

**51ª JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS**

# Septiembre 2018

**DESAGREGANDO EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA FISCAL.** *Entre gobiernos subnacionales, entre personas dentro de cada gobierno subnacional y entre personas de diferentes gobiernos subnacionales.[[1]](#footnote-1)*

**Walter Cont (**Universidad Nacional de La Plata y FIEL**) y Alberto Porto (**Universidad Nacional de La Plata y ANCE**)[[2]](#footnote-2)**

# RESUMEN

La política fiscal impacta en la distribución regional y personal del ingreso. En una organización fiscal descentralizada influyen los ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales. El objetivo de este trabajo es estudiar el impacto de las variables fiscales (beneficio de los gastos e incidencia de los impuestos) distinguiendo tres efectos: a) impacto sobre la distribución personal **dentro** de cada gobierno subnacional (si disminuye o aumenta la igualdad); b) el impacto sobre la distribución entre los distintos gobiernos subnacionales (si disminuye o aumenta la igualdad **entre** las regiones); y c) el impacto, positivo o negativo, debido a **superposición** de ingresos de personas de distintas regiones. Se desarrolla una metodología que permite medir los tres efectos y se cuantifican para el caso argentino. Los resultados pueden ser de utilidad para el diseño de la política fiscal en un país federal cuando los objetivos son la eficiencia y la equidad.

Palabras clave. Distribución del ingreso, política fiscal, mediciones.

JEL: D63, H22, H23

**ABSTRACT**

Fiscal policy affects income distribution. In a federal setting, fiscal policy is executed through expenditures and taxes by different levels of government. This paper studies the redistributive effect (and also progressive / regressive effects) through three channels –within provinces, between provinces and among overlapping units from different provinces– and explores whether there are tensions among them. A methodology is presented to measure the three effects. The results are relevant for the design of fiscal policy in federal countries that pursue both efficiency and equity goals. In the case of Argentina (and this certainly can be extended to other federal countries), this may include rebalancing expenditures among different kinds or levels of governments, as well as the re-designing the tax system and eliminating tradeoffs observed from the current context.

Key words: income distribution, fiscal policy, measurement.

JEL Codes: D63, H22, H23

# 1.Introducción

En la Argentina la preocupación por los desequilibrios regionales y el rol de la política fiscal para enfrentarlos es de antigua data. Ya en el Art. 67º inc. 8 de la Constitución Nacional de 1853, se incluyó entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las Provincias. Fue el instrumento que previeron los constituyentes para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las catorce Provincias –como base para la organización del país- y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías (González Calderón, 1958). La preocupación se mantuvo y creció en importancia a lo largo del tiempo incorporándose en las leyes de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) desde 1935 hasta la actualidad. A lo largo del tiempo ha habido varios cambios pero dos de ellos, introducidos por la Constitución Nacional de 1994, merecen mención especial:

1. El Art. 75 inc. 2) al disponer que “La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, […] será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, extiende el objetivo de la CFI más allá de la “igualación fiscal” que había tenido desde sus orígenes, para incorporar la distribución personal del ingreso;
2. El Art. 75 inc. 8) establece que corresponde al Congreso “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas…”. Este artículo extiende a toda la política fiscal del gobierno nacional el objetivo de redistribución consagrado para la coparticipación.

Estos cambios pueden interpretarse como respuesta a dos preocupaciones. Por un lado, que una política de transferencias regionales puede tener como consecuencia un empeoramiento de la distribución personal del ingreso si los pobres de la jurisdicción rica subsidian por esa vía a los ricos de la jurisdicción pobre. Por otro lado, que la CFI es solo un instrumento y que la evaluación del impacto distributivo de la política fiscal debe realizarse considerando el conjunto (no solo el destino de la CFI sino también el origen territorial de los fondos, no solo la CFI sino también todos los gastos nacionales y su financiamiento).

En este trabajo se estudia el efecto redistributivo de la política fiscal en la Argentina con desagregaciones que resultan de utilidad para evaluar la situación y diseñar alternativas. El trabajo está organizado en la forma siguiente: en la sección 2 se desarrolla el marco conceptual de la investigación, en la sección 3 se presentan cuantificaciones para el año 2010 y en la sección 4 se concluye. Los principales resultados consisten en identificar y cuantificar los componentes de la política fiscal consolidada que impactan en la distribución del ingreso: el tamaño consolidado del gobierno, la distribución de gastos e ingresos entre la Nación y las Provincias, el sistema tributario de los dos niveles de gobierno y el tipo de gastos.

