



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Licenciatura en Economía

“Federalismo fiscal en la Argentina y la coparticipación de impuestos”

Trabajo de Investigación

Por

GONZÁLEZ OROZCO MATÍAS

gon.or.mat@gmail.com

Profesor tutor

LIC. JUAN A. VEGA

Mendoza - 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I: FEDERALISMO FISCAL.....	4
1. Federalismo fiscal.....	4
2. Funciones del sector público.....	6
3. Bienes públicos nacionales y locales.....	8
4. Teorema de la descentralización	8
5. Levantando supuestos	9
6. Descentralización política y operativa	11
7. Asignación del gasto y de potestades tributarias	12
8. Relaciones fiscales intergubernamentales.....	14
9. Correspondencia Fiscal	17
CAPÍTULO II: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA.....	20
1. Funciones del sector público.....	21
2. Bienes públicos.....	23
3. Descentralización del gasto.....	30
4. Centralización tributaria.....	34
CAPÍTULO III: TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.....	43
1. Desequilibrio vertical	45
2. Peso del sistema de transferencias en el esquema federal	46
3. Composición del sistema de transferencias intergubernamentales.....	49
4. Coparticipación federal de impuestos	54
5. Conclusión	62
CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES.....	63
1. Lineamientos para un futuro régimen	65
BIBLIOGRAFÍA.....	69
ANEXO ESTADÍSTICO	72

INTRODUCCIÓN

En Argentina, la descentralización fiscal y la presencia de varios niveles de gobierno con capacidad de decisión, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos, ha existido desde la creación misma del país. Ya la Constitución Nacional redactada en 1853 establecía en su artículo primero que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”*. Las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno han ido experimentando numerosas transformaciones, llevando al federalismo fiscal argentino tal cual como se lo conoce hoy.

A lo largo del tiempo, tanto en la relación del nivel nacional con las provincias en su conjunto como en la relación de las provincias entre sí, la coordinación fiscal ha ido tejiendo un complejo entramado, que en muchas ocasiones, ha tenido consecuencias poco deseadas para algunos participantes.

El presente trabajo pretende ser un aporte al debate sobre el funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina, enfocándose en especial en uno de los componentes de mayor preponderancia del mismo: las transferencias intergubernamentales y, en entre ellas, la **coparticipación federal de impuestos**. En 1994 la Convención Constituyente incorpora el régimen de coparticipación a la Constitución y establece que el mismo debería estar *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones”* de cada una de las jurisdicciones *“contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”* (Artículo 75, inc. 2). Un nuevo régimen debió haber sido dictado antes del fin de 1996, conforme con lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta, pero hasta la fecha esto no se ha cumplido.

En una primera instancia, a través de la descripción y exposición de diversas teorías del federalismo fiscal, se expresarán los fundamentos para la existencia de la descentralización fiscal, buscando en todo momento principios que expliquen la razón de ser del mismo en la Argentina.

En una segunda instancia, se describirá el entramado fiscal existente entre el nivel nacional y los niveles provinciales. Se ahondará en la descentralización del gasto y la centralización de las potestades tributarias. A su vez, se intentará determinar una clasificación de los bienes públicos entre nacionales y locales.

Posteriormente, se caracterizará a las transferencias intergubernamentales que surgen del esquema del federalismo fiscal. Adicionalmente, se realizará un breve análisis de la coparticipación federal de impuestos.

Por último, se tratará de dar lineamientos para un futuro régimen de reparto de recursos, no como algo específico de algún tema particular del federalismo fiscal, sino como un todo que rija al mismo de forma integral, tratando de evitar los principales vicios que el actual sistema presenta.

Cabe destacar que durante todo el trabajo se hará referencia a la relación entre la Nación y el conjunto de provincias, y no a la relación entre las provincias y sus correspondientes niveles municipales. A su vez, el análisis se centrará en la relación vertical entre niveles de gobierno, dejando para futuros trabajos el análisis de las relaciones horizontales entre las mismas.

CAPÍTULO I: FEDERALISMO FISCAL NORMATIVO

Antes de comenzar el análisis de las características del federalismo fiscal en la Argentina, y en especial del sistema de transferencias intergubernamentales que rige actualmente, es necesario presentar los principios básicos del federalismo fiscal desde la teoría de las finanzas públicas. Qué es y cuáles son sus principales postulados resulta conveniente exponer para luego poder ubicar a la Argentina dentro de este universo.

Si bien pueden ser diversas las definiciones y numerosos los puntos de vistas existentes en el campo de las finanzas públicas, se tratará de acercar los conceptos más susceptibles de ser aplicados en el análisis del caso argentino.

A continuación se expondrán algunas líneas teóricas, para luego, en los capítulos posteriores, ir profundizando y completando con los datos de la realidad de nuestro país en materia fiscal.

2. Federalismo fiscal

La organización de un país prevé la existencia de uno o más niveles de gobierno y, consecuentemente, un ordenamiento que articule de alguna forma o por lo menos fije campos de acción para cada uno de ellos. Entre todos los aspectos involucrados en tal ordenamiento, la dimensión fiscal es un punto particularmente importante.

El federalismo fiscal busca encontrar y establecer la estructura óptima del sector público en sus distintos niveles de gobierno, y la mejor distribución de las funciones fiscales entre ellos. Todo esto con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar de los mismos. Con este fin es que se vale de su principal estrategia: la descentralización.

Por ello buscar el grado óptimo de descentralización de responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones locales, y sus correspondientes financiamientos, de los diferentes niveles de gobierno que coexisten en un sistema federal, es el problema teórico central.

Si los gobiernos locales son importantes en cantidad pero sólo ejecutan decisiones tomadas a nivel central, no existe la descentralización sino más bien prevalece un modelo de desconcentración. Por tanto, la adopción de un sistema centralizado o descentralizado dependerá de cuáles son los

fundamentos que llevan a justificar la propia existencia de un sector público y cuál ha de ser la justificación para que su organización se realice en diferentes niveles de toma de decisiones.

Es importante indicar que en el uso corriente la palabra “federal” puede utilizarse para caracterizar gobiernos descentralizados mientras que la palabra “unitario” se utiliza como sinónimo de gobierno centralizado. Sin embargo, en los hechos, existen sobradas pruebas de que puede haber regímenes formalmente federales pero que funcionan como si fueran unitarios por la alta concentración de las facultades recaudatorias y de poder político en el gobierno central y regímenes formalmente unitarios (esto es, sin gobiernos provinciales) con una amplia participación de responsabilidades de gasto y potestades tributarias en los gobiernos municipales. Por ello, en los hechos, el grado de federalismo debe ser definido en cada caso no por la apariencia formal sino por la capacidad recaudatoria propia y responsabilidad en las decisiones de gasto que la estructura le concede a cada uno de los niveles de gobierno.

El federalismo fiscal abarca tanto aspectos normativos como positivos. El primero se refiere a cómo debe ser la organización fiscal entre los distintos niveles. Dará fundamentos teóricos para la descentralización fiscal y cuál debería ser el nivel óptimo del mismo. Todo ello en función de las ventajas y desventajas relativas de un sistema dado. Por el segundo, nos indicará cómo en la práctica funciona la descentralización fiscal y cuáles son los desvíos respecto al comportamiento óptimo. En este sentido, los desarrollos teóricos tratarán de explicar por qué se producen y cuáles son las consecuencias de los alejamientos de los supuestos básicos del “deber ser”.

Para poder caracterizar al federalismo fiscal argentino, y consecuentemente las transferencias intergubernamentales, es necesario en un primer lugar exponer y comprender los principales fundamentos teóricos que surgen de la materia, para luego poder lograr una mayor comprensión.

Este capítulo centrará la atención en el aspecto normativo del federalismo fiscal para luego profundizar en el aspecto positivo de la descentralización fiscal argentina –cuyo desarrollo se expondrá en los capítulos posteriores–.

3. Funciones del sector público

La división de funciones entre niveles de gobierno es un tema central en la teoría normativa del federalismo fiscal. La teoría tradicional estudia esta cuestión separadamente, para luego determinar la forma de financiamiento correspondiente.

La necesidad de descentralización fiscal está fuertemente ligada con los objetivos y las funciones del sector público¹. En la literatura clásica se distinguen tres funciones básicas que deben ser desarrolladas por el sector público (Musgrave y Musgrave, 1999)²:

- La estabilización económica
- La redistribución del ingreso
- La eficiencia en la asignación

La política fiscal debe estar diseñada para mantener o alcanzar los objetivos de alto empleo, un razonable grado de estabilidad del nivel de los precios, la solidez de las cuentas externas y una aceptable tasa de crecimiento económico.

Es precisa la política fiscal para la estabilización, dado que tanto el pleno empleo como la estabilidad de los precios no se producen de una forma automática en la economía de mercado, sino que exigen la dirección de la política pública. Sin ella, la economía tiende a estar sujeta a una serie de fluctuaciones importantes y/o puede padecer de unos períodos sostenidos de desempleo o inflación. Cabe aclarar que el hecho de mantener que es necesaria la política pública para enfrentarse con estas eventualidades no excluye la posibilidad de que la política pública, en caso de ser conducida de mala manera, pueda convertirse por sí misma en desestabilizadora³.

En cuanto a la función de estabilización existe un amplio consenso en la literatura en cuanto a que es el nivel central el de mayor responsabilidad en este campo. Esto es debido a que maneja gran parte de las variables macroeconómicas fundamentales (es el gobierno nacional el que predomina en el control de la política monetaria y fiscal), si bien en ocasiones puede haber algún margen de maniobra en los gobiernos locales para atenuar los ciclos en sus regiones de influencia.

1 El "sector público", tal y como se emplea aquí, se refiere sólo al sector presupuestario de la política pública.

2 Las funciones se exponen en orden inverso a las presentadas en el libro, por meros fines expositivos.

3 *Ibidem*.

Las cuestiones distributivas constituyen un importante punto de controversia a la hora de la determinación de la política pública. De manera particular, desempeñan un papel clave a la hora de determinar las políticas tributarias y de transferencias.

En cuanto a la función redistributiva, tanto el nivel central como los gobiernos subnacionales deben ser responsables de la misma. Por un lado, el nivel central puede influir mediante la regresividad o progresividad general del sistema impositivo en la distribución personal del ingreso o por la influencia de transferencias intergubernamentales en la distribución regional del ingreso, entre otros. Los niveles subnacionales pueden afectar el ingreso a través de la determinación del nivel y la composición de determinados gastos como la salud y la educación, entre otros.

