamiento fiscal en línea con el resultado hallado para el país. En el caso de las provincias más pequeñas se encuentran resultados mixtos que no logran contrarrestar el resultado global. A nivel agregado, las provincias presentan un comportamiento fiscal procíclico, lo cual condiciona cualquier intento por parte del Estado Nacional de llevar adelante políticas contracíclicas, y es un elemento a tener en cuenta a la hora de elaborar herramientas de análisis sobre el desempeño fiscal agregado.

Abstract

The debate about how should be the behavior of fiscal policy has been important since the origins of macroeconomics. A lot of literature had been developed trying to predict the behavior of fiscal policy during cycle. If fiscal policy is determined according to what Keynesian or Ricardian models suggest or inspired by Barro (1979), should be observed counter-cyclical behavior or acyclic fiscal policy. However, in Latin American countries, and especially in Argentina, fiscal policy tends to be asymmetric; that is pro-cyclical in good times and counter-cyclical in recession. This paper validates the previous hypothesis for Argentina and highlights the main factors to take into account to design a national fiscal policy.

At provincial level in Argentina, fiscal policy is procyclical, as the country's largest provinces such as Buenos Aires, Santa Fe and CABA, behave in line with fiscal result found for the country. In the case of smaller provinces were found mixed results that fail to counteract the result global. At the aggregate level, the provinces have a procyclical fiscal behavior and this undermine any attempt by the Federal Government to carry out countercyclical policies. Additionally, this is a factor to take into account when developing analytical tools on aggregate fiscal performance.

JEL classification: H5, H7.

Palabras clave: Gasto Público, Prociclicidad, Federalismo Fiscal

Introducción

El comportamiento óptimo de la política fiscal a lo largo del ciclo con fines de estabilización constituye una pregunta de indudable relevancia en economías tanto emergentes como desarrolladas. Diversa literatura se ha desarrollado sobre la base de intentar predecir el comportamiento de la política fiscal durante el ciclo económico. Si la política fiscal se determinara de acuerdo a lo que sugieren los modelos keynesianos o ricardianos inspirados en Barro (1979), debería observarse un comportamiento contracíclico o acíclico de la política fiscal. Sin embargo, en los países latinoamericanos, y en especial en Argentina, la política fiscal tiende a ser asimétrica, es decir procíclica en tiempos de bonanza y contracíclica en tiempos de escasez.

Para Argentina, la explicación a este fenómeno suele encontrarse en los desequilibrios territoriales existentes y el papel de las políticas públicas para la corrección de los mismos. La creciente descentralización fiscal, de la Nación a las provincias, debido a la creación de nuevas provincias (de las 14 originales a 23 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad) y a la transferencia de funciones y responsabilidades de gasto han jugado un papel preponderante a lo largo de la historia. Más aún si se considera que dicha descentralización se dio de manera asimétrica entre los poderes tributarios –que quedaron concentrados en el gobierno nacional- y los gastos –que se transfirieron a las provincias- lo que originó un importante “desbalance vertical” que tuvo que ser cubierto con transferencias intergubernamentales.

La fuerte disociación entre las responsabilidades de gastar y de recaudar, junto con un pobre diseño de los sistemas de transferencias establecidos por la Ley de Coparticipación federal vigente, constituyó un incentivo para la indisciplina fiscal y el endeudamiento excesivo convirtiéndose así en el primer gran obstáculo para la implementación de una política fiscal contracíclica. En este sentido, a nivel provincial dentro de Argentina, la política fiscal resulta procíclica, dado que las provincias más grandes del país, como Buenos Aires, Santa Fé y CABA, tienen un comportamiento fiscal en línea con el resultado hallado para el país. En el caso de las provincias más pequeñas se encuentran resultados mixtos que no logran contrarrestar el resultado global. A nivel agregado, las provincias presentan un comportamiento fiscal procíclico, lo cual condiciona cualquier intento por parte del Estado Nacional de llevar adelante políticas contracíclicas, y es un elemento a tener en cuenta a la hora de elaborar herramientas de análisis sobre el desempeño fiscal agregado.

En vista de la importancia del tema para las políticas públicas, el objetivo de este estudio es analizar y brindar evidencia empírica sobre el comportamiento de la política fiscal (gasto público total y gasto público social) a lo largo del ciclo económico en Argentina y su vinculación con el federalismo fiscal. En particular, se hará hincapié en el impacto del régimen vigente de coparticipación de recursos sobre la prociclicidad fiscal y la necesidad de realinear los incentivos, al presente distorsionados por tal régimen, entre el Estado nacional y las provincias.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 1 se brinda una breve revisión de la literatura sobre política fiscal contracíclica. En la Sección 2, se demostrará la hipótesis de comportamiento del gasto público respecto del ciclo económico para Argentina como integrante del grupo de países en desarrollo a través de la aplicación de una metodología estadística desarrollada en la literatura, el denominado filtro Hodrick-Prescott. Luego, en la Sección 3, se analizará el efecto que la forma federal de gobierno tiene sobre las consideraciones del comportamiento de la política fiscal en Argentina, siendo para esto relevante las relaciones de la centralización/descentralización de los recursos y gastos del gobierno federal y los gobiernos subnacionales. La Sección 4 del trabajo se centra en identificar factores contingentes para el diseño de una política fiscal contracíclica. Por último, la Sección 5 concluye.

1. *Revisión de la literatura.*

La vasta literatura económica sobre el tema ha dado diferentes respuestas acerca de cómo debería comportarse la política fiscal durante el ciclo económico. Por una parte, la teoría keynesiana sostiene que la política fiscal debería ser contracíclica: los gobiernos deberían incrementar el gasto y reducir los impuestos durante la fase recesiva del ciclo, y deberían hacer lo contrario durante la fase expansiva. En consecuencia, debería observarse una correlación positiva entre la tasa impositiva media y el crecimiento del producto (relativo a la tasa de crecimiento tendencial), y una correlación negativa entre el gasto público y el crecimiento del producto.

Según Barro (1979), la política fiscal posee costos intertemporales de recaudación. Esto implica que si bien la política fiscal no tiene efectos reales sobre la elección óptima de tasa impositiva y niveles de deuda para un nivel de gasto público dado, existen efectos de segundo orden propios de la distorsión que se genera a partir de la imposición de una tasa impositiva mayor a las familias. La distorsión generada permite

evaluar principalmente el impacto de un aumento temporal en el nivel de gasto público generando un aumento del nivel de ingreso temporal, equivalente a una política contracíclica de emisión de deuda y una relación directa entre la tasa esperada de inflación y la tasa de crecimiento de la deuda nominal. En este sentido, los gobiernos deberían minimizar los costos intertemporales de recaudación, lo que implica la determinación de tasas impositivas constantes. De este modo, la política fiscal debería ser acíclica. Es decir, las correlaciones entre las variables de política fiscal y la tasa de crecimiento del producto deberían, en este caso, ser cercanas a cero.