# 2. Marco conceptual[[3]](#footnote-3)

Sean *X={xi}* e *Y={yi}* dos distribuciones de ingreso para una población de N individuos. Las ponderaciones individuales *pi* (such that Σi *pi* = 1) posibilitan una interpretación flexible: si se consideran individuos la ponderación es *pi=1/N* , en tanto que si se consideran quintiles dentro de una provincia la ponderación será el tamaño de la población del quintil, o si se trata de quintiles de provincias será la población de cada una de ellas. El cambio en la distribución del ingreso debido a la política fiscal viene dado por

$$y\_{i}=x\_{i}+g\_{i}-t\_{i}$$

donde *xi* es el ingreso exante (antes de la política fiscal), *gi* es el beneficio de los gastos, *ti* es la incidencia de los impuestos e *yi* is el ingreso expost (después de la política fiscal) del individuo i.

El coeficiente de Gini de desigualdad del ingreso exante es GX = CX|X , donde CX|X es la curva de concentración de ingresos con los individuos ordenados de menor a mayor ingreso inicial; el coeficiente de Gini expost con el orden correcto de los individuos (de menor a mayor ingreso expost) es GY = CY|Y;  CY|X es la curva de concentración del ingreso final con el orden inicial[[4]](#footnote-4).

El efecto redistributivo de la política fiscal (RE) se define como la diferencia entre los coeficientes de Gini exante y expost,[[5]](#footnote-5)

 $RE=G\_{X}-G\_{Y}$ (1)

que es positivo si se reduce la desigualdad (Kakwani, 1984, 1986, and Reynolds and Smolensky, 1977).

El efecto redistributivo (1) de descompone en

 $RE=\left(G\_{X}-C\_{Y|X}\right)+\left(C\_{Y|X}-G\_{Y}\right)=RS-R^{AP}=V^{K}-R^{AP}$ (2)

donde el primer término es el efecto de Reynolds-Smolensky –definido positivo– y el segundo término *RAP* es el “efecto reranking” (Atkinson, 1980, Plotnick, 1981; ver también Lambert, 1985, 1988).[[6]](#footnote-6) Kakwani (1984, 1986) demuestra que el efecto redistributivo es el efecto “vertical” de la política fiscal si las unidades individuales conservan el orden inicial (ingreso exante) en el ranking *RE =* *VK*.

Si no existe reordenamiento de las unidades después de la política fiscal es *CY|X = GY* y *RE = RS.*  Utilizando los índices de progresividad de los impuestos y gastos de Kakwani, específicamente, *Kt = GX – Ct|X* and *Kg = Cg|X – GX*,

 $RS=τ.K\_{t}+γ.K\_{g}$ (3)

donde *t* y *g* son los tamaños de los impuestos y gastos medidos como porcentajes del ingreso exante y *τ = t/(1*–*t+g)* and *γ = g/(1*–*t+g)* son los tamaños ajustados por el superávit/déficit de las cuentas fiscales (Kakwani, 1977, 1984; Lambert, 1985, 1988; Jenkins, 1988). En el caso de presupuesto balanceado es (*t=g*) y

$$RS=t.\left(K\_{t}+K\_{g}\right)$$

Si no existe reranking el efecto redistributive puede descomponerse en efectos tamaño y progresividad de la política fiscal. Esta descomposición ha sido ampliamente estudiada, entre otros, por Reynolds and Smolensky (1977) y Jenkins (1988) a nivel internacional y por Ahumada et al. (1996) and Cont and Porto (2014), entre otros para la Argentina, y por Cont and Porto (2016a, 2016b) con la base de datos de este trabajo.

Si existe reranking, Kakwani (1984, 1986) demuestra que el efecto vertical *VK* sobreestima *RE* y lo mismo sucede con la descomposición de RS. La diferencia entre *RE* and *VK* en la ecuación (2) es conocida como “efecto reranking”(Atkinson, 1980; Plotnick, 1981) y se debe al reordenamiento de las unidades de ingreso como consecuencia de la política fiscal.