Más allá de la participación de los gobiernos locales en las funciones anteriores, los argumentos que más enriquecen la teoría del federalismo fiscal y que, en última instancia, son los que brindan el sustento económico de la existencia de un sistema federal (referido a la descentralización en la toma de decisiones) tiene que ver con la última función: la asignativa.

La función asignativa surge de la proposición de que determinados bienes – a los que nos referiremos aquí como bienes públicos, a diferencia de los privados- no pueden ser facilitados por medio del sistema de mercado, esto es, mediante transacciones entre los consumidores y productores individuales. En ciertos casos, el mercado falla totalmente, en otros los mismos funcionan de una manera ineficaz⁴.

En este contexto, una de las principales razones de tipo económico que apoya a la descentralización es que la provisión de servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia si está ligada a las necesidades específicas de la población que va a beneficiarse de esos bienes públicos (Tiebout 1961; Oates, 1997).

Es un hecho que en el caso de los bienes y servicios públicos, su provisión por parte de agentes privados es ineficiente o subóptima desde el punto de vista social por lo que la intervención estatal se hace necesaria para alcanzar un nivel de provisión eficiente desde el punto de vista de la asignación.

Existen bienes públicos nacionales (consumidos por igual por toda la población) en donde la eficiencia asignativa requiere que su provisión la realice el nivel central. Sin embargo, en el caso de

4 En este trabajo no se expondrán las razones por las cuales el sistema de mercado falla en la provisión de determinados bienes.

los bienes públicos locales (cuya provisión satisface necesidades específicas de la población local) es probable que sea más eficiente su provisión por parte de niveles de gobiernos subnacionales.

De acuerdo con esta teoría, los bienes y servicios son provistos por la jurisdicción que puede ofrecerlos al menor costo, de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos y financiarlos. Esto beneficia una mayor y más clara vinculación entre el pago de los tributos y los servicios públicos recibidos. En consecuencia, se promueve una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, generando mayor responsabilidad entre los gobiernos locales.

Además, la cercanía entre gobernantes y gobernados potencialmente permitiría a los primeros interpretar mejor las preferencias de los segundos.

4. Bienes públicos nacionales y locales

Se puede concebir teóricamente la existencia de un continuo de bienes públicos que van desde los consumidos por un pequeño grupo hasta los consumidos por toda la comunidad. Si el grupo es pequeño es posible que los arreglos privados permitan alcanzar la solución eficiente (consorcio de propietarios de un edificio, pileta de natación de un club, etc.). A medida que el número de beneficiarios aumenta, la posibilidad de arreglos privados es menor. Aparecen entonces los gobiernos municipales, provinciales y el gobierno nacional.

Los bienes públicos –aquellos que no son rivales en el consumo y a los que no se puede aplicar el principio de exclusión, sea por razones técnicas o económicas- se diferencian por el ámbito territorial en el que producen los beneficios. Algunos bienes, como la defensa nacional, las relaciones diplomáticas con el resto del mundo y la estabilidad macroeconómica, benefician a toda la comunidad.

Otros como el alumbrado público o una plaza pública- tienen beneficios limitados a un barrio o una ciudad. El principio económico es que los bienes públicos locales deberían ser provistos localmente ya que la cantidad eficiente variará entre jurisdicciones debido tanto a diferencias en las preferencias e ingresos como en los costos.

5. Teorema de la descentralización

Complementariamente al argumento de la sección anterior, una vez especificadas las funciones del sector público, es necesario definir el punto de partida a partir del cual se plantea como debe ser una correcta descentralización.

A partir de un modelo con supuestos simples, puede obtenerse una de las proposiciones más importantes de la teoría del federalismo fiscal denominada por Oates como “teorema de la descentralización”.

Supóngase un modelo simple en el que existen N personas con iguales gustos, riquezas e ingresos, que viven en un ámbito geográfico dado que se denominará Nación. Consumen bienes privados y bienes públicos, estos últimos son provistos por el sector público dada su característica de bienes de consumo conjunto e imposibilidad de exclusión. Existe una jerarquía territorial de los bienes públicos. Así, habrá bienes públicos “nacionales” y “locales”. En el caso extremo, los bienes privados pueden considerarse un bien público en el cual la unidad de gobierno es el propio individuo.

Para simplificar se supone que para los bienes públicos “locales” no existen externalidades interjurisdiccionales, ni economías de escala en la producción y que el consumo está definido rígidamente para subconjuntos específicos de la población, localizados geográficamente.

Existen dos jurisdicciones con igual territorio (en cantidad y calidad de tierra) y población ($N/2$ cada una). Los gustos difieren entre comunidades, pero no dentro de cada comunidad. Con estos supuestos resulta que la cantidad óptima de bienes públicos locales y, por consiguiente, la “canasta óptima” de bienes diferirá entre las dos jurisdicciones.

De proveerse centralmente un nivel uniforme en las dos jurisdicciones se incurrirá en una pérdida de bienestar; esta pérdida será tanto mayor cuanto mayor sea la diferencia en los gustos entre las dos comunidades.

En este contexto, provisión centralizada significa provisión uniforme en todas las jurisdicciones. Desde el punto de vista económico, si los bienes se proveen centralmente y el gobierno central lleva las cuentas, será propenso a no atender las necesidades específicas de la población.

6. Levantando supuestos

El modelo anterior, corresponde a una versión simplificada para justificar económicamente la existencia del federalismo fiscal en una determinada región. Nos lleva a concluir que ante la existencia de diferencias en gustos y preferencias entre los individuos de diferentes jurisdicciones, la provisión de bienes públicos locales será igual o más eficiente si se realiza descentralizadamente por parte del gobierno local en lugar de una provisión uniforme en todo el territorio por parte del gobierno nacional.

En síntesis, cada gobierno local decidirá la provisión de los servicios públicos en función de la demanda local de dichos servicios, en otras palabras, en función de los gustos y las preferencias locales.

Como se mencionó al comienzo, para arribar a la justificación económica de la descentralización fiscal se partió de un modelo con supuestos simplificadores. Sin embargo, en este esquema no se han tomado en cuenta ni los posibles beneficios de las economías escalas ni los efectos externos interjurisdiccionales.

a. Economías y deseconomías de escala

Las áreas óptimas de cobertura de los distintos servicios no tienen por qué coincidir. No sólo se deben tener en cuenta los beneficios de la descentralización (lograr que la prestación de los servicios se adecúe mejor a la demanda), sino que también el ahorro de costos que significa que más individuos consuman conjuntamente un bien determinado.

La pérdida potencial por un aumento en la centralización será tanto más grande cuanto mayor sea la diversidad de las demandas individuales (preferencias y niveles de renta) y más homogéneamente estén agrupadas las personas. Cuanto más ampliamente varíen los niveles eficientes de consumo entre las jurisdicciones, más pronunciada resulta la pérdida de bienestar potencia por la provisión centralizada del bien.

Por otro lado, el ahorro potencial de costos por aumentar la escala de producción de un servicio, depende fundamentalmente de aspectos técnicos. En todo caso se debe diferenciar entre producción y nivel de consumo de una jurisdicción, ya que la producción misma puede darse en mayor escala que el consumo en una jurisdicción.

b. Externalidades interjurisdiccionales

Los beneficios y los costos de la prestación de los servicios de un gobierno local normalmente no coinciden exactamente con los límites geográficos de su jurisdicción. La solución es internalizar los beneficios y costos asociados, pero cuanto menor sea la jurisdicción es menos probable que la causa o efecto externo pueda ser internalizado.

Sin embargo, la existencia de externalidades no controladas implica la presencia de ganancias potenciales. Por tanto, es posible una solución mediante acuerdos mutuamente beneficiosos entre partes. Ello es viable en el caso de un número reducido de externalidades y de unidades de decisión. En caso de mayor complejidad, se requiere de un nivel superior para la toma de decisiones públicas,

cuya organización y funcionamiento (costes administrativos y costes de participación) no es despreciable. Algunos sugieren dos potenciales soluciones. Una de ellas podría ser un aumento en el tamaño de la jurisdicción para la prestación de que se trate, y cuando la jurisdicción de tamaño óptimo para varios servicios es similar, sería deseable establecer un nivel único de gobierno para todos ellos. La otra se expondrá en los siguientes puntos.

7. Descentralización política y operativa (Finot, 2005)

Por lo general, el concepto de descentralización hacia gobiernos ha sido asociado con el de autonomía política. Sin embargo, todos los procesos implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales no solo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional: sus administraciones ejecutan distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central. En el primer caso se trataría de una descentralización política y en el segundo de una descentralización operativa. Es importante poder distinguir cuáles tareas realiza cada gobierno como cabeza de una unidad autónoma y cuáles como agente del gobierno central.

a. Descentralización política

La descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida.

En este caso, el criterio básico sería lograr la mayor correspondencia posible entre demandas geográficamente diferenciadas efectivamente expresadas y circunscripciones político-administrativas.

b. Descentralización operativa

La descentralización operativa se daría en los casos de provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central.

Los beneficios de esta forma de descentralización provendrían, en principio, de la mejor información de que disponen los gobiernos locales, y los costos derivarían del riesgo de que el agente aproveche la situación en contra de los intereses del principal.

En este caso, sería pertinente evaluar si los beneficios por tener a los gobiernos locales como agentes superiores son superiores a los costos de contratarlos. El criterio básico de esta distinción sería lograr la mejor combinación posible entre los beneficios de aprovechar la capacidad de los gobiernos locales (solos o asociados) y los costos generados por pérdidas de economías de escala y por la instauración de mecanismos de control.

c. Conclusión

Dentro de cada política sectorial se debería evaluar qué es lo que conviene descentralizar políticamente, y en qué casos sería más apropiado descentralizar solo operativamente. Por ejemplo, parte de la definición de los programas mínimos obligatorios en el caso de la educación escolar convendría descentralizar políticamente. Pero en el caso de las políticas de redistribución del ingreso orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a cada habitante del país, cualquiera sea su lugar de residencia, sólo convendría descentralizarlas operativamente.

8. Asignación del gasto y de potestades tributarias

Tal como se ha venido exponiendo anteriormente, la descentralización fiscal tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los distintos niveles. Dentro de esas funciones fiscales, las dos principales sobre las cuáles la teoría normativa debe definir quién ejerce la potestad en cada caso son el gasto y la recaudación.