Según la teoría, la política fiscal debería ser acíclica o contracíclica, es decir, las correlaciones entre las variables de política fiscal, tasa impositiva y nivel de gasto público, y la tasa de crecimiento del producto deberían ser cercanas a cero o negativas.

Sin embargo, la evidencia empírica para los países en desarrollo, entre los cuales se encuentra Argentina, contradice ambas hipótesis. En este sentido, Gavin et al (1996) y Gavin y Perotti (1997a) encuentran una marcada prociclicidad para los países de América Latina, mientras que Talvi y Vegh (2005) encuentran que este fenómeno es común a la mayoría de los países en desarrollo.

Planteado este dilema entre teoría y evidencia, la pregunta natural, y en absoluto trivial, es por qué tantos países emergentes, entre ellos Argentina, continúan llevando a cabo políticas fiscales procíclicas.

Braun y Di Gresia (2003) aseveran que la implementación de políticas fiscales procíclicas se debe tanto a respuestas automáticas como a respuestas discrecionales de las autoridades. Entre las primeras encontramos la baja incidencia de los estabilizadores automáticos en las cuentas fiscales. Los estabilizadores automáticos son, por ejemplo, por el lado de los ingresos fiscales los impuestos progresivos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas y por el lado del gasto público las prestaciones y el subsidio por desempleo. En cuanto al segundo grupo se pueden encontrar la elevada volatilidad de la economía, las restricciones políticas, la presencia de instituciones débiles y la imposibilidad de endeudamiento por falta de credibilidad.

Para Blejer (2007) la prociclicidad observada en la política fiscal de los países emergentes se ha explicado con dos tipos de argumentos: i) la ciclicidad del financiamiento, y ii) las presiones políticas durante el ciclo, combinadas con la persistencia de instituciones fiscales débiles. En sintonía con esta línea argumental, Velasco (1999) y Tornell y Lane (1999) sostienen que las presiones políticas al gasto

excesivo en tiempos prósperos difieren entre países en desarrollo y de la OCDE debido a los problemas que surgen al momento de asignar los recursos nacionales a ser coparticipados entre gobiernos estatales o provinciales. Particularmente en Argentina, debido a la Ley de Coparticipación Federal y sus modificaciones, una gran proporción de los recursos fiscales constituyen un fondo común del cual las provincias intentan extraer la mayor proporción posible. Cuando los ingresos impositivos aumentan (generalmente en la fase ascendente del ciclo), cada provincia encuentra individualmente racional presionar por una mayor porción de esos fondos debido a que el resto también lo está haciendo, generando así un comportamiento de manada.

El resultado ante el incremento de los recursos fiscales durante la fase ascendente del ciclo económico es la prociclicidad del gasto público producto de mejoras en las condiciones de financiamiento y, por otro lado, se genera un aumento en la presión política a nivel provincial por mayores transferencias que terminan por dar un mayor impulso al comportamiento procíclico del estado nacional.

En otras palabras, Argentina, siendo un país federal, posee una gran descentralización del gasto hacia las provincias, y una alta centralización nacional de la recaudación de impuestos. Este desbalance vertical, sumado a la falta de transparencia y a la discrecionalidad de las transferencias hacia las provincias, da origen a incentivos perversos de las provincias.

2. Comportamientos fiscales en el ciclo argentino

Para una definición de ciclo, el consenso macroeconómico reciente refiere a Burns y Mitchell (1946): *"Los ciclos económicos son un tipo de fluctuaciones encontradas en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su funcionamiento en empresas comerciales. Un ciclo consiste en expansiones que ocurren aproximadamente al mismo tiempo en muchas actividades económicas, seguidas generalmente de recesiones, contracciones y reactivaciones que se conectan con la fase de expansión del ciclo siguiente, esta secuencia es recurrente pero no periódica, la duración de los ciclos económicos varía entre más de un año y hasta diez o doce años, no son divisibles en ciclos más cortos."*

Asimismo, Mitchell (1951) habla de las distintas fases del ciclo, al *"discutir cómo la prosperidad produce condiciones que llevan a la crisis, cómo las crisis terminan en una depresión y finalmente cómo la depresión, luego de un tiempo, produce condiciones*

que nos llevan a una nueva recuperación". En pocas palabras, el ciclo económico puede ser definido como aquellas fluctuaciones recurrentes del nivel de producto. Empíricamente es posible distinguir entre la tendencia, que indica la evolución de largo plazo de la variable, y las fluctuaciones cíclicas de corto plazo alrededor de esta tendencia.

El procedimiento estadístico para estudiar ciclos consiste en la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott (o similar) sobre el logaritmo de la serie desestacionalizada, para de este modo extraer el componente cíclico (es decir, la diferencia entre la serie observada y su tendencia de largo plazo). Para medir el grado de prociclicidad, a esta nueva serie se le computa luego la correlación contemporánea y rezagada con respecto al producto. Se resalta el hecho de que la periodicidad de los datos es anual y por lo tanto, no se requiere la desestacionalización de las series. Así, una variable es procíclica si su componente cíclico esta positiva y significativamente correlacionado con el componente cíclico del producto. Si la correlación es negativa (no distinta de cero), la variable es es contracíclica (acíclica) (Elosegui, 2007).

Para analizar la política fiscal suele utilizarse como indicador el resultado de las cuentas públicas. No obstante, ello puede llevar a conclusiones erróneas sobre la orientación de la política. Ello se debe a que tanto los gastos como los ingresos del sector público poseen componentes cíclicos y permanentes, por lo que el resultado presupuestario observado en un momento del tiempo puede ser un indicador poco confiable de la política fiscal que sigue el gobierno (Basso; 2006).

Empleando la metodología recién descrita, en el presente apartado se analizará la prociclicidad del gasto público total y social para Argentina. La muestra abarca 24 años, cubriendo el período 1985-2008. Los datos de gastos público utilizados para el caso argentino provienen de ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) y la variable Producto Bruto Interno en pesos a precios de 1993 proviene del INDEC.

Antes de comenzar con el ejercicio, resulta conveniente evaluar brevemente las estadísticas descriptivas de las variables:

Tabla N°1: Estadísticas descriptivas de las series, en miles de pesos corrientes.