Atkinson (1980) considera que el reranking es la diferencia entre dos medidas de redistribución (*RE* and *V*). Debe notarse que dado *RE*, si hay más (menos) reranking, entonces hay más (menos) efecto vertical y vice-versa.

Si existen *S* provincias (grupos) de tamaño *NS*, con diferentes ingresos medios, integradas por individuos con ingresos exante no necesariamente iguales y con posible superposición con el ingreso de individuos que pertenecen a otra provincia, el coeficiente de Gini puede descomponerse como en Bhattacharya and Mahalanobis (1967), Pyatt (1976), Silber (1989), Lambert and Aronson (1993), o Dagum (1997):

$$G\_{X}=G\_{X}^{W}+G\_{X}^{A}=G\_{X}^{W}+G\_{X}^{T}+G\_{X}^{B}$$

de modo que dada una distribución (por ejemplo, la del ingreso exante) *X={xi}*, el coeficiente de desigualdad de Gini puede descomponerse aditivamente en: desigualdad dentro de cada provincia (*GXW*) y desigualdad entre provincias (*GXA*), que a su vez puede descomponerse en desigualdad debida a la posibilidad de que al menos el ingreso de una unidad de la provincia de ingreso medio bajo sea mayor que el ingreso de al menos una unidad que pertenece a una provincia de ingreso medio mayor (este effect es conocido como “superposición” u “overlap” or “”trans-variation”: *GXT*) y desigualdad debida a diferencias en el ingreso medio entre las provincias (*GXB*). Esta descomposición fue explorada en la Argentina por Dieguez and Petrecolla (1978) y Porto and Cont (1998).

En la Figura 1 se representa en forma simple la estructura del sector público argentino (Nación y Provincias) y la problemática que se estudia en este trabajo, en especial, la descomposición del coeficiente de Gini (ver la Tabla 1 para las cuantificaciones). En el sector fiscal argentino existe asimetría entre la distribución de gastos y recursos entre los dos niveles de gobierno: la Nación participa con el 55% de los gastos y recauda el 80% de los recursos. Esto creó un “desequilibrio vertical” en el nivel provincial que se cubre con transferencias intergubernamentales (coparticipación de impuestos y otras). Como también existe un “desequilibrio horizontal” dado por la existencia de regiones “ricas” y “pobres” las transferencias tienen también un objetivo de “igualación fiscal”.

Las transferencias tienen impacto sobre la distribución personal a través de las regiones (anteúltima fila de la figura y término *VA*de la Tabla) y en la distribución personal a nivel de todo el país (última fila de la figura y  términos *V* y R). La distribución a través de regiones (*VA*) se descompone, por un lado, en diferencia de ingresos medios (*VB*), o sea, entre en ingreso medio en RR y el ingreso medio en PP; por otro lado, en el efecto superposición (*VT)*, cuando una de las posibles diferencias entre el ingreso de una unidad de población y el de una unidad de otra población tiene signo contrario al de los ingresos medios[[7]](#footnote-7). En la última fila se identifica el efecto reranking *(R)* que resulta cuando como consecuencia de la política fiscal cambia el orden de los quintiles lo que disminuye el efecto redistributivo (RE) de la política fiscal.



**3. Cuantificaciones[[8]](#footnote-8)**

**3.1. Política fiscal consolidada (Nación-Provincias)**

En la Tabla 1 se presentan las cuantificaciones para la Argentina, correspondientes a 2010, del Gini inicial (antes de la política fiscal, *GX* ); la curva de concentración del ingreso final con el orden inicial del ingreso de los quintiles (ingreso después de la política fiscal con el orden inicial, *CY/X*); el Gini final (después de la política fiscal con el ordenamiento correcto o final de los quintiles, *GY*); y el efecto redistributivo (*RE = V + R)*. En todos los casos con las desagregaciones comentadas más arriba.