Por el lado del gasto, en las secciones anteriores se ha ido esbozando, aunque de manera no explícita, cómo debería ser la asignación del mismo entre las distintas unidades de gobierno. A partir de la “teoría de la descentralización” y de la correcta diferenciación entre bienes públicos “nacionales” y bienes públicos “locales”, se puede empezar a definir cuál será el nivel que tomará las decisiones sobre determinado gasto público. Para el caso de los primeros, dada sus características particulares, la provisión generalmente se realiza centralizadamente. Para el caso de los bienes “locales”, la condición de la diferenciación de gustos entre individuos de distintas regiones hace que sea deseable desde la teoría que la provisión se realice descentralizadamente.

Podría decirse que el trasfondo de este argumento es la creencia de que la cercanía entre el gobierno local y la población permite al primero interpretar mejor las preferencias del segundo.

Para el caso de la asignación de potestades tributarias, mucho no se ha comentado precedentemente en el trabajo. Como se afirmó, otro de los objetivos primordiales del federalismo es optimizar el funcionamiento del sistema impositivo.

Así como en el caso de la asignación de responsabilidades en la provisión de los distintos bienes públicos, por el lado tributario pasaría algo similar. Por un lado, para ciertos impuestos la descentralización de los mismos en los distintos niveles tiene mayores posibilidades de distorsionar la asignación de recursos y generar inequidades entre jurisdicciones. Por ejemplo (López Murphy y otros, 1996), la oferta de capital para la economía como un todo es relativamente más inelástica que a nivel de las jurisdicciones territoriales, por lo cual será muy sensible a imposiciones diferenciales de índole local. Del mismo modo, existe una relativamente alta movilidad de los bienes y personas ante la imposición diferencial entre gobiernos locales.

En la teoría suele tener cierto consenso que la posibilidad de aplicar impuestos progresivos como ganancias debería estar restringida al gobierno central, por motivos principalmente de la equidad fiscal. Esto se debe a que la movilidad de los factores en muchos casos puede neutralizar una imposición diferencial.

Con relación a la distribución de las potestades tributarias la teoría normativa aproxima un conjunto de principios básicos (Musgrave y Musgrave, 1999):

- Los impuestos que tienen características redistributivas, determinados por el principio de capacidad de pago, deberían ser centralizados.
- Aquellos impuestos cuyas bases tributarias estén más expuestas a los ciclos económicos deberían ser centralizados.
- Los impuestos que presenten una base tributaria distribuida geográficamente desigual entre las distintas jurisdicciones deberían ser centralizados (esto está referido particularmente al caso de los recursos naturales).
- Los impuestos sobre factores productivos móviles, deberían ser centralizados, para evitar “guerras tributarias” entre las jurisdicciones.
- Los impuestos sobre factores inmóviles deberían ser recaudados por los gobiernos locales.
- Si los gobiernos locales tienen facultades sobre impuestos que pueden “exportarse” a otras jurisdicciones, surgen incentivos a la sobredimensión del gasto público local.

Además, se suele agregar a los argumentos en pos de la centralización de ciertos tributos el tema de la existencia de economías de escala en la recaudación. La simplicidad administrativa es también una barrera difícil de sortear en un proceso de descentralización tributaria, que no debiera complicar la administración tributaria ni generar costos importantes al contribuyente.

Estas razones, expuestas de manera simplificada en los párrafos anteriores, han llevado a sugerir que el gobierno central concentre la responsabilidad de la recaudación (y por ende la responsabilidad normativa y de fiscalización) de ciertos tributos.

La parte normativa llevaría a aconsejar centralizar la recaudación de aquellos impuestos que presentan economías de escala en la percepción y determinación, que por su complejidad interjurisdiccional hacen muy difícil su atribución a niveles menores de gobierno. En el resto de los tributos la responsabilidad de su determinación y cobro podría quedar a cargo del gobierno local.

Para el caso de los tributos centralizados, en ocasiones se persigue el objetivo adicional de evitar la doble imposición, las potenciales guerras tributarias interjurisdiccionales y la existencia de exportación de impuestos (traslación de la carga tributaria a otras jurisdicciones), entre otros.

9. Relaciones fiscales intergubernamentales

a. La teoría de las transferencias intergubernamentales

En los apartados anteriores se ha discutido el diseño de una estructura de un sistema federal. En la misma se plantea la necesidad de integrar las decisiones de las distintas unidades de gobierno en un conjunto coherente y consistente.

Al determinar el grado de descentralización tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso, dado los distintos supuestos de cada sistema en particular, se deja un “hueco” para las relaciones fiscales intergubernamentales. Esto es, operaciones fiscales y ordenamientos coordinados entre las diversas comunidades tendientes a compensar potenciales desequilibrios que surgen, propios de una estructura fiscal federalizada.

La existencia de dichas relaciones puede estar basada en varios motivos, entre otros:

- La intervención de un nivel superior puede resultar necesaria para corregir la difusión de las externalidades intergubernamentales (sean estas positivas como negativas). Incentivar ciertas actividades desarrolladas por los gobiernos subnacionales que producen beneficios sobre un ámbito territorial que excede el de la jurisdicción que desarrolla o presta tales actividades puede ser deseable.
- Una cierta administración central puede considerar ciertos bienes públicos locales de suma importancia, por lo que puede desear subvencionarlos.
- La teoría normativa del federalismo fiscal puede exigir un cierto grado de igualación de la situación fiscal de las jurisdicciones de niveles inferiores.

- Diversas diferencias fiscales entre jurisdicciones del mismo nivel pueden tener por resultado ineficiencia en la localización de ciertas actividades que pueden necesitar ser moderadas.
- Propender a que cada jurisdicción esté en condiciones de satisfacer la demanda que, por determinados bienes públicos, le efectúe su población.
- Las ventajas de una centralización de la recaudación pueden llevar a una sustitución de los ingresos de niveles inferiores por los del nivel superior.

Si bien los motivos que justifican la existencia de relaciones intergubernamentales pueden ser de los más variados, a los fines de este trabajo se centrará la atención en dos piezas fundamentales que dan origen, en gran parte, a la teoría de las transferencias intergubernamentales: la equidad vertical y la equidad horizontal⁵.

Adicionalmente, un aspecto importante de la teoría en este punto es que estos distintos objetivos dan lugar a la distinción entre varios tipos de transferencias: condicionadas o no condicionadas; automáticas o discrecionales. Esto se debe a que los efectos económicos de cada tipo sobre las finanzas locales pueden ser diferentes.

A continuación se extenderá el análisis de las dos razones planteadas en el párrafo anterior, seguidas por un acercamiento a una posible clasificación de las transferencias.

b. Equilibrio vertical y horizontal

Un primer fundamento para la existencia de transferencias intergubernamentales es la diferencia que surge entre la descentralización de servicios (gastos) y de impuestos. Si la estructura federal lleva a una centralización tributaria y una descentralización de funciones, el nivel nacional de gobierno será “superavitario” y los gobiernos locales “deficitarios”. Esto conduce a que el gobierno nacional deba efectuar aportes a los gobiernos subnacionales a fin de poder mantener el “equilibrio vertical”. Esto significa que el importe a percibir por cada jurisdicción debería ser igual a lo que hubiese recaudado por la misma. En este sentido, las transferencias tendrían un carácter de “devolutivas”.

Una segunda justificación para las transferencias intergubernamentales reside en las diferencias con la base tributaria (ingreso) de cada jurisdicción. Si las comunidades difieren en el

⁵ Existe abundante bibliografía sobre la teoría de las transferencias intergubernamentales y sus diversas razones económicas. Para mayor información puede consultarse Musgrave y Musgrave (1999) y Oates (1997), entre otros.

ingreso, aunque fueran exactamente iguales en todos los otros aspectos, se daría la siguiente situación: la comunidad “rica”, con igual presión tributaria tendría más bienes públicos locales, o con menor presión tributaria iguales bienes públicos locales, comparada con la jurisdicción “pobre”(Porto, 1990).

El principio de “equidad horizontal” llevaría a diseñar un sistema de transferencias interjurisdiccionales de modo de posibilitar a la comunidad “pobre”, si lo desea, consumir la misma cantidad de bienes públicos locales que la comunidad “rica”, con igual presión tributaria.

Este argumento extiende a regiones el principio de equidad horizontal usualmente aplicado a personas: la provisión de bienes públicos locales debería efectuarse en base a necesidades, en tanto que el financiamiento debería atender a la capacidad contributiva.

En pocas palabras, motivadas por la equidad horizontal, las transferencias intergubernamentales buscarán lograr “igual trato a los iguales”.

Por ende, bajo las dos premisas de equidad, el objetivo será igualar la capacidad fiscal entre las diferentes jurisdicciones y ofrecer el mismo conjunto de servicios públicos a todos los ciudadanos.

c. Tipos de transferencias

Las transferencias intergubernamentales son una característica de los gobiernos organizados en forma federal.

Aun cuando el sector público global esté en equilibrio, la centralización de los ingresos y la descentralización del gasto puede crear importantes desbalances fiscales verticales que, sumado a los potenciales desequilibrios horizontales (diferencias en las capacidades de ingreso o necesidades de gasto) forman las razones básicas para la existencia de las transferencias intergubernamentales. Un argumento adicional es que mediante las transferencias se direccionan los efectos de las externalidades interjurisdiccionales.

En pocas palabras, un sistema federal necesita de una maquinaria adecuada para hacer ajustes cambiantes, producto de una determinada estructura. En la organización federal del gobierno, utilizando transferencias intergubernamentales, se generan grados de libertad adicionales: las funciones y los impuestos se distribuyen según lo requerido por la eficiencia económica, sin necesidad de tener que balancear los ingresos y gastos de cada nivel. Es decir, el sistema de transferencias funciona como amortiguadores que permite aprovechar las ventajas relativas de la descentralización del gasto y la recaudación.

En la teoría de las finanzas públicas, por lo general, se distinguen cuatro tipos básicos de transferencias territoriales: condicionadas y no condicionadas; automáticas o discrecionales.

Las condicionadas son aquellas con destino específico, que pueden ser proporcionales a los niveles de prestación de un servicio (“compensadoras”) o por una suma global destinada a dicha prestación. Mientras que por otro lado, las transferencias no condicionadas son aquellas de carácter general, cuyo destino no está atado a ninguna finalidad específica.