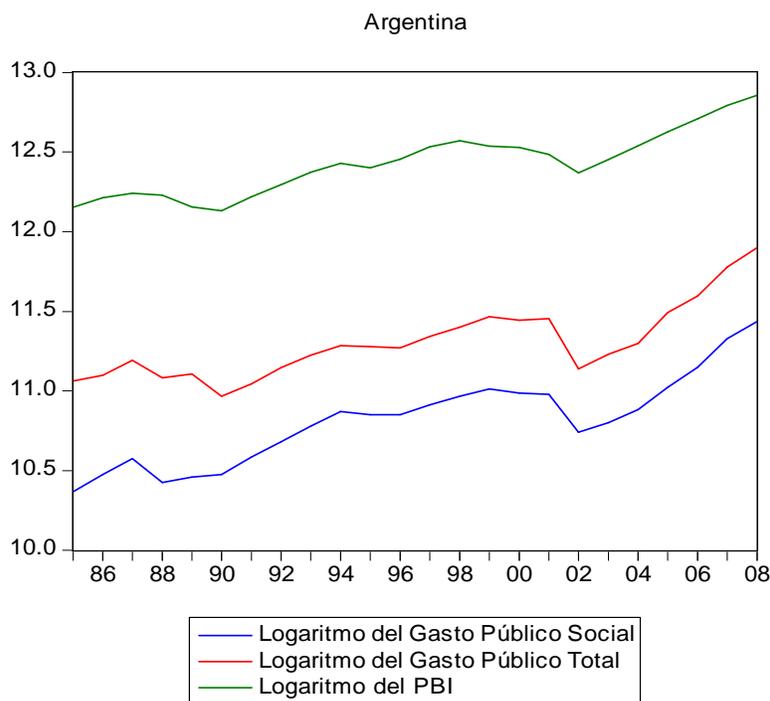
	Producto Bruto Interno	Gasto Público Social	Gasto Público Total
Media	254988.4	51814.05	83418.11

Mediana	253165.7	51607.18	78821.03
Máximo	383444.2	92600.44	147445.2
Mínimo	185548.3	31818.36	57934.43
Desvío Estándar	53019.35	15112.91	21526.06

Fuente: Elaboración Propia en base a ASAP

Acto seguido, se propone distinguir la tendencia y los comportamientos cíclicos de las variables Gasto Publico Total, Gasto Publico Social y Producto Bruto Interno (PIB, en adelante) constante para Argentina.

Gráfico N°1: Logaritmo del PBI, Logaritmo del Gasto Público Total y Logaritmo del Gasto Público Social



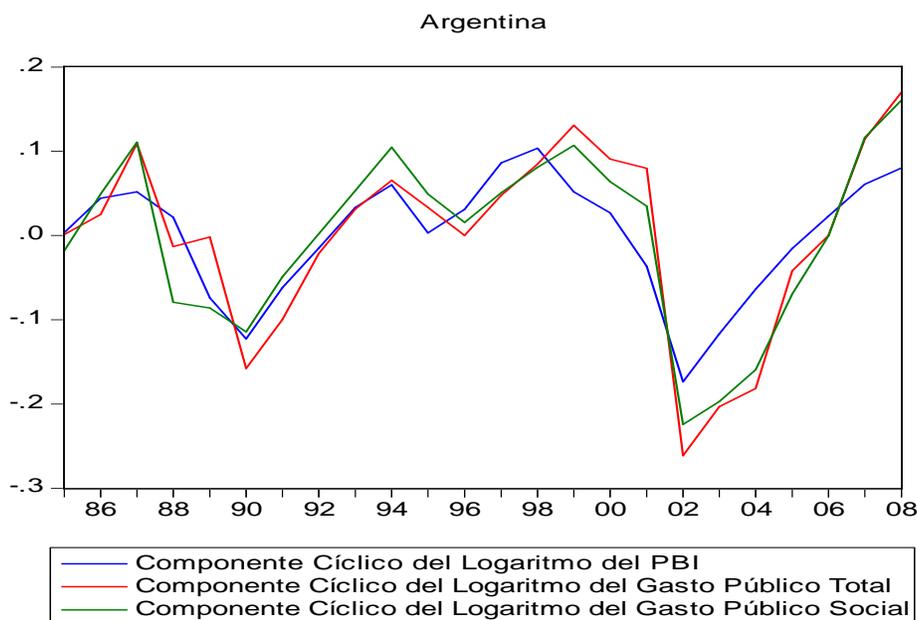
Fuente: Elaboración propia en base a ASAP.

En el gráfico observamos que las series de interés parecerían tener una tendencia creciente en el tiempo y estar fuertemente correlacionados sus movimientos, lo que a priori nos indicaría cierto comportamiento del gasto público argentino. Cabe destacar que las series poseen varios quiebres (en mayor o menor magnitud). En el año 1987 se evidencia una caída de cierta importancia en el Gasto Publico Social y en menor

medida en las restantes variables. En cambio, en el año 1990, las tres series comienzan a crecer con fuerza, siendo el gasto público social el que más avanza.

Sin embargo, el quiebre estructural de mayor relevancia que surge del gráfico se produce con la crisis del 2002, en las que las variables caen fuertemente para recuperarse considerablemente en el periodo post-convertibilidad, adquiriendo una mayor pendiente. Debemos remarcar una característica distintiva de nuestro país, evidenciado en el gráfico, esto es la alta volatilidad que presentan las series en las últimas décadas.

Gráfico N°2: Componentes cíclicos del PBI, Gasto P úblico Total y Gasto Público Social para Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a ASAP.

A continuación, la matriz de correlaciones de los componentes cíclicos de las variables nos muestra signos positivos y magnitudes significativas para el PBI, el gasto público total y social, lo que implica que los movimientos cíclicos de las variables se mueven en el mismo sentido, haciendo que la política de gastos del gobierno sea fuertemente procíclica. Esto se alinea con cierta parte de la literatura que explica la optimalidad o no de las políticas fiscales pro cíclicas.