Tabla 1. Impacto distributivo de la política fiscal consolidada (nación y provincias)

|  |
| --- |
| **Personal distribution of income** |
| GX | 0.512 | CY|X | 0.410 |   | GY | 0.414 |   |
| GWX | 0.072 | CWY|X | 0.054 |   | GWY | 0.054 |   |
| GAX | 0.440 | CAY|X | 0.356 |   | GAY | 0.360 |   |
| GTX | 0.173 | CTY|X | 0.124 |   | GTY | 0.125 |   |
| GBX | 0.267 | CBY|X | 0.231 |   | GBY | 0.235 |   |
|   |   |   |   |   | **RE** | 0.098 |   |
|   |   | **V** | 0.102 |   | **R** | 0.004 |   |
|   |   | VW | 0.018 | 17% | RW | 0.000 | 0% |
|   |   | VA | 0.085 | 83% | RA | 0.004 | 100% |
|   |   | VT | 0.049 | 48% |   |   |   |
|   |   | VB | 0.036 | 35% |   |   |   |

Como consecuencia de la política fiscal el coeficiente de desigualdad de Gini disminuye de 0,512 a 0,414, de modo que el efecto redistributivo es 0,098. La desigualdad inicial (GX ) se explica en un 86% por diferencias a través de las provincias (GAX) y 14% por diferencias de ingresos al interior de cada provincia (GWX). A su vez, la desigualdad a través de las provincias se explica en un 61% por diferencias de ingresos medios de las provincias (GBX) y 39% por superposición de ingreso de quintiles que corresponden a distintas provincias (GTX). Una estructura similar tiene la desigualdad final.

El efecto redistributivo (*RE = 0,098)* es el resultado del efecto vertical (*V = 0,102)* y el reranking *(R = 0,04).* La desagregación del efecto vertical es similar a la desagregación de los Ginis. El reranking se debe en su totalidad a diferencias a través de las provincias RA = 0,004 (= 100%).

**3.2. Impacto de la política fiscal de los niveles de gobierno nacional y provincial**

En los estudios teóricos del federalismo fiscal uno de los temas es la asignación de las distintas funciones del Estado a los diferentes niveles de gobierno. En el caso de la función de distribución la propuesta de Musgrave-Oates fue que debía asignarse al gobierno central debido, entre otras razones, a la posibilidad de que existiera incompatibilidad entre las políticas de los distintos niveles. La incompatibilidad se presentaría si p.ej. el gobierno nacional distribuyera a favor del grupo A y el gobierno provincial a favor del grupo B lo que originaría una cadena de redistribuciones que se anularían. Con la finalidad de indagar este punto en el caso argentino en las Tablas 2 y 3 se desagrega el impacto distributivo de la política fiscal consolidada en el correspondiente al presupuesto nacional (gastos nacionales y los impuestos que financian esos gastos) y a los presupuestos provinciales (gastos provinciales financiados con recursos propios de las provincias y los impuestos recaudados por la nación que se distribuyen entre las provincias con la coparticipación de impuestos y otras transferencias).

De las cuantificaciones se obtienen resultados de importancia. En primer lugar, que no existe incompatibilidad de las políticas de los dos niveles de gobierno: tanto el presupuesto nacional como los provinciales mejoran la distribución personal del ingreso; en segundo lugar, que el mayor impacto corresponde a los presupuestos provinciales que explican el 77% de la disminución de la desigualdad. La desagregación del Gini final es relativamente similar en los dos niveles. La desagregación del efecto vertical es también similar: igual o algo mayor al 80% a través de provincias, con una diferencia importante en el efecto superposición que es porcentualmente mayor en el presupuesto nacional (66% vs 43%), aunque el nivel es menor (0,015 vs 0,033)[[9]](#footnote-9).

Tabla 2. Impacto distributivo del presupuesto nacional y su financiamiento

|  |
| --- |
| **Personal distribution of income** |
| GX | 0.512 | CY|X | 0.489 |   | GY | 0.490 |   |
| GWX | 0.072 | CWY|X | 0.067 |   | GWY | 0.067 |   |
| GAX | 0.440 | CAY|X | 0.422 |   | GAY | 0.423 |   |
| GTX | 0.173 | CTY|X | 0.158 |   | GTY | 0.159 |   |
| GBX | 0.267 | CBY|X | 0.264 |   | GBY | 0.264 |   |
|   |   |   |   |   | **RE** | 0.022 |   |
|   |   | **V** | 0.023 |   | **R** | 0.001 |   |
|   |   | VW | 0.005 | 20% | RW | 0.000 | 0% |
|   |   | VA | 0.018 | 80% | RA | 0.001 | 100% |
|   |   | VTX | 0.015 | 66% |   |   |   |
|   |   | VBX | 0.003 | 14% |   |   |   |