Las transferencias automáticas son aquellas que surgen bajo un esquema de coeficientes de distribución preestablecidos, frente a las discrecionales que no siguen un patrón específico, resultando de la voluntad o negociación entre los niveles de gobierno.

Desde el punto de vista normativo, la forma más apropiada de transferencias depende de los objetivos que se persigan. Las transferencias condicionadas pueden ser más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades y las no condicionadas para compensar un desequilibrio vertical u horizontal.

10. Correspondencia fiscal

El análisis conceptual supone un comportamiento del Estado adecuado a las normas y a la racionalidad de la división de tareas entre los distintos niveles de gobierno que adoptan el punto de vista del interés general. En los hechos, sin embargo, cada gobierno nivel de gobierno tomará en cuenta principalmente los intereses más cercanos de sus ciudadanos o de la propia burocracia, sin importar o dar suficiente peso al bienestar general.

Por ello es importante un adecuado diseño de las instituciones en un régimen de gobierno descentralizado.

En este sentido, la ruptura de una vinculación estrecha entre la decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En este contexto, los votantes tienen menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de las erogaciones estatales. En este caso suele mencionarse que no se cumple con el principio de correspondencia fiscal.

Por esta razón, en muchos países suele observarse una vinculación estrecha entre las facultades tributarias y las responsabilidades de gasto aún cuando en ciertas circunstancias podría resultar más eficiente un mayor grado de centralización en la recaudación. Implícitamente estos arreglos institucionales dan cuenta de que los beneficios asociados a una mayor correspondencia

fiscal, más que compensan los costos de la mayor descentralización tributaria (no aprovechamiento de economías de escala, mayores costos administrativos por armonización y cooperación entre fiscos, etc.).

El principio de correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores servicios o de bienes. Dada la restricción global de recursos, mayor gasto público implica menor gasto privado, o puesto en términos más claros, menor remuneración a los factores productivos, en especial trabajo y tierra que tienen menor movilidad.

En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias destruye los incentivos para gobiernos responsables. Suele afirmarse que el financiamiento de proyectos locales con recursos propios es importante si se pretende un fuerte protagonismo de los gobiernos locales.

En conexión con el tema, se puede hacer referencia al impacto presupuestario de las transferencias gubernamentales. Los trabajos empíricos sugieren que las transferencias gubernamentales tienen un efecto altamente estimulante sobre el gasto público local.

La propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos (sea con transferencias condicionadas o no condicionadas), que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que resignan, si cabe el término, facultades tributarias.

Es decir que de las dos posibilidades de transferir recursos a los residentes locales, la verificación empírica sustenta la hipótesis que las transferencias directas de fondos desde el nivel central tiene un mayor efecto expansivo en el presupuesto público del nivel inferior de gobierno, que si la transferencia de recursos opera ensanchando la base tributaria de esos niveles de gobierno.

Un último aspecto vinculado a la mayor correspondencia fiscal es la responsabilidad política que la misma promueve. El criterio de responsabilidad política se respeta cuando los dirigentes deben responder frente a los votantes por la calidad y eficacia de las políticas públicas. Cuanto más cercano esté el votante al nivel político que decide y ejecuta las políticas públicas, mayor es su capacidad de control y sanción y por lo tanto mayores son los incentivos para la conducta política responsable.

Este mayor grado de vinculación de los ciudadanos con las decisiones públicas permite a su vez que éstas se adapten a necesidades y preferencias abriendo el camino para matices y alternativas que no son posibles de ofrecer cuando las políticas son dictadas a nivel de gobierno central, con lo que necesariamente adquieren características de uniformidad y renuencia a la diferenciación.

CAPÍTULO II: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA

Como se mencionó anteriormente, el federalismo fiscal abarca tanto aspectos normativos como positivos. El primero refiere a cómo debe ser la organización fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Dará fundamentos teóricos para la descentralización fiscal y cuál debería ser el nivel óptimo del mismo. Todo ello en función de las ventajas y desventajas relativas de un sistema dado. El segundo, indicará cómo en la práctica funciona la descentralización y cuáles son los desvíos respecto al comportamiento óptimo. En este sentido, los desarrollos teóricos tratarán de explicar por qué se producen y cuáles son las consecuencias de los alejamientos respecto de los supuestos básicos del “deber ser”.

Este capítulo centrará la atención en el aspecto positivo del federalismo fiscal argentino. Por ello, en la sección anterior, se expusieron los principales fundamentos teóricos que surgen de la materia, como sustento del análisis que se presentará a continuación.

Si bien se tratará de respetar la línea argumental que se estableció en la teoría, analizando en qué estado se encuentra bajo cada uno de los principios postulados en el capítulo anterior, se irán incorporando tópicos característicos del sistema federal argentino que enriquecerán la comprensión integral del tema.

Es un hecho la creciente importancia que en la actualidad ha cobrado el tema de la descentralización fiscal y del funcionamiento del federalismo fiscal. Esto puede tener como antecedente más cercano la idea de que el mal desempeño del sector público argentino en los últimos años (teniendo a las provincias en el ojo de la tormenta) se ha debido, al menos en parte, a un defectuoso diseño de las instituciones que regulan las relaciones financieras entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales.

Es por ello la razón de este capítulo, lograr detectar los principales puntos de conflicto, a través de un análisis cuantitativo y cualitativo sobre el funcionamiento del federalismo fiscal utilizando la última información disponible en cada caso.

1. Funciones del sector público (Rotsztein, R. A.)

La descentralización fiscal está fuertemente ligada con los objetivos y las funciones del sector público. La literatura sugiere divisiones de funciones de gasto y recaudación entre los distintos órdenes de gobierno, basados en criterios de eficiencia y equidad.

A partir de la literatura clásica se identificaron tres grandes funciones del sector público: la de mantener la estabilidad económica, alterar la distribución de recursos y promover la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

- **Estabilización:** en este punto se consideran las interrelaciones entre la política fiscal y la política macroeconómica. De manera agregada, se ven las medidas que puede adoptar el sector público para moderar el ciclo económico, y para controlar la estabilidad de precios y el equilibrio del sector externo (entre otras).
- **Redistribución:** hace referencia a la modificación de la distribución del ingreso que surge como resultado de la operación del mercado. Los efectos que las políticas de gastos, impuestos y regulaciones generan sobre la distribución del ingreso y qué medidas se deben adoptar para poder alcanzar una mayor equidad o una mayor igualdad forman parte de esta rama.
- **Asignación de recursos:** en ésta, el Estado debe asumir la provisión y financiamiento de aquellos bienes que por su características particulares (ausencia de rivalidad en el consumo, dificultad de exclusión) no pueden ser ofertados privadamente, conocidos como bienes públicos.

Como se mencionó en el primer capítulo, es esta rama la que le da mayor sentido al estudio del federalismo fiscal, ya que es en este punto donde la interacción entre las distintas jurisdicciones se torna importante, determinando así la configuración interna de los distintos países.

En principio, las dos primeras funciones deberían ser asignadas al gobierno central, ya que los gobiernos locales no tienen control pleno sobre los precios, el empleo y la actividad económica, dado su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones. Las autoridades nacionales sí pueden afectar las variables mencionadas y, generalmente, se les asigna facultades exclusivas en materia de política monetaria. A su vez, se considera que el gobierno nacional tiene mejores herramientas para la redistribución de recursos entre personas y entre regiones, considerando la movilidad de personas y bienes.

En Argentina, es el nivel nacional quien cumple el rol de la estabilización. A través de sus diversas instituciones y políticas, tiene mayor impacto sobre el ciclo económico que cada una de las jurisdicciones subnacionales. Si bien cada una de ellas puede colaborar en la estabilización, se reserva el rol fundamental en este papel al nivel superior de gobierno.

Para la rama redistributiva, el nivel nacional juega un papel preponderante en la misma. Las jurisdicciones subnacionales pueden colaborar en el margen con esta tarea, pero es el gobierno central quien tiene mayor injerencia sobre esta materia a través de sus diversas decisiones.

En cuanto a la última función, la intervención gubernamental en la economía para promover la asignación de recursos públicos con base en las preferencias de la sociedad es consistente con la participación de todos los órdenes de gobierno (Merino, G.). En este caso, el objetivo es asegurar el funcionamiento y la prestación de servicios públicos de manera eficiente y equitativa en todas las jurisdicciones.

La asignación de responsabilidades entre gobiernos, por lo tanto, debe considerar la presencia de las externalidades territoriales, las economías de escala o alcance de la producción de los bienes públicos y el grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos.

Argentina no se encuentra exenta de este debate y, lejos de estar definidas la distribución de las funciones asignativa entre los distintos niveles de gobierno, la misma se encuentra en constante cambio.

Como se verá, lejos de estar agotada la discusión acerca del “deber ser” argentino, el lector podrá ir identificando alguno de los principales inconvenientes de la actual configuración del país en materia del federalismo fiscal y cuáles han sido o son las consecuencias de ello.

Por todo ello, interesa investigar en qué medida la centralización o descentralización de gastos y de ingresos en el sector público argentino contribuye al logro de los tres objetivos básicos: asignación de recursos, estabilización macroeconómica y equidad distributiva.

En lo que sigue de este capítulo se presentará el estado de situación del país en esta rama, avanzando sobre los principales tópicos de la distribución de las funciones fiscales entre niveles de gobierno.

2. Bienes públicos

Como se dijo, una de las principales razones que apoya a la descentralización es que la provisión de bienes y servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia si la llevan a cabo gobiernos locales ligados a las necesidades específicas de la población que se beneficiará por ello.

Pero para poder discernir como deben distribuirse la provisión de los bienes públicos entre los niveles de gobierno, es necesario previamente clasificar a los mismos según sean nacionales o locales. Serán éstos últimos sobre los cuales se cumplirá el teorema de la descentralización anunciado por Oates, llegando a la conclusión de que deben ser los gobiernos locales quienes provean los bienes públicos locales siempre y cuando se cumplan los supuestos del mismo.