Tabla N2: Correlación cíclica del Gasto Público Total y del Gasto Publico Social

Correlación Cíclica ⁴	
PBI-Gasto Público Social	PBI-Gasto Público Total
0.886698	0.873898

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que al hacer este tipo de análisis sólo se observa el componente gasto del sector público sin considerar la recaudación que tiene el mismo. Todas las teorías citadas en la introducción de este trabajo se expresan en términos del resultado primario del sector público, observando los movimientos de ingresos y gastos en forma conjunta. Es decir, ponen énfasis sobre ambos lados de la ecuación de déficit/superávit. Por ejemplo, si el gasto se incrementa con los aumentos del PBI pero en menor proporción, y la recaudación reacciona más que proporcionalmente al cambio en el PBI, el resultado primario del gobierno se incrementaría en las etapas positivas y se reduciría en las negativas, siendo la política fiscal contracíclica, aunque el gasto sea procíclico.

Un resultado hallado para Argentina que va en contra de cierta literatura que trata sobre la intensidad en la prociclicidad del gasto público total y social (Braun y Di Gresia; 2003), es el hecho de que la prociclicidad del gasto público social es mayor a la prociclicidad del gasto público total. Esto podría deberse a que diversos trabajos toman el PBI en términos per cápita mientras que el presente utiliza el nivel de PBI para mostrar la correlación que existe entre los componentes cíclicos entre las variables.

En síntesis, si bien existe abundante evidencia en la literatura sosteniendo que las políticas fiscales contracíclicas generan ganancias en términos de bienestar, pues estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PBI y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos, Argentina muestra un comportamiento inverso. Queda claro que en nuestro país, la política fiscal tiende a ser asimétrica, es decir procíclica en tiempos de bonanza y contracíclica en tiempos de escasez. Si bien en general se acepta que el déficit es legítimo, e incluso necesario, en periodos de crisis; la prédica de superávits en momentos de pleno empleo haber sido menos

⁴ Estadísticamente significativa al 5%

exitosa. Las autoridades fiscales deberían estar dispuestas a aceptar déficit en tiempos de recesión, pero no generan excedentes cuando se producen bonanzas (Martner; 2007).

3. *Federalismo fiscal y sus implicancias de política*

Como ha quedado demostrado en la sección anterior, Argentina tiene un alto nivel de prociclicidad en el gasto total público y gasto social. Porto (2004) y Díaz Frers (2010), remarcan que este fenómeno, puede explicarse por los incentivos creados por el régimen de federalismo fiscal en el país. En pocas palabras, el país tiene altamente centralizada la recaudación de impuestos, pero muy descentralizado el gasto. Particularmente, el gasto social es descentralizado, dado que la mayor responsabilidad en gasto de salud y educación recae sobre los niveles locales de gobierno.

Braun y Di Gresia (2003), sostienen que por lo general las provincias gastan más cuando reciben más transferencias, dado que tienen incentivos a abusar del uso de recursos comunes del crédito público. Asimismo, en tiempos de declive de la actividad económica, estas ven reducido su financiamiento tanto por el hecho de que sus recursos totales dependen en gran parte de las transferencias recibidas desde el gobierno nacional (altamente correlacionadas con el desenvolvimiento del PIB), como por que la recaudación de cada una de las provincias depende en gran parte del impuesto a los Ingresos Brutos, el cual disminuye su performance recaudatoria en momentos de recesión. Adicionalmente, las posibilidades de financiamiento a través de endeudamiento, local o internacional, son escasas o nulas. Esto dificulta la financiación de una expansión del gasto provincial para generar políticas contracíclicas. Además, la historia de rescates por parte del gobierno nacional erosiona los incentivos a la prudencia fiscal de las provincias durante los tiempos de bonanza. Ante esta combinación de factores, el resultado es un gasto altamente procíclico.

Utilizando datos corrientes para las provincias obtenidos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública⁵, y llevados a precios de 1993 con el deflactor del PIB, esta sección se propone evaluar a las provincias y su comportamiento fiscal.

⁵ Véase www.asap.org.ar

En primer lugar, la tabla N° 3 muestra la matriz de correlaciones para los componentes cíclicos del gasto total y social por nivel de gobierno y por producto.

Tabla N°3: Matriz de correlaciones de los componentes cíclicos del gasto total y social por nivel de gobierno y producto.

Correlación de componentes cíclicos ⁶				
Nivel de Gobierno	PBI-Gasto Público Social	PBI-Gasto Público Total	Gasto Público Total Nacional-Gasto Publico Total Provincial	Gasto Público Social Nacional-Gasto Publico Social Provincial
Nacional	0.876	0.856		
Provincial	0.804	0.845	0.820	0.818

Fuente: Elaboración Propia en base a ASAP

Según este análisis el gasto cíclico, tanto social como total, es más procíclico a nivel nacional que provincial, y considerando el gasto social, el coeficiente de correlación sube a nivel nacional y baja en el caso provincial.

Del análisis particular de cada provincia se encuentra que el comportamiento es igual al agregado, con excepción de la provincia de San Luis, la cual presenta un coeficiente de correlación de -0.0409 para el caso del PIB cíclico respecto del gasto cíclico provincial total y de -0.0842 para el caso del PIB cíclico respecto del gasto cíclico provincial social, representando el único caso donde la política de gasto, tanto social como total, es contra cíclica.

Previo a la clasificación de las provincias por su comportamiento procíclico, acíclico o contracíclico, se crean dos variables con datos provinciales a los fines de evaluar mejor su comportamiento final, ya que la heterogeneidad dentro del país crea asimetrías de condiciones entre las provincias a la hora de aplicar políticas fiscales contracíclicas.

⁶ Estadísticamente significativa al 5%

La primera de estas variables es la participación de las transferencias desde el gobierno nacional hacia las provincias en el total de ingresos de las mismas. Si las provincias poseen un coeficiente alto en esta variable, la política fiscal contracíclica es más difícil de aplicar a nivel provincial, ya que las transferencias están altamente correlacionadas con el PIB, por lo que en períodos de caída del mismo, las provincias reciben menos fondos, por lo que no pueden financiar un aumento del gasto para compensar el ciclo (suponiendo que ante caídas del PIB, la capacidad de acceso a préstamos tanto locales como externos por parte de las provincias se ve altamente limitada).

La segunda variable es la participación del gasto social en el gasto total de las provincias. Suponiendo que el gasto social es el componente del gasto total más rígido a la hora de aplicar políticas contracíclicas (sobre todo a la baja), considerando que si el coeficiente para esta variable en las provincias es alto, implica una menor capacidad para poder aplicar políticas contracíclicas a nivel provincial, dado que es muy difícil realizar ajustes en el Gasto.