Tabla 3. Impacto distributivo de los presupuesto provinciales y su financiamiento

|  |
| --- |
| **Personal distribution of income** |
| GX | 0.512 | CY|X | 0.434 |   | GY | 0.436 |   |
| GWX | 0.072 | CWY|X | 0.059 |   | GWY | 0.059 |   |
| GAX | 0.440 | CAY|X | 0.375 |   | GAY | 0.377 |   |
| GTX | 0.173 | CTY|X | 0.140 |   | GTY | 0.140 |   |
| GBX | 0.267 | CBY|X | 0.235 |   | GBY | 0.237 |   |
|   |   |   |   |   | **RE** | 0.075 |   |
|   |   | **V** | 0.078 |   | **R** | 0.002 |   |
|   |   | VW | 0.013 | 16% | RW | 0.000 | 0% |
|   |   | VA | 0.065 | 84% | RA | 0.002 | 100% |
|   |   | VTX | 0.033 | 43% |   |   |   |
|   |   | VBX | 0.032 | 41% |   |   |   |

**3.3. Impacto de los gastos e ingresos sobre el coeficiente de Reynolds-Smolensky.**

En esta sección se calcula el impacto de cada variable fiscal (gastos e impuestos) sobre el efecto vertical (RS) y su desagregación en W (dentro de cada provincia), T (superposición), y B (diferencia de ingresos medios). Se realizan dos ejercicios: por un lado, se consideran el tamaño y la progresividad de los gastos y los impuesto nacionales y provinciales y, por otro lado, el tamaño y la progresividad de los gastos en dinero y en especie, y el financiamiento correspondiente.

Tabla 4. Impacto de las variables fiscales, gastos e impuestos, sobre el efecto vertical (RS) y su desagregación

|  |  |
| --- | --- |
| **National - Provincial decomposition of RS** | **Cash-In Kind decomposition of RS** |
|   | Full | W | T | B |   | Full | W | T | B |
| tN | 0.303 |   |   |   | tC | 0.104 |   |   |   |
| KtN | -0.122 | -0.006 | 0.041 | -0.156 | KtC | -0.062 | 0.012 | 0.136 | -0.209 |
| tP | 0.084 |   |   |   | tE | 0.283 |   |   |   |
| KtP | -0.115 | -0.016 | -0.053 | -0.046 | KtE | -0.142 | -0.016 | -0.022 | -0.104 |
| gN | 0.212 |   |   |   | gC | 0.122 |   |   |   |
| KgN | 0.250 | 0.030 | 0.024 | 0.196 | KgC | 0.326 | 0.042 | 0.060 | 0.224 |
| gP | 0.176 |   |   |   | gE | 0.265 |   |   |   |
| KgP | 0.543 | 0.081 | 0.206 | 0.256 | KgE | 0.409 | 0.058 | 0.127 | 0.223 |
| V (RS) | 0.102 | 0.018 | 0.049 | 0.036 | V (RS) | 0.102 | 0.018 | 0.049 | 0.036 |

El efecto vertical (V = RS) se debe en un 17,6% a mejora dentro de cada provincia (W), 35% debido a mayor igualdad del ingreso medio de las provincias (B) y 48% a superposición (T) indicando que al menos una unidad pobre de alguna provincia rica recibe un beneficio neto de la acción fiscal mayor que alguna unidad rica de alguna provincia pobre.

En la descomposición nación-provincias se destacan los siguientes resultados: a) los impuestos nacionales tienen un efecto regresivo fuerte (-0,122) adjudicable a diferencia del impuesto medio entre provincias (-0.156) parcialmente compensado el efecto superposición progresivo (0,041); los impuestos provinciales tienen una regresividad total similar (-0,115) debida a los tres componentes; el impacto de la regresividad de los impuestos nacionales es mayor dado su mayor importancia cuantitativa (tN = 0,303 vs tP = 0,084); el gasto nacional es progresivo debido en su mayor parte a diferencias entre provincias (0,196 vs 0,250); el efecto progresivo del gasto provincial se reparte casi 50%-50% por diferencias de gasto medio entre provincias (0.256) y superposición (0.206).