Un primer paso del análisis del caso argentino consistirá en aproximar una distinción entre bienes públicos nacionales y locales para luego analizar cómo se distribuyen la responsabilidad de la provisión de los mismos entre los distintos niveles de gobierno. Para llegar a ello, se usará la clasificación del gasto por finalidad y función, cuyos datos los provee el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas⁶, como “proxy” de los bienes públicos. La clasificación consiste en agrupar el gasto en cinco grandes grupos, de acuerdo a su finalidad:

- Administración gubernamental
- Servicios de defensa y seguridad
- Servicios sociales
- Servicios económicos
- Deuda pública

En este caso, se usará cada grupo como si se tratara de una clasificación de bienes públicos⁷. El ejercicio consistirá en observar la participación del nivel nacional y el nivel subnacional en el gasto de cada grupo. Si la participación del nivel nacional en el gasto de un determinado ítem supera el 60%, se considerará a ese ítem como bien público nacional, y lo mismo para el caso del nivel subnacional, considerándolo un bien local. Si para un determinado ítem las participaciones de ambos niveles se encuentran entre el 40 y el 60%, se lo considerará como mixto.

Cabe recordar que el ejercicio es una aproximación a una potencial división de los bienes públicos a los fines de este trabajo y en ningún momento pretende ser determinante ni dejar de lado

6 El análisis llega hasta el año 2014 por ser el último dato consolidado provisto para el caso de las jurisdicciones subnacionales.

7 La referencia de bienes públicos se asume como representación de bienes y servicios públicos.

otras metodologías de clasificación. Se comenzará exponiendo los resultados para cada nivel para luego arribar a conclusiones consolidadas. Se utilizará datos de los años 2007 a 2014 dado que son los que se proveen para el caso del nivel subnacional consolidado. En el anexo se proveerán las tablas con los valores nominales del ejercicio.

En el nivel superior de gobierno⁸, se puede observar que en los últimos años los servicios sociales han acaparado la mayor cantidad de recursos. Entre el 2007 y el 2014 éstos han representado el 57% del total de los gastos, teniendo como el componente de mayor peso el gasto en seguridad social (representando aproximadamente el 40% en promedio) seguido por el gasto en educación y cultura (7% en promedio). Los servicios económicos representan en promedio el 23% de los gastos, teniendo como principal componente la energía, combustibles y minería (compuesto principalmente por subsidios), seguidos por el componente de transporte (al igual que lo anterior, en su mayoría subsidios).

Cuadro N°1
Gasto por finalidad y función - Gobierno Nacional

Finalidad y función	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Gubernamental	5%	5%	7%	8%	6%	6%	6%	5%
Servicios de defensa y seguridad	6%	6%	6%	6%	5%	5%	5%	5%
Servicios sociales	60%	57%	59%	58%	56%	59%	60%	54%
Salud	4%	3%	4%	3%	3%	3%	4%	3%
Promoción y asistencia social	2%	2%	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Seguridad social	40%	38%	39%	40%	39%	42%	42%	37%
Educación y cultura	8%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	6%
Ciencia y técnica	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	1%
Trabajo	2%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%
Vivienda y urbanismo	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	2%
Agua potable y alcantarillado	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Otros servicios urbanos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Servicios económicos	17%	22%	18%	21%	23%	21%	23%	28%
Deuda pública	12%	11%	10%	7%	9%	9%	6%	8%
TOTAL	100%							

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En el nivel subnacional⁹, al igual que el nivel superior, los servicios sociales representan un alto porcentaje en el total de los gastos (60% en promedio). Pero a diferencia de la Nación, la composición hacia adentro de los servicios sociales difiere. El gasto en educación y cultura representa el componente de mayor peso (28% en promedio del total) seguido en segundo lugar por

⁸ La clasificación corresponde al gasto del sector público nacional no financiero (SPNF).

⁹ Compuesto por el grupo de provincias y CABA

el gasto en seguridad social (12% en promedio del total) y en tercer lugar por la salud (10% en promedio del total).

La administración gubernamental constituye un componente importante para las jurisdicciones subnacionales, con aproximadamente el 22% del gasto destinado al mismo.

Cuadro N°2
Gasto por finalidad y función - Gobierno subnacional

Finalidad y función	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Gubernamental	23%	22%	22%	22%	22%	22%	23%	22%
Servicios de defensa y seguridad	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	9%
Servicios sociales	60%	61%	62%	60%	61%	61%	60%	60%
Salud	9%	10%	10%	10%	10%	11%	10%	10%
Promoción y asistencia social	5%	4%	4%	4%	4%	4%	3%	3%
Seguridad social	11%	12%	12%	12%	12%	13%	13%	12%
Educación y cultura	28%	29%	29%	28%	29%	29%	28%	28%
Ciencia y técnica	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Trabajo	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vivienda y urbanismo	4%	3%	4%	3%	3%	3%	3%	3%
Agua potable y alcantarillado	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Otros servicios urbanos	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Servicios económicos	8%	8%	8%	8%	8%	7%	8%	8%
Deuda pública	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	2%
TOTAL	100%							

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

El análisis anterior comienza a dar indicios acerca de cómo se distribuye el gasto en los distintos conceptos y así poder ir armando un esquema potencial de cuáles entran en la categoría de bienes públicos nacionales y cuáles en la de bienes públicos locales.

En los cuadros 3 y 4 se presenta un análisis comparado entre los dos niveles, tanto el nacional como el subnacional¹⁰. Dicho análisis consiste en determinar cuánto pesa cada concepto en el total del gasto consolidado y cómo se distribuye el gasto en cada concepto entre los dos niveles.

El concepto de mayor peso en el gasto consolidado, tal como ocurría en cada uno de los niveles por separado, es el de servicios sociales (representando un 58% del total). Dentro del mismo se destaca el gasto en seguridad social con un 28%, en educación y cultura con un 16% y en salud con un 6% del total. El gasto en servicios económicos es el segundo componente de mayor peso y la administración gubernamental el siguiente, representando 17% y 13% del total respectivamente.

¹⁰ En este trabajo no se hará referencia al nivel municipal, quedando el análisis del nivel subnacional al conjunto de las provincias y CABA

Cuadro N°3

Distribución de funciones en el gasto consolidado

-promedio 2007-2014-

Finalidad y función	Peso relativo
Administración Gubernamental	13%
Servicios de defensa y seguridad	7%
Servicios sociales	58%
Salud	6%
Promoción y asistencia social	3%
Seguridad social	28%
Educación y cultura	16%
Ciencia y técnica	1%
Trabajo	1%
Vivienda y urbanismo	2%
Agua potable y alcantarillado	1%
Otros servicios urbanos	0%
Servicios económicos	17%
Deuda pública	5%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Luego, a partir del análisis comparativo de cómo se distribuye el cada concepto del gasto consolidado entre los distintos niveles, se va aproximando a una distinción potencial de los distintos bienes.

Se puede observar que existe una amplia participación del nivel subnacional en el gasto en administración gubernamental (aprox. 73%), esto puede deberse a que cada jurisdicción nacional tiene su administración gubernamental y el conjunto de ellas es mayor, en gasto, que la administración nacional. En este ítem entran los conceptos de administración legislativa, judicial, administración fiscal, control de la gestión pública e información y estadísticas básicas, entre otros.

En cuanto a la función de defensa y seguridad la participación de ambos niveles se reparte en partes relativamente equitativas. Este ítem incluye conceptos como defensa, seguridad interior, sistema penal e inteligencia, entre otros. Este reparto equitativo puede deberse a que por un lado, cada nivel subnacional se hace cargo de la seguridad de cada una de sus jurisdicciones y, por otro lado, el nivel central se hace cargo de la defensa nacional.

En el campo de la función de los servicios sociales, el componente de mayor peso en el gasto consolidado, al igual que en el caso anterior, la participación se reparte relativamente equitativa (con

un sesgo hacia el gobierno nacional con el 56%). Para los apartados de seguridad social, ciencia y técnica y trabajo, el gobierno nacional presenta claramente una mayor participación (por encima del 60%). Lo mismo sucede para los gobiernos subnacionales en los apartados de salud, educación y cultura, agua potable y alcantarillado, y otros servicios urbanos. Para el caso de promoción y asistencia social y vivienda y urbanismo ningún nivel predomina claramente sobre el otro (las participaciones se encuentran entre el 40 y el 60%).

Por el lado de los servicios económicos, es el gobierno nacional que predomina en la participación. Esta situación se repite para el tema de los servicios de la deuda pública.

Cuadro N°4
Distribución de funciones por nivel de gobierno
-promedio 2007-2014-

Finalidad y función	Gob. Nacional	Gob. Provincial
Administración Gubernamental	27%	73%
Servicios de seguridad	48%	52%
Servicios sociales	56%	44%
Salud	32%	68%
Promoción y asistencia social	43%	57%
Seguridad social	82%	18%
Educación y cultura	25%	75%
Ciencia y técnica	97%	3%
Trabajo	68%	32%
Vivienda y urbanismo	45%	55%
Agua potable y alcantarillado	60%	40%
Otros servicios urbanos	0%	100%
Servicios económicos	80%	20%
Deuda pública	88%	12%
TOTAL	58%	42%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En pos de poder arribar a una clasificación de cada uno de los bienes y servicios enunciados anteriormente, se procederá a detraer los conceptos que son claramente bienes públicos nacionales, debido a la alta participación del estado nacional en los mismos. El ejercicio consiste en netear en cada función presentada cada uno de esos conceptos, para ver cómo cambian las participaciones

relativas y así poder afirmar si existen más bienes públicos locales o si las participaciones no se modifican sustancialmente^{11 12}.

Cuadro N°5
Distribución de funciones por nivel de gobierno*
-promedio 2007-2014-

Finalidad y función	Gov. Nacional	Gov. Provincial
Administración Gubernamental	27%	73%
Servicios de defensa y seguridad	36%	64%
Servicios sociales	33%	67%
Salud	32%	68%
Promoción y asistencia social	43%	57%
Educación y cultura	25%	75%
Ciencia y técnica	97%	3%
Trabajo	68%	32%
Vivienda y urbanismo	45%	55%
Agua potable y alcantarillado	60%	40%
Otros servicios urbanos	0%	100%
Servicios económicos	41%	59%
Deuda pública	88%	12%
TOTAL	38%	62%

*Neto de bienes públicos nacionales claramente definidos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

11 Este ejercicio de simulación se hace de esta manera debido a la dificultad de contar con información desagregada para cada clasificación del gasto para el caso del grupo de provincias. Para el gobierno nacional si se provee la información desagregada, por lo que se toman esos conceptos desagregados, se restan y las conclusiones se obtienen por diferencia.