Con los resultados de estas variables para las 23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se muestra una tabla comparando la situación de cada una de ellas respecto del promedio del total de provincias y CABA (Tabla N°4). Así se establecen 3 clasificaciones: cuando la participación de las transferencias en el total de ingresos es menor al promedio, y el cociente de gasto social sobre gasto total es también menor al promedio para una provincia, se considera que la provincia está *“no condicionada”* reflejando que se encuentra en una buena situación para poder implementar políticas fiscales contracíclicas respecto del resto de las provincias. Bajo esta clasificación encontramos a las provincias de Río Negro y Mendoza.

Cuando la participación de las transferencias en el total de ingresos es menor al promedio, y el cociente de gasto social sobre gasto total es mayor al promedio para una provincia, o viceversa, se considera que la provincia está *“condicionada parcialmente”* para poder aplicar políticas contracíclicas. En la primera de estas dos situaciones (condicionadas por el lado del gasto social) se encuentran las provincias más grandes del país: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fé y CABA, mientras que en la segunda situación (condicionadas por el lado de las transferencias) se encuentran las provincias de Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán.

El último caso es el de la provincia *“condicionada”*, que se da cuando la participación de las transferencias en el total de ingresos es mayor al promedio, y el cociente de

gasto social sobre gasto total es mayor al promedio para una provincia. A esta clasificación pertenecen las provincias de Chaco, Corrientes, La Pampa, San Luis y Tierra del Fuego.

Tabla Nº4: Clasificación de las provincias según participación de las transferencias desde el gobierno nacional hacia las provincias en el total de ingresos de las mismas y la participación del gasto social en el gasto total de cada una de ellas.

Indicador	Participación de Transferencias sobre el Promedio Provincial	Participación de Transferencias bajo el Promedio Provincial
Gasto Social/Gasto Total sobre el Promedio Provincial	CHACO CORRIENTES LA PAMPA SAN LUIS TIERRA DEL FUEGO	BUENOS AIRES CABA CORDOBA ENTRE RÍOS NEUQUEN SANTA FE
Gasto Social/Gasto Total bajo el Promedio Provincial	CATAMARCA CHUBUT FORMOSA JUJUY LA RIOJA MISIONES SALTA SAN JUAN SANTA CRUZ SGO. DEL ESTERO TUCUMAN	RIO NEGRO MENDOZA

Fuente: Elaboración Propia en base a ASAP

Teniendo en cuenta las limitaciones que enfrentan las provincias, el análisis sobre el comportamiento de las mismas respecto de la política fiscal se vuelve relativo, en tanto las mismas tengan o no capacidad de respuesta, o se encuentren mejor preparadas para efectuar políticas fiscales contracíclicas.

Para evaluar este punto, se realizó un análisis de los coeficientes de correlación entre el componente cíclico del Logaritmo del PIB y el componente cíclico del Resultado Fiscal para el período 1994-2008 para las 23 provincias más CABA. Un coeficiente

positivo, indica que el componente cíclico del resultado fiscal aumenta cuando el componente cíclico del PIB está aumentando, por lo que la provincia queda clasificada como contracíclica, ya que el resultado aumenta cuando aumenta el PIB. Por el contrario, un coeficiente negativo, refleja que el resultado fiscal cae cuando aumenta el PIB y aumenta cuando disminuye el PIB, por lo que la provincia se clasifica como procíclica.

En el análisis de los datos se encuentra que cinco provincias tienen políticas fiscales que se pueden clasificar como contracíclicas, dado que el coeficiente de correlación entre el componente cíclico del logaritmo del PIB y el componente cíclico del logaritmo del resultado fiscal, es positivo. De estas cinco provincias, dos son integrantes del grupo menos limitado (Río Negro y Mendoza) y las restantes corresponden a provincias clasificadas en inferioridad de condiciones a la hora de aplicar políticas contracíclicas (La Pampa, San Luis y Tierra del Fuego).

Con un coeficiente negativo entre 0 y -0,1 encontramos seis provincias, las cuales se pueden clasificar como acíclicas: Córdoba, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Salta y San Juan.

Finalmente la tabla N°5, muestra las provincias mas condicionadas para llevar a cabo una política contracíclicas. Estas provincias se pueden clasificar como procíclicas ya que presentan un coeficiente de correlación entre el componente cíclico del PIB y el resultado fiscal que oscila entre -0,17 y -0,56.

Tabla N°5: Coeficientes de correlación entre el componente cíclico del PIB y del resultado fiscal para las provincias procíclicas.

Coeficiente de Correlación⁷

⁷ Estadísticamente significativa al 5%.

Provincia	Componente cíclico del PIB- Resultado Fiscal
CORRIENTES	-0.175
ENTRE RIOS	-0.197
FORMOSA	-0.198
CABA	-0.231
SGO. DEL ESTERO	-0.245
SANTA FE	-0.248
CATAMARCA	-0.261
CHACO	-0.344
MISIONES	-0.380
BUENOS AIRES	-0.405
TUCUMAN	-0.467
SANTA CRUZ	-0.543
CHUBUT	-0.562

Fuente: Elaboración propia en base a ASAP

Adicionalmente, se toma como ejemplo a las tres provincias que más ejemplifican las clasificaciones mencionadas: San Luis, La Rioja y Chubut⁸. En el primer caso, el coeficiente de correlación entre el Componente Cíclico del Logaritmo del PIB y el Resultado Fiscal es el más alto (0.543) corroborando el resultado encontrado anteriormente que indicaba a esta provincias como contracíclica. Por su parte, la provincia de La Rioja tiene el mencionado coeficiente con el valor negativo más cercano a cero (-0.014) por lo que se la puede considerar como la mas acíclica. Finalmente, la provincia de Chubut tiene el coeficiente negativo más alto en valor absoluto (-0.562), lo que la determina como la provincia más procíclica.

De esta manera, se puede observar que, si bien existen varias provincias dentro de Argentina que tienen políticas fiscales contracíclicas (tres de ellas clasificadas previamente con dificultades adicionales para efectuar dichas políticas), el resultado general de la política fiscal de las provincias resulta procíclica, dado que las provincias más grandes del país, como Buenos Aires, Santa Fe y CABA, tienen políticas fiscales de estas características (la única excepción es Córdoba, que aún así resulta ser acíclica). A su vez, el esfuerzo realizado por las provincias más pequeñas no logra

⁸ Véase anexo II

compensar el desempeño de estos estados subnacionales, que pese a tener una proporción de ingresos propios mayor al promedio (o transferencias respecto de ingresos totales menor al promedio), no generan ahorro en los períodos de bonanza controlando el gasto, tanto total como social, los cuales tienen correlaciones con el PIB positivas, similares a las de los ingresos, tanto por transferencias como por recaudación propia. Es decir, tanto los gastos como los ingresos para las provincias, en promedio, crecen al mismo ritmo, por lo que el resultado fiscal no se ve modificado respecto de su situación inicial, la cual es deficitaria.