En la descomposición del RS según gastos en dinero y en especie y su financiamiento, en los dos tipos de gastos el mayor efecto es de “nivel” o diferencia de gasto medio entre las provincias (0.224 de 0.326 y 0.223 de 0.409); en los gastos en especie hay un efecto de mejoramiento por efecto superposición (0.127). Los impuestos que financian los gastos en dinero (tC) tienen una alta regresividad (-0,209) entre provincias compensada por el efecto superposición (0,136). Los impuestos que financian los gastos en especie (tE) son regresivos en el total y en cada uno de los componentes (KtE = -0,142).

|  |  |
| --- | --- |
| **National - Provincial decomposition of RS** | **Cash-In Kind decomposition of RS** |
|   | Full | W | T | B |   | Full | W | T | B |
| tN | 0.303 |   |   |   | tC | 0.104 |   |   |   |
| KtN | -0.122 | -0.006 | 0.041 | -0.156 | KtC | -0.062 | 0.012 | 0.136 | -0.209 |
| tP | 0.084 |   |   |   | tE | 0.283 |   |   |   |
| KtP | -0.115 | -0.016 | -0.053 | -0.046 | KtE | -0.142 | -0.016 | -0.022 | -0.104 |
| gN | 0.212 |   |   |   | gC | 0.122 |   |   |   |
| KgN | 0.250 | 0.030 | 0.024 | 0.196 | KgC | 0.326 | 0.042 | 0.060 | 0.224 |
| gP | 0.176 |   |   |   | gE | 0.265 |   |   |   |
| KgP | 0.543 | 0.081 | 0.206 | 0.256 | KgE | 0.409 | 0.058 | 0.127 | 0.223 |
| V (RS) | 0.102 | 0.018 | 0.049 | 0.036 | V (RS) | 0.102 | 0.018 | 0.049 | 0.036 |

Notes: tN (tP) are the tax rates –as a percentage of GDP– collected at the National (Provincial) levels, gN (gP) the average expenditure –as a percentage of GDP– spent by the National (Provincial) level. Then τN=tN/(1–tN–tP+gN+gP), τP=tP/(1–tN–tP+gN+gP), γN=gN/(1–tN–tP+gN+gP) and γP=gP/(1–tN–tP+gN+gP). See details in equation (3). The same definitions apply for a decomposition of cash (C) and in-kind (E) expenditures and the taxes collected directly (×C) and indirectly (×E). The results on redistribution of personal income reported in this table are consistent with those reported in Cont and Porto (2016a).

**4. Conclusiones**

Se estudia el efecto redistributivo de la política fiscal. Se presenta un marco conceptual para el análisis en el caso de existencia de varias regiones (provincias) con distinto nivel económico y una organización federal en la que dos niveles de gobierno (nación y provincias) realizan gastos y recaudan impuestos. Se desagrega el coeficiente de desigualdad de Gini en tres componentes: a) desigualdad dentro de cada región; b) desigualdad a través de las regiones, que se descompone en b.1) desigualdad de ingresos medios de las regiones y b.2) superposición de ingresos de unidades que pertenecen a distintas regiones. El efecto redistributivo se descompone en efecto vertical (Reynolds-Smolensky) y reranking de los quintiles. El efecto vertical se desagrega en tamaño y progresividad de los gastos e impuestos de los dos niveles de gobierno.

Los resultados son útiles para el diseño de la política fiscal en un país federal como la Argentina cuando el gobierno tiene como objetivos la eficiencia y la equidad (tanto desde el enfoque estático como del dinámico).

Un primer resultado es que la política fiscal consolidada (Nación-Provincias) mejora la distribución del ingreso, tanto la personal (disminuye el Gini en 0,098) como la regional (0,032). Hay reranking en las dos dimensiones (4% y 10% del efecto redistributivo, respectivamente), que disminuye la equidad vertical. El trabajo se centra en la desigualdad de *ingresos monetarios* y deja para la agenda de investigación la cuestión, no menos importante, del impacto sobre los *resultados* (*ingreso real* dado por la cantidad de bienes y servicios que efectivamente están disponibles a nivel de quintiles de ingreso ex ante).

Existen situaciones en las que una misma variable fiscal (p.ej. impuestos o gastos) tiene distintos efectos al desagregarse sus componentes. Por ejemplo, los impuestos nacionales (KtN) y los impuestos que financian los gastos en dinero (KtC).

El gasto provincial es más progresivo que el nacional. Los impuestos de los dos niveles de gobierno son regresivos, de modo que toda la mejora en la distribución se origina en los gastos.