12 Se procedió a netear del concepto de servicios de defensa y seguridad todo lo referido a defensa, de los servicios sociales lo referido a seguridad social (ya que este concepto es el de mayor peso en todo el gasto consolidado y corresponde básicamente a gasto nacional) y de servicios económicos lo referido a energía, combustibles y minería y transporte, ya que en el gasto nacional referido a estos conceptos representa la mayor parte, y en el agregado no se pueden observar los otros conceptos referidos a comunicaciones, medio ambiente, agricultura, industria, comercio, entre otros. Para el caso del concepto transporte, se descontó a la parte de provincias un proporcional a fin de no sobredimensionar ese concepto para este nivel de gobierno.

En el cuadro 6 se muestran los resultados del ejercicio. A partir de las ponderaciones arrojadas, se puede observar un cambio en la participación relativa en los conceptos de servicios de defensa y seguridad, y de servicios económicos a favor del nivel subnacional.

Dado que se detrajo el concepto de defensa, en el resto de los componentes de la clasificación la participación de las provincias es mayor al 60%. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que para los años bajo consideración la parte de la policía federal correspondiente a CABA estaba bajo la órbita de la Nación, si se considerara bajo la órbita de los niveles subnacionales¹³ el porcentaje aumentaría.

Al detraer el gasto en seguridad social tanto por el lado del gobierno central como de las jurisdicciones provinciales, se observa que estos últimos tienen casi un 70% de participación en el apartado del gasto correspondiente a los servicios sociales.

Otra importante conclusión se da por el lado de los servicios económicos. Al restar la parte correspondiente a energía, combustibles y minería del gasto del gobierno nacional, y el ítem transporte tanto del lado nacional como un proporcional por el lado subnacional, la participación de los gobiernos provinciales pasa de un 20% a un 59%, por lo que se puede suponer que gran parte de los otros componentes de servicios económicos corresponderían más a bienes locales que a bienes nacionales.

A modo de conclusión del ejercicio se procederá a clasificar cada uno de los bienes públicos de acuerdo a los criterios que se expusieron al comienzo, aquellos que tengan una participación de más del 60% de algún nivel, se los indicará como nacionales o locales. Para los que se encuentren entre el 40 y el 60% se los clasificará como mixtos.

A partir de lo presentado, la estructura de bienes para Argentina se compondría de la siguiente manera, de acuerdo a los criterios definidos de clasificación definidos por este trabajo:

13 En el año 2016 el gobierno nacional transfirió parte de la policía federal a CABA.

Cuadro N°6

Clasificación de los bienes públicos

	Nacionales	Locales	Mixtos
Servicios de defensa y seguridad	Defensa	Seguridad Sistema Penal	
Servicios sociales	Seguridad social Ciencia y técnica Trabajo Agua potable y alcantarillado	Salud Educación y cultura Otros servicios urbanos	Promoción y asistencia social Vivienda y urbanismo
Servicios económicos	Energía, combustibles y Transporte		Servicios restantes

Fuente: Elaboración propia

La función administración gubernamental, por ser un ítem común a todos los niveles y jurisdicciones, no se lo agrega en la tabla, si bien pueden existir gastos más identificados con un determinado nivel, al carecer de un desagregado para el caso de las provincias, se opta por no incluirla. A pesar de ello, en la literatura con frecuencia se indica que la justicia es un componente con alta participación del nivel subnacional (forma parte de la clasificación).

En cuanto a los servicios de la deuda pública, a los fines de este ejercicio, tampoco se la considera dentro de la tabla, si bien, aproximadamente el 90% corresponde al nivel nacional.

Una vez obtenida la clasificación de los bienes para Argentina, se continúa con la caracterización del federalismo fiscal para la misma, a fin de ver si se cumplen los principales lineamientos de la teoría normativa.

3. Descentralización del gasto

Existen dos grandes funciones fiscales sobre las cuales la teoría normativa del federalismo fiscal centra gran parte de sus análisis. Ellas son la potestad del gasto y de la recaudación. Cómo debe

ejercerse cada una de ellas y qué responsabilidad recaerá sobre cada nivel configura de manera determinante la estructura de un país.

El análisis de la experiencia argentina acerca de la descentralización del gasto sugiere que el proceso ha respondido a razones ajenas a la teoría del federalismo fiscal. En muchas ocasiones no se ha priorizado la búsqueda de una mayor eficiencia asignativa, teniendo como motor fundamental la descentralización para atacar y reducir el déficit fiscal del gobierno nacional. Parte de esta conclusión puede estar apoyada en el hecho de que las transferencias de funciones a los niveles subnacionales, en numerosas ocasiones, no han sido acompañadas con la correspondiente cesión de potestades tributarias o transferencias de recursos para capacitar a los estados provinciales a satisfacer mencionados niveles de gasto.

Además, suele afirmarse que los procesos de descentralización de funciones muchas veces se viabilizaron mediante presiones políticas y económicas del gobierno nacional instrumentadas a través de “acuerdos” y “pactos”. Estos procesos en el mejor de los casos se materializaron mediante negociaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales, dejando de lado los debates parlamentarios, tanto a nivel del Congreso Nacional como en las legislaturas provinciales (Rotsztein, A. R.).

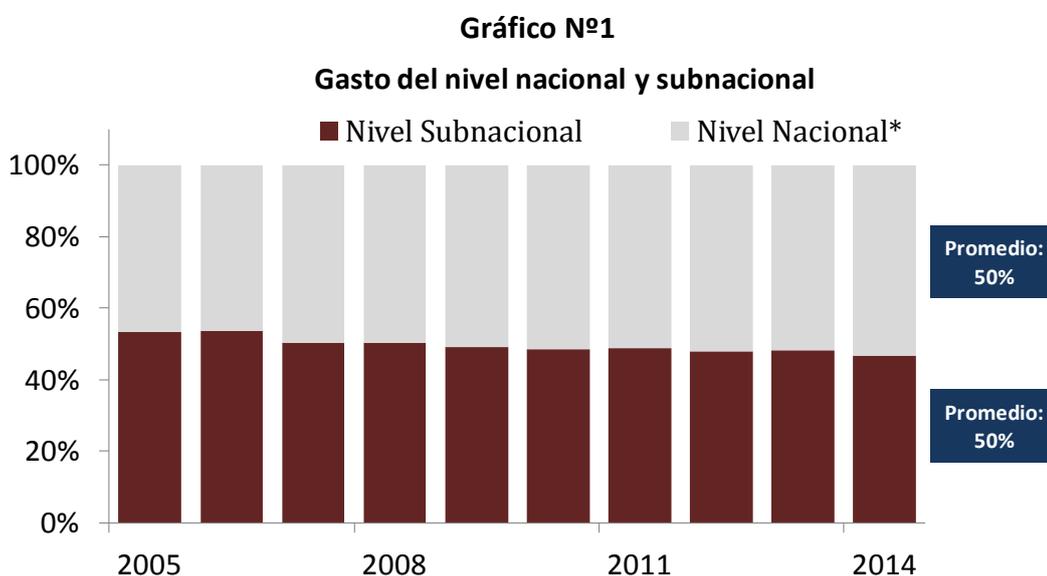
Caracterizar la asignación de potestades de gastos entre niveles de gobierno no es una asignatura fácil. La medición del grado de descentralización de gastos no es una tarea que esté libre de problemas conceptuales para el caso argentino. Por un lado, se tiene a un sector público nacional compuesto por varios actores, en especial dos que representan la mayor parte de los gastos: el Tesoro Nacional (TN) y la Seguridad Social. Por otro lado, un nivel subnacional conformado por un gran número de jurisdicciones (24 en total), cada una con sus complejidades particulares. Además, se suma la dificultad de no poder disponer de estadísticas consolidadas para mencionado grupo, presentándose generalmente con un rezago de varios meses.

En la sección anterior se analizó la distribución de los gastos a los fines de obtener una aproximación a la clasificación de los bienes públicos en Argentina. Para tal fin se utilizó la clasificación del gasto por finalidad y función. En esta sección, se profundizará el análisis con el objetivo de encontrar el grado de descentralización que existe en el mismo, tema que será de especial relevancia para las conclusiones posteriores del trabajo.

El análisis que sigue se realiza en base a los datos provistos por el esquema ahorro-inversión-financiamiento, tanto el que se publica para el Sector Público Nacional no Financiero (comúnmente denominado SPNF) como para la administración pública no financiera provincial. Se opta por este

esquema dado que el mismo provee información desagregada de los componentes del gasto para los distintos niveles. Similar al apartado anterior, el período bajo análisis comprende desde el año 2005 hasta el año 2014¹⁴.

En una primera instancia se compara el gasto realizado por la Administración Nacional (AN)¹⁵ por un lado y el realizado por el conjunto de las 24 jurisdicciones subnacionales por el otro. En el gráfico 1 se puede observar que la relación a través de los años bajo análisis se ha mantenido relativamente constante, llegando a una distribución aproximadamente del 50% para cada parte. Esta primera comparación va dando indicios de que el sistema federal argentino cumpliría con uno de los enunciados de la teoría normativa, la característica típica de descentralización por el lado del gasto.



*Administración Nacional, excluye transferencias a provincias y CABA

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

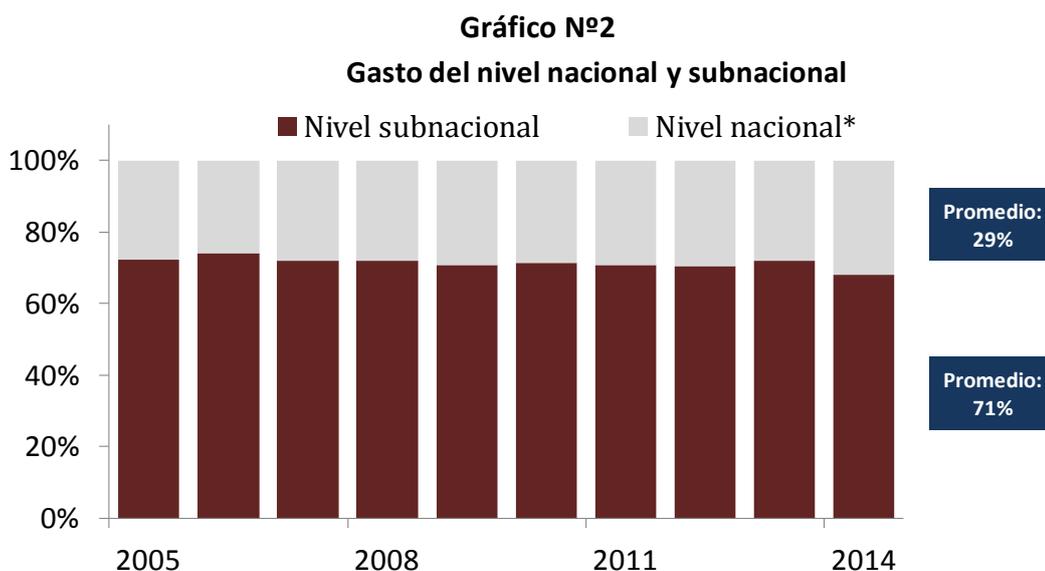
Continuando el análisis, no es suficiente afirmar que existe descentralización del gasto, ya que es casi un hecho esta característica en países con estructuras federales (aunque puede suceder en la práctica países federales en los papeles pero ampliamente centralizados en la práctica). Lo que interesa determinar es el grado de descentralización del mismo. Para poder arribar a este punto, es importante destacar que en el esquema ahorro-inversión-financiamiento, la Administración Nacional comprende tanto al Tesoro Nacional como a las instituciones de la seguridad social.