En definitiva, a nivel agregado, las provincias presentan un comportamiento fiscal procíclico, lo cual condiciona cualquier intento por parte del Estado Nacional de llevar adelante políticas contracíclicas, y es un elemento a tener en cuenta a la hora de elaborar herramientas de análisis sobre el desempeño fiscal agregado.

4. Factores contingentes adicionales para la construcción de una política fiscal contracíclica

Para el diseño de una política fiscal contracíclica, además de tener en cuenta los componentes cíclicos de los recursos tributarios y gastos corrientes presentes, deberían considerarse ciertos factores contingentes al desarrollo futuro de determinados comportamientos. Esto requiere considerar distribuciones de probabilidad sobre las trayectorias futuras de algunas variables. En el caso argentino incluye un desafío adicional dado su estructura económica, su sistema político y su elevada volatilidad histórica de precios relativos. La dependencia externa del país para proyectar senderos de gasto sostenibles sería un tema relevante para construir una política fiscal coherente. Dos ejemplos claros de esto lo constituyen el endeudamiento externo argentino y la importancia que poseen los términos de intercambio (o, precios internacionales de las commodities mas precisamente) en la recaudación del sector público.

La importancia de la deuda en el diseño de la política fiscal es fundamental. El país debería cumplir con su restricción presupuestaria intertemporal (no periodo a periodo) y por ende, al tener una magnitud de deuda no despreciable (cerca al 50 % del producto). El sector público debería generar los suficientes superávits primarios para cumplir con sus obligaciones de deuda (el valor presente de los superávits primarios debe ser igual a las deudas contraídas). Este hecho es central para decidir el balance

estructural. Adicionalmente, la aplicación de una Regla Fiscal consistente propondría un superávit estructural en un país endeudado.

Por otro lado, un tema de interés ligado a la deuda es la prima de riesgo país que enfrenta y enfrentará la Argentina para definir los intereses de la deuda a pagar. Una mayor prima obliga al país a generar una mayor masa de recursos para afrontar sus obligaciones. La importancia de la evolución futura de la tasa de interés libre de riesgo también juega un rol relevante para definir una política fiscal contracíclica. Así, sin dudas, “riesgo tasa de interés” se debe contemplar en el diseño de la política fiscal.

Cabe destacar que tanto la deuda como la prima de riesgo país son dos variables endógenas y su impacto sobre la política fiscal debe considerarse conjuntamente (en el caso chileno en el que a través de la aplicación de un superávit estructural del 1% del PIB logro reducir sus niveles de endeudamiento, y considerablemente la prima de riesgo país).

El precio relativo de mayor trascendencia en la economía argentina es el tipo de cambio real, el cual es significativo para establecer las trayectorias de las exportaciones que generan tanto dólares necesarios para el repago de la deuda como ingresos tributarios por los derechos de exportación. En consecuencia, estimar el tipo de cambio real de “equilibrio” (si es que realmente existe) es fundamental para establecer la sostenibilidad de las deudas y con ello, el gasto público y los ingresos fiscales. Recordemos que un gran porcentaje de la deuda del sector público supo estar denominada en moneda extranjera durante las últimas décadas.

Con respecto a los precios de los commodities, en la última década adquirió relevancia en el país la proyección del precio internacional del poroto de soja y sus efectos sobre los ingresos fiscales por derechos de exportación. Un método conservador implicaría calcular los impactos de una transición a los precios de largo plazo de dichos bienes sobre la recaudación por derechos de exportación. Por ende, este precio relativo resultaría importante para proyectar la recaudación del sector público y así su impacto sobre la política fiscal.

Como sostiene cierta evidencia para países en desarrollo, la aplicación de una Regla Fiscal genera ciertas virtudes: permitir la acción contracíclica de la política fiscal, lo que reduce la incertidumbre acerca de la trayectoria futura de la economía en el mediano plazo y la volatilidad de la tasa de interés y del tipo de cambio; asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las políticas públicas y la planificación de largo plazo en los programas sociales; resguardar la competitividad del sector exportador al sostener

un tipo de cambio real competitivo en periodos de auge de los precios de los commodities y en periodos de expansión del producto potencial; aumentar la credibilidad del Fisco como emisor de deuda, reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitirla y mejorando el acceso al financiamiento en periodos de shocks exógenos negativos, y estimular el ahorro público, reduciendo la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo en momentos en que este puede ser caro⁹.

Una contingencia que tendrá consecuencias sobre los compromisos fiscales a asumir por el Sector Público es el reciente tratamiento por el Congreso de un proyecto de ley que asegure el 82% móvil de las Jubilaciones. Cohan, Díaz Frers y Levi Yeyati (2010) enfatizan que la ley debe evaluarse en términos de sostenibilidad de las cuentas públicas, y en caso de aprobarse, determinarse y estimarse las trayectorias de las variables relevantes para hacer una política fiscal coherente (tasa de trabajadores activos por pasivos, crecimiento poblacional, expectativa media de vida, salarios mínimos, crecimiento del PBI y demás variables explicativas del sistema previsional). Es decir, este proyecto de ley generaría necesidad de fondos permanentes que deben considerarse para la contracción de la política fiscal.

Por su parte, las políticas sociales también deberían tenerse en cuenta al momento de diseñar una política fiscal contracíclica. El caso resonante es la nueva Asignación Universal por Hijo (AUH) y su consiguiente indexación al nivel de precios o índice de salarios. Es por ello que deberían tenerse en cuenta los beneficios sociales que generan estas políticas tanto en el corto como en el largo plazo y su carácter de permanente o transitoria.

En síntesis, se deben analizar los senderos de deuda, primas de riesgo, tipo de cambio real, AUH y el proyecto de ley del 82% móvil en materia previsional como factores relevantes para realizar un diseño consistente de la futura política fiscal, asegurando la contraciclicidad que eleve el bienestar de la población.

5. Comentarios Finales

Como ha quedado demostrado en el presente trabajo el comportamiento del gasto público en Argentina muestra un comportamiento procíclico, contradiciendo el principio de responsabilidad fiscal intertemporal recomendado por la literatura

⁹ Véase Velasco (2007) para el caso de Chile.

tradicional, el cual establece que la política fiscal debe asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo y aceptar déficit en recesiones, con un saldo promedio fijo durante el ciclo económico.