Hay varios campos potenciales de mejora:

a) uno es el rebalanceo de la distribución de los gastos de la Nación a las Provincias; en la composición del gasto provincial predominan los bienes (el 86% del total en 2010) vs el gasto nacional en el que predominan las transferencias en dinero (el 70% del total en 2010) que tienen menor progresividad (KgE = 0,409 vs KgC = 0,326). Adicionalmente, las transferencias en dinero pueden generar dependencia de los receptores, no solo financiera sino también política, lo que alentaría el clientelismo. Por otro lado, no es la forma más eficiente de redistribución ya que X pesos de transferencias en dinero son gastadas en consumo corriente, mientras que los mismos X pesos gastados en especies (escuelas, infraestructura de transporte, hospitales, justicia, agua, infraestructura urbana, seguridad, etc.) brindan utilidad a un conjunto de personas por un largo período (corrigiendo por posibles ineficiencias en los gastos en especie). Por supuesto, puede haber excepciones (como los años que siguieron a la crisis de 2002) en los que un instrumento temporario como las transferencias en dinero puede estar justificado; u otras más generales, como gastos en especie que no llegan al beneficiario final;

b) otro es el rediseño del sistema tributario: a modo de ejemplo: si el sistema tributario fuera proporcional (Ktn = Ktp = 0) el impacto distributivo aumentaría en 0,05 (aprox. 5% del cambio del Gini);

c) el cambio del sistema tributario (de regresivo a proporcional) con impacto distributivo constante permitiría, alternativamente, disminuir el tamaño del gasto público que tuvo un gran aumento entre 2002-2004 y 2010 (del 27% del PBG al 40%). Esta política permitiría ganar eficiencia (al disminuir los impuestos) sin pérdida de equidad;

d) otra vía es aumentar la correspondencia fiscal (relación entre recursos propios y gastos) en el nivel provincial (las provincias gastan el 45% del consolidado y recaudan el 22%) lo que mejoraría la distribución personal y, especialmente, la regional (los impuestos nacionales son algo más regresivos que los provinciales). Alentaría adicionalmente un uso más eficiente de los recursos públicos. Las teorías de segunda generación del federalismo fiscal estudian la relación entre el crecimiento económico y el modelo de federalismo que posibilita el buen funcionamiento de los mercados enfatizando la importancia de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. El punto clave en esta visión es que para que los gobiernos subnacionales provean la cantidad eficiente de los bienes públicos subnacionales es necesario que recauden sus propios impuestos (la “conexión Wickselliana”). La restricción en este caso es que esa ganancia de eficiencia puede tener un costo en términos de equidad de modo que debe contemplarse que no empeore la distribución del ingreso.

# Referencias

Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L., Porto, A. and Sanguinetti, P. (1996). “Impacto distributivo del presupuesto público. Aspectos Metodológicos”, Serie Política Fiscal 77, CEPAL.

Atkinson, A.B. (1980). Horizontal equity and the distribution of the tax burden. In H.J. Aaron and M.J. Boskins (eds.) *The Economics of Taxation*. Washington D.C.: Brookings.

Aronson, J., Johnson, P. and Lambert, P. (1994). “Redistributive effect and unequal income tax treatment”, *Economic Journal*, 104(423): 262-270.

Aronson, J. and Lambert, P. (1994). “Decomposing the Gini coefficient to reveal vertical, horizontal and reranking effects of income taxation”, *National Tax Journal*, 47(2): 273-294.

Bhattacharya, N. and Mahalanobis, B. (1967). “Regional disparities in household consumption in India”, *Journal of the American Statistical Association*, 62(317): 143-161.

Cont, W. and Porto, A. (2014). “Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting”, The *Quarterly Review of Economics and Finance*, 54, 563-578.

Cont, W., and Porto, A. (2016a). “Fiscal policy and income distribution. Argentina 1995 - 2010”, *Review of Economics & Finance*, 6(2): 75-92.

Cont, W. and Porto, A. (2016b). “Geografía de la desigualdad en la distribución personal del ingreso y en el impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010”, LI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán.

Cont, W. and Porto, A. (2017), “Geografía de la distribución del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010. Cuantificación de variables por jurisdicciones. Datos y metodología”. Document in Spanish, available [here](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/Cont-Porto-Geografia-Desigualdad-Distribucion-Personal-Ingreso-Impacto-Distributivo-Politica-Fiscal.docx).