14 El 2014 es el último año que se tiene con información consolidada para las provincias, al momento de confección del trabajo no se tienen datos para todo el año 2015 en su conjunto.

15 Se excluyen las transferencias realizadas a provincias y CABA

A los fines de este trabajo, se buscará identificar sólo el gasto que realiza el Tesoro Nacional y así aislar el efecto que tiene la seguridad social en el conjunto. Esto es porque la seguridad social tiene sus propios regímenes, tanto de gasto como de financiamiento y el objetivo de este trabajo no es el análisis de este componente, sino encontrar cuál es el gasto sobre el cual el gobierno nacional puede disponer con mayor libertad en la consecución de sus fines. Dicho gasto se lo identifica como el que lleva a cabo el Tesoro Nacional, el cual representa el principal componente sobre el cual se lleva a cabo la mayor parte de la interacción con las jurisdicciones subnacionales.

Una vez dicho esto, en el gráfico 2 se muestra la composición del gasto consolidado. En el mismo se considera el componente correspondiente al Tesoro Nacional, el cual pasa a representar el gasto nacional y se lo compara con el gasto para el nivel subnacional, obtenido de la misma fuente que el gráfico anterior. Cabe aclarar que el gasto del nivel nacional es neto de las transferencias a provincias y CABA (tanto por el lado del gasto corriente como del gasto de capital), para evitar una doble contabilización.



*Tesoro nacional, excluye transferencias a provincias y CABA

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Una vez realizado el ejercicio, se puede observar la distribución efectiva del gasto entre los niveles de gobierno en la Argentina compatible con el análisis normativo del federalismo fiscal expuesto en el primer capítulo. En los años bajo análisis es clara la existencia de un alto grado de descentralización del gasto, llegando las jurisdicciones nacionales a ejecutar aproximadamente el 71% del gasto frente al 29% por parte del nivel nacional.

Como se mencionó en los primeros párrafos, a lo largo de la historia argentina y en especial en los últimos años, por diversos motivos, se ha ido transfiriendo la responsabilidad en la prestación de numerosos bienes y servicios públicos desde el gobierno superior a las jurisdicciones subnacionales.

Además, y apoyados en la teoría normativa, al ser Argentina un país muy extenso existe cierto consenso en la literatura de que es potencialmente más eficiente la provisión si la lleva a cabo el gobierno local correspondiente, dada la dificultad del gobierno nacional en determinar correctamente las preferencias de cada grupo de habitantes.

Así, se ve que los gobiernos locales tienen entre sus principales destinos la educación, cultura y salud, que juntos suman casi el 45% del total del gasto correspondiente a este nivel. Si a estos se le adiciona el gasto destinado a la administración gubernamental, se llega a casi el 70% del total. Estos ítems, según el punto anterior, corresponden a bienes locales dentro de la clasificación de bienes públicos que se derivó para Argentina.

Para el lado nacional, dejando de lado la seguridad social, entre sus principales destinos se encuentran los servicios económicos y los servicios de la deuda pública, que suman un poco más que el 50%. Dentro de los servicios económicos, son los subsidios en energía, combustible, minería y transporte los que tienen mayor peso, representando casi el 90% de los mismos para el año 2014.

En resumen, el caso argentino cumple con uno de los enunciados del federalismo fiscal, que es la existencia de un alto grado de descentralización del gasto, apoyados en la correcta determinación de los bienes públicos locales y el teorema de la descentralización expuesto por Oates.

El capítulo continuará con el análisis de la potencial aplicación de los otros enunciados: el grado de descentralización o centralización tributaria y la consecuente existencia de un sistema de transferencias intergubernamentales.

4. Centralización tributaria

Como se expresó, existen dos grandes funciones fiscales sobre las cuales la teoría normativa del federalismo fiscal centra gran parte de sus análisis. En la sección anterior se analizó una de ellas. En esta sección se desarrollará el análisis de la asignación tributaria y cuál es el grado de centralización o descentralización que impera en la misma para el caso argentino.

Qué impuestos le corresponde recaudar y retener al gobierno central y cuáles a los gobiernos locales, cuál es el grado de autonomía que tienen los gobiernos locales a la hora de estructurar sus propios impuestos, son algunos de los aspectos de la asignación de potestades tributarias.

Por el lado de la asignación del gasto, dado ciertos supuestos, en la teoría normativa se afirma que es altamente probable que exista un amplio grado de descentralización para los sistemas federales. Esa misma afirmación se comprobó para el caso aplicado a Argentina.

Sin embargo, lo mismo puede no suceder por el lado tributario. En la literatura del federalismo fiscal existe cierto consenso en que las posibilidades de descentralización de los recursos son menores que las posibilidades por el lado de los gastos. Esto se debe a ciertas características particulares de las fuentes tributarias y a aspectos relacionados con la recaudación de impuestos.

Esto hace que desde el lado normativo surja que la centralización de las potestades tributarias sean mayores que la del gasto público, dando lugar a brechas fiscales entre los niveles de gobierno. Esto es, superávits financieros en el ámbito del gobierno central y déficits a niveles inferiores de gobiernos.

Con relación a la distribución de las potestades tributarias la teoría normativa establece un conjunto de principios básicos (Musgrave y Musgrave, 1999):

- Los impuestos que tienen características redistributivas, determinados por el principio de capacidad de pago deberían ser centralizados.
- Aquellos impuestos cuyas bases tributarias estén más expuestas a los ciclos económicos deberían ser centralizados.
- Los impuestos que presenten una base tributaria distribuida geográficamente desigual entre las distintas jurisdicciones deberían ser centralizados (esto está referido particularmente al caso de los recursos naturales).
- Los impuestos sobre factores productivos móviles, deberían ser centralizados, para evitar “guerras tributarias” entre las jurisdicciones.
- Los impuestos sobre factores inmóviles deberían ser recaudados por los gobiernos locales.
- Si los gobiernos locales tienen facultades sobre impuestos que pueden “exportarse” a otras jurisdicciones, surgen incentivos a la sobredimensión del gasto público local.

De esta manera, desde el punto de vista teórico, la posibilidad de descentralización tributaria aparece como limitada. Si se repasa la estructura argentina en lo referido a la asignación de potestades tributarias, la misma no se alejará mucho de lo enunciado anteriormente.

Al igual que en la sección anterior, se buscará poder determinar el grado de descentralización o centralización de la asignación de potestades tributarias para el sistema federal argentino. A modo de exposición integral, se irá abordando el tema comenzando por un análisis de los ingresos efectivos de cada uno de los niveles para luego finalizar obteniendo conclusiones acerca de la recaudación.

En el gráfico 3 se presenta la distribución efectiva de los ingresos por nivel de gobierno. El análisis se realiza en base a los datos provistos por el esquema ahorro-inversión-financiamiento, tanto el que se publica para el Sector Público Nacional no Financiero (comúnmente denominado SPNF) como para la administración pública no financiera provincial. Se opta por este esquema porque el mismo provee información desagregada de los componentes del ingreso para los distintos niveles. Similar al apartado anterior, el período bajo análisis comprende desde el año 2005 hasta el año 2014.

Gráfico N°3

Ingreso efectivo del nivel nacional y subnacional



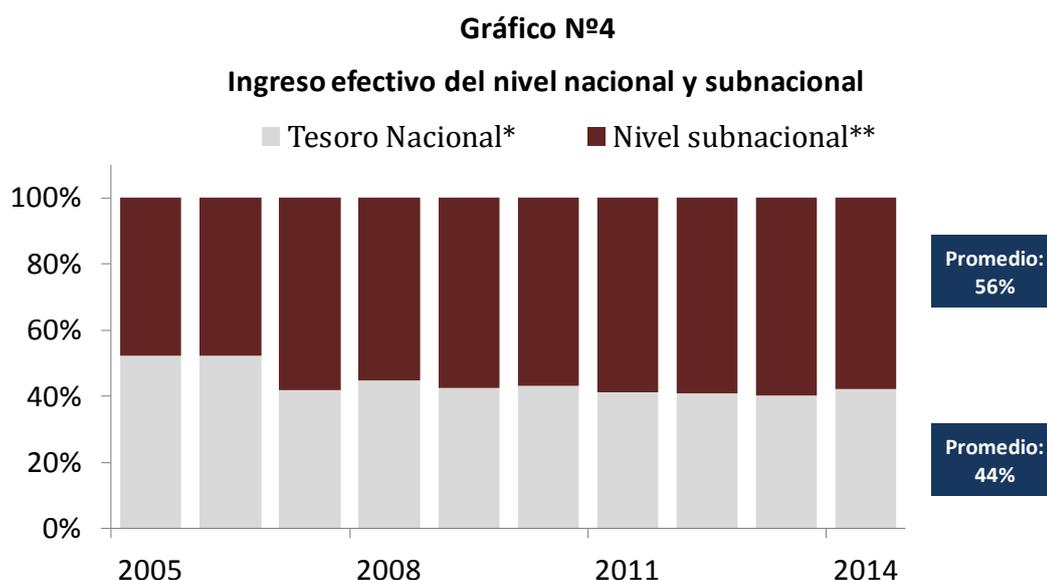
*Administración Nacional, incluye ingreso corriente y de capital

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Del total de ingresos del sector público¹⁶ un poco más de la mitad, en promedio, le corresponde al gobierno nacional (56%, promedio desde 2005 hasta 2014) dejando para el nivel subnacional, en promedio, un 44% del total. Dicha comparación se hizo en cuenta tomando la administración nacional como representativa, en este caso, del nivel central. Ya se dijo anteriormente que la clasificación incluye dos grandes agentes que cumplen roles importantes a nivel nacional: el Tesoro Nacional y las instituciones de seguridad social.

Para poder hacer consistente las conclusiones que se obtengan por el lado de los recursos con las conclusiones obtenidas por el lado del gasto, se procede a considerar sólo el ingreso obtenido por el Tesoro Nacional¹⁷.

A continuación, se presenta el gráfico 4 considerando sólo al Tesoro Nacional como representante del nivel nacional. Además, el ingreso del nivel subnacional se calcula neto de los aportes y contribuciones a la seguridad social, de modo de no computar un concepto en un nivel y en el otro no, hecho que no haría del todo comparable las sumas obtenidas.



*Incluye ingreso corriente y de capital **Neto contribuciones seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

16 Cabe aclarar que en todo caso se hace referencia sólo al nivel nacional y las provincias incluyendo CABA cuando se habla de sector público. El análisis de este punto como los anteriores y los que seguirán excluyen la información referida a los municipios. Se ha optado por ello ya que el objetivo del trabajo es determinar la configuración y la relación que existe entre nación y provincias.

17 Los motivos de esta elección son similares a lo expuesto por el lado del gasto.

A partir del ejercicio de comparación expresado en el gráfico, se observa que la distribución de los ingresos efectivos cambia a favor del nivel subnacional. Ahora, es éste nivel quien ostenta en promedio más de la mitad de los ingresos (56% del total). Los ingresos del Tesoro Nacional sólo representan un 44% de la suma total.

Sin embargo, la alta participación de los ingresos provinciales no refleja un alto grado de descentralización en la potestad tributaria ya que casi la mitad de los ingresos provinciales corresponden a recursos de origen nacional.

Los cuadros 7 y 8 presentan información sobre los ingresos públicos de cada jurisdicción pero desagregada en términos de ingresos tributarios, no tributarios, de capital y aquellos provenientes por otros conceptos no incluidos en estos últimos. Cabe aclarar que se seguirá considerando a los ingresos del Tesoro Nacional como los ingresos del nivel nacional. Por el lado subnacional, de los ingresos no tributarios se excluyeron los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Cuadro N°7
Ingresos efectivos por categorías en los distintos niveles de gobierno

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gobierno Nacional										
Tributarios	99,0%	97,1%	97,5%	95,0%	87,8%	86,9%	94,4%	95,8%	88,8%	81,9%
No tributarios	1,0%	2,8%	2,4%	5,0%	12,2%	13,1%	5,6%	4,2%	11,2%	18,1%
De capital	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gobierno Provincial										
Tributarios	30,6%	30,6%	30,2%	31,6%	31,5%	29,9%	32,1%	33,7%	36,4%	35,8%
No tributarios*	21,3%	21,9%	21,1%	20,2%	23,5%	26,1%	21,5%	18,9%	17,6%	19,1%
De Origen Nacional	48,1%	47,5%	48,7%	48,2%	45,0%	44,1%	46,4%	47,3%	46,0%	45,1%

*Excluye contribuciones seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Cuadro N°8

Ingresos efectivos por categorías

	Promedio*
Gobierno Nacional	
Tributarios	92,4%
No tributarios	7,6%
De capital	0,0%
Gobierno Provincial	
Tributarios	32,2%
No tributarios*	21,1%
De Origen Nacional	46,6%

*2005 a 2014

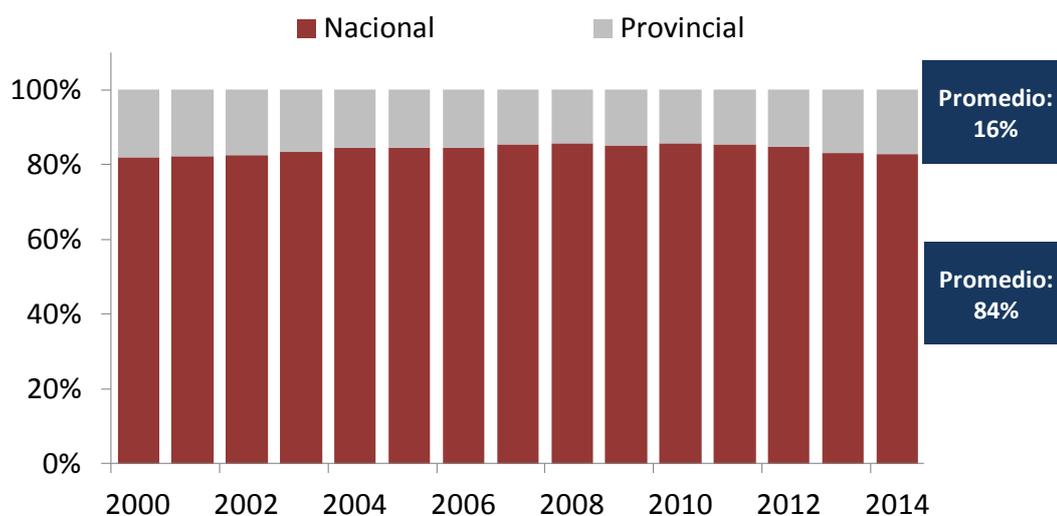
Fuente: Elaboración propia en base a datos del
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

A nivel nacional se observa una fuerte participación de los ingresos tributarios. En promedio los mismos representan aproximadamente el 92% del total. Asimismo, se puede ver una recuperación de los ingresos no tributarios en los últimos años bajo consideración, pasando de representar el 1% en 2005 al 18% para 2014. Los ingresos de capital no son importantes durante el período en consideración. Éstos suelen ser importantes con la existencia de privatizaciones, convirtiéndose en una fuente significativa de ingresos.

Por el otro lado, las cifras correspondientes a los gobiernos provinciales dan muestra de una pobre capacidad tributaria propia. En promedio, los ingresos tributarios de origen provincial se encuentran alrededor del 32% del total, siendo significativamente inferiores al 47% que representan en promedio los recursos de origen nacional. En este nivel, los ingresos no tributarios tienen una mayor participación que en el caso del nivel superior.

En el gráfico 5 se refleja la pobre recaudación tributaria provincial.

Gráfico N°5
Recaudación tributaria

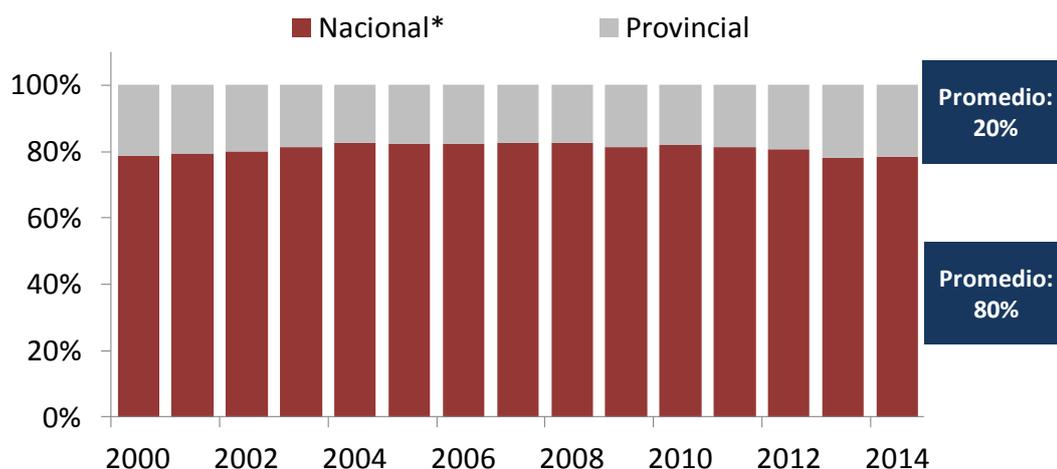


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Cuando se considera la recaudación tributaria total¹⁸, se observa claramente el alto grado de centralización de la misma segada hacia el nivel nacional. Los datos provienen de cada una de las agencias recaudadoras provinciales y la AFIP, que el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas consolida.

Siguiendo con la línea argumental de no considerar los aportes y contribuciones a la seguridad social, se extrae este concepto de la recaudación tributaria nacional y se presenta los resultados en el siguiente gráfico:

Gráfico N°6
Recaudación tributaria



*Neta de aportes y contribuciones a la seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

18 De nuevo, cuando se habla de total, no se incluye la recaudación correspondiente al nivel municipal.

Si bien la relación mejora a favor del nivel subnacional, no alcanza a modificar significativamente la misma. En promedio, el 80% de los tributos se recauda de manera centralizada, frente al 20% recaudado por cada una de las jurisdicciones subnacionales.

Como resultado, y coincidiendo con los postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal, el sistema federal argentino presenta un alto grado de centralización en la asignación de las potestades tributarias.

Esto queda explicado, al menos en parte, una vez que se analiza el reparto de las potestades entre jurisdicciones. Siguiendo con los principios básicos enunciados al comienzo de esta sección, la nación tiene uso exclusivo de los impuestos a los ingresos, tal como se recomendaba. Además, tiene uso exclusivo sobre las transacciones internacionales. Ambos conceptos sumados representan para el año 2014 aproximadamente el 35% del total de lo recaudado entre nación y provincias (excluyendo contribuciones a la seguridad social).

Comparte con las jurisdicciones subnacionales las bases imponibles correspondientes a los tributos sobre el patrimonio, y sobre bienes y servicios y transacciones domésticas. Éste último tipo de impuestos es el más utilizado por ambas jurisdicciones, aunque la nación hace un uso más extensivo del mismo. Los impuestos más importantes correspondientes a esta categoría son el IVA para la nación y los ingresos brutos para las provincias. Representan aproximadamente el 30% y el 17%, respectivamente, del total de lo recaudado entre los dos niveles para 2014 (excluyendo contribuciones a la seguridad social).

El impuesto a los ingresos brutos representó en promedio tres cuartas partes del total de lo recaudado por las provincias entre los años 2005 a 2014. El resto se compone vía tributos provinciales a los inmuebles, automotores, sellos y otros tributos (estos últimos con escasa participación). Esto en cierto punto cumpliría con uno de los principios básicos enunciados, que enunciaba que los impuestos sobre factores inmóviles deberían ser recaudados por los gobiernos locales.

A lo