Adicionalmente, al analizar el comportamiento fiscal de las provincias se aprecia que las mismas presentan un comportamiento fiscal procíclico, condicionando cualquier intento por parte del Estado Nacional de llevar adelante políticas contracíclicas. Se observa que el esfuerzo contracíclico de las más pequeñas no logra contrarrestar la prociclicidad de las provincias más grandes. En el agregado, el comportamiento de las provincias convalida la hipótesis procíclica del gasto a nivel nacional.

En definitiva Argentina es un país federal que funciona con un régimen de coparticipación imperfecto. Las asimetrías entre las provincias, y entre provincias y nación son muy grandes, y los incentivos a la responsabilidad fiscal muy bajos.

Planteado este cuadro de situación se torna importante que la sociedad entienda los beneficios de tener una política fiscal contracíclica, cuáles son las causas que impiden su implementación, lograr una educación fiscal, y un consenso social entre los distintos sectores de la sociedad, es decir, un entretejido social unificado, coordinado y coherente.

La clave se encuentra en diseñar una buena estrategia de ahorro en la fase ascendente del ciclo económico considerando para ello los principales factores contingentes a tener en cuenta la hora de diseñar la política fiscal nacional. Reducir la complejidad del actual sistema de coparticipación federal de impuestos; alinear los incentivos de las provincias de manera que internalicen la restricción presupuestaria agregada de la economía, hacer cumplir de facto las leyes e instituciones que regulan la disciplina fiscal de las provincias; garantizar el enforcement de las reglas fiscales y crear un ambiente adecuado para las transacciones políticas entre jurisdicciones deben ser medidas a considerar a la hora de tratar este problema.

Así, el principal mensaje del presente trabajo es el de avanzar con la actual ley de Coparticipación federal, no desecharla sino mejorarla, mejorando los incentivos a la cooperación conjunta entre la Nación y las provincias. No obstante, se debe evitar caer en la falacia de creer que esta es una solución absoluta. La idea es llevar a cabo una política integral que incluya los aspectos mencionados anteriormente.

Bibliografía

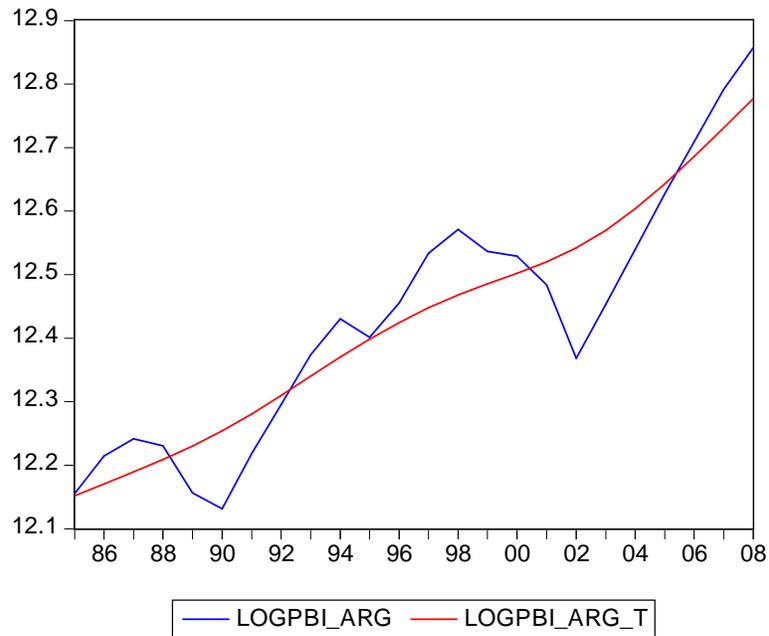
- [1] Barro, R., (1979), "On the Determination of Public Debt." *Journal of Political Economy*, Vol. 87, pp. 940-971.
- [2] Basso, Martín A. (2006). "El Balance Estructural: Metodología y Estimación para Argentina".
- [3] Blejer, M., (2007), "Disciplina y comportamiento cíclico de las políticas macroeconómicas", en *Visiones del Desarrollo*, Machinea y Serra, eds., CEPAL, Santiago de Chile
- [4] Braun, M. y Di Gresia, L. (2003). "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy". Inter-American Development Bank. Research Department. Working Paper #487
- [5] Burns, A. F., y Mitchell, W. C. (1946), "Measuring Business Cycles", National Bureau of Economic Research, New York.
- [6] Cohan, Luciano; Díaz Frers, Luciana y Levy Yeyati, Eduardo: "El '82% móvil': una oportunidad para discutir una reforma previsional", Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°85, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2010.
- [7] Díaz Frers, Luciana: "Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación", Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°75, CIPPEC, Buenos Aires, Abril de 2010.
- [8] Elosegui, P (2007). "Aplicación sobre ciclo económico y filtro Hodrick-Prescott". Mimeo
- [9] FMI (2009). "Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances". Fiscal Affairs Department, FMI.
- [10] Gavin, M., Hausmann, R., Perotti, R. and Talvi, E., (1996). "Managing Fiscal Policy in Latin America", OCE Working Paper, Inter-American Development Bank, 1996.
- [11] Gavin, M. y Perotti, R., (1997a), "Fiscal Policy in Latin America", NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Mass.: MIT Press), pp. 11-61.

- [12] Guzman, M. (2007), "Prociclicidad de las políticas fiscales en contextos volátiles". Tesis de Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- [13] Martner, R. (2007). "La Política Fiscal en Tiempos de Bonanza". Serie Gestión Pública Nro. 66. CEPAL.
- [14] Melamud, A. (2010), "Reglas Fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera". Serie Gestión Pública Nro. 71. CEPAL.
- [15] Mitchell, W. C., (1951), "What Happens During Business Cycles: A Progress Report", National Bureau of Economic Research, New York.
- [16] Porto, A. (2004),"Disparidades regionales y federalismo fiscal", UNLP, EDULP , pp 11-146.
- [17] Talvi, E. y Vegh, C.,(2005), "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", Journal of Development Economics.
- [18] Tornell A. y Lane P., (1999), "The voracity effect", American Economic Review 89, pp. 22-46.
- [19] Velasco, A., (1999), "A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms", en: J.M. Poterba and J. Von Hagen, editors. National Bureau of Economic Research. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago, United States.
- [20] Velasco A., A. Arenas de Mesa, L. F. Céspedes y J. Rodríguez Cabello (2007). "Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural". Estudios de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda. Chile.

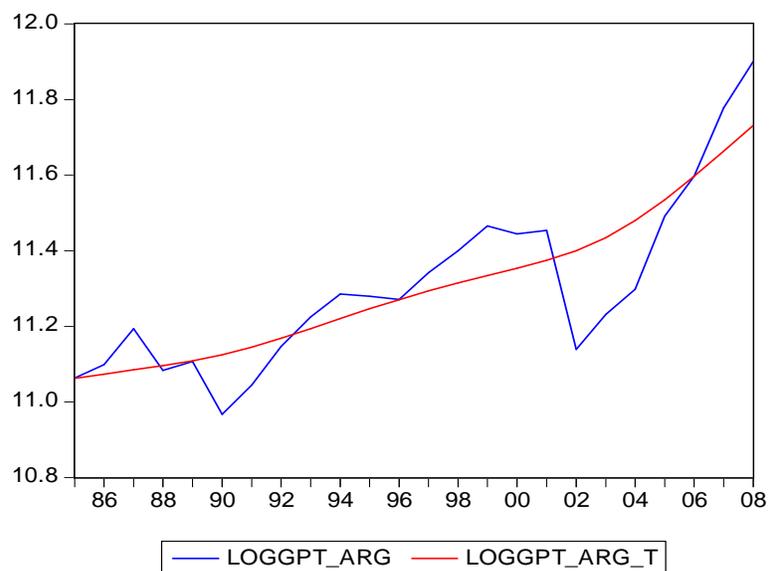
ANEXO I:

PBI, Gasto Público Total y Gasto Público Social con sus respectivas tendencias

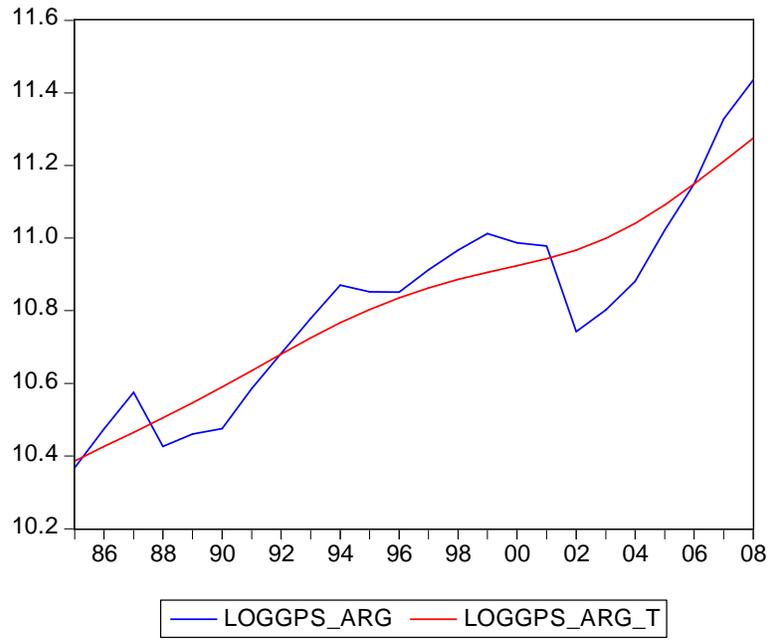
Logaritmo del PBI argentino y su tendencia.



Logaritmos del Gasto Público Total y su tendencia.

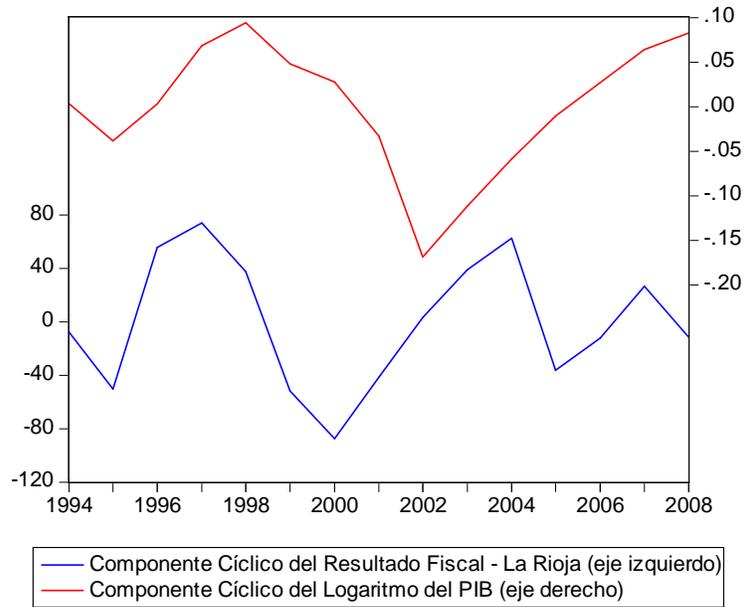


Logaritmo del Gasto Publico Social y su tendencia.

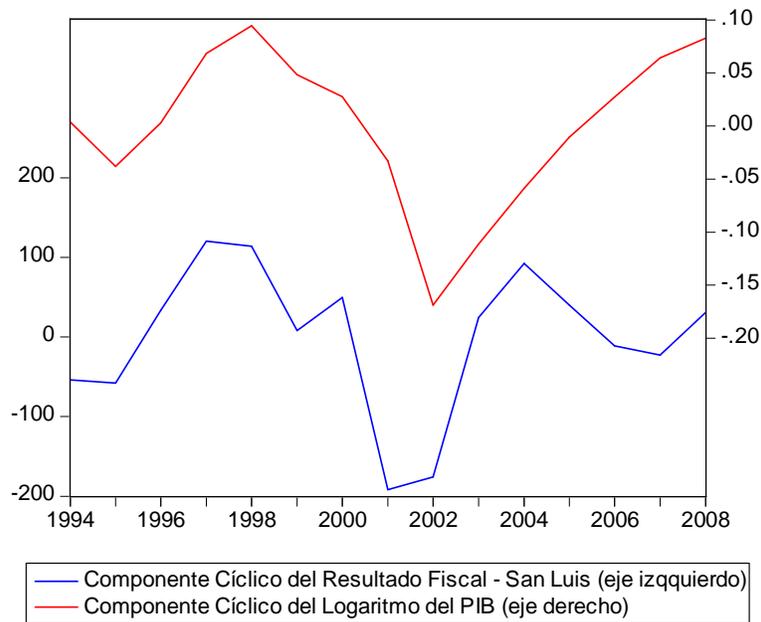


Anexo II

La Rioja (Acíclica)



San Luis (Contracíclica)



Chubut (Procíclica)