Duclos J., Jalbert, V. and Araar, A. (2003). “Classical horizontal inequality and reranking: an integrating approach”, inn  Amiel, Y. and Bishop J. (eds.), *Fiscal Policy, Inequality and Welfare (Research on Economic Inequality, Volume 10),*Emerald Group Publishing Limited, 65-100.

Jenkins, S. (1988). “Reranking and the analysis of income redistribution”, *Scottish Journal of Political Economy*, 35(1): 65-76.

Kakwani, N. (1977). “Measurement of tax progressivity: an international comparison”, *Economic Journal*, vol. 87, pp. 71-80.

Kakwani, N. (1984). “On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity”. *Advances in Econometrics*, vol. 3, pp. 149-168.

Kakwani, N. (1986). *Analyzing Redistribution Policies.* Cambridge: University Press.

Kim, K. and Lambert, P. (2009). “Redistributive effect of U.S. taxes and public transfers, 1994-2004”, *Public Finance Review*, 37: 3-26.

Lambert, P. (1985). “On the redistributive effect of taxes and benefits”, *Scottish Journal of Political Economy*, 32(1): 39-54.

Lambert, P. (1988). “Net fiscal incidence progressivity: some approaches to measurement” in Eichhorn, W. (ed.), *Measurement in Economics: Theory and Applications of Economic Indices*, pp. 519-532. Heidelberg: Physica-Verlag.

Lambert, P., and Aronson, R. (1993). “Inequality Decomposition Analysis and the Gini Coefficient Revisited”, *The Economic Journal*, 103: 1221-1227.

Musgrave, R. and Thin, T. (1948). “Income tax progression, 1929-48”, *Journal of Political Economy*, 56(6): 498-514.

Plotnick, R. (1981). “A measure of horizontal inequity”, *Review of Economics and Statistics*, 63: 283-288.

Pyatt, G. (1976). “The interpretation and disaggregation of Gini coefficients”, *The Economic Journal*, 86: 243-255.

Silber, J. (1989). “Factor components, population subgroups and the computation of the Gini index of inequality”, *Review of Economics and Statistics*, 71: 107-15.

1. Este trabajo resume y amplía los resultados de Cont y Porto (2017). [↑](#footnote-ref-1)
2. walter@fiel.or.ar; porto.alb@gmail.com [↑](#footnote-ref-2)
3. Para más detalles y extensiones ver Cont y Porto (2018) [↑](#footnote-ref-3)
4. El primer subíndice indica el ingreso (incial o final) y el segundo el ordenamiento de los individuos. [↑](#footnote-ref-4)
5. Musgrave and Thin (1948) propone como medida *REMT = (1-GY)/(1-GX)* y Kakwani (1984): *RK = (GX-GY)/GX*. Otros autores exploran medidas del efecto redistibutivo utilizando funciones de bienestar social (Aronson, Johnson and Lambert, 1994; Duclos, Jalbert and Araar, 2003). [↑](#footnote-ref-5)
6. Reynolds and Smolensky (1977) no consideran el reranking de modo que el efecto RS está dado por *GX – CY|X* (ver Urban, 2009). [↑](#footnote-ref-6)
7. En la Figura 1 se ejemplifica con el efecto de la política fiscal: el ingreso promedio es mayor en la región R; si el quintil 5 de la pobre recibe más beneficio del gasto (o paga menos impuestos) que el quintil 1 de la rica, la distribución personal del ingreso empeora debido al efecto superposición (y mejora en el caso contrario). [↑](#footnote-ref-7)
8. La base de datos utilizada puede consultarse en [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar) (Anexos de publicaciones en revistas, Cont-Porto-2017-Geografía-Desigualdad) [↑](#footnote-ref-8)
9. En Porto y Cont (1998) se desagregó el coeficiente de Gini para los presupuestos provinciales de 1991. Como no se consideró la Capital Federal la desagregación de los componentes del Gini y del efecto vertical mostraban menor importancia relativa de la diferencia de ingresos medios y mayor de los otros dos componentes. Por ejemplo, en el Gini final la diferencia dentro de cada provincia representaba el 19,7% (vs 13,5 en la Tabla 3), el efecto superposición 47,9% (vs 32%) y el efecto ingresos medios el 32,4% (vs 54%) [↑](#footnote-ref-9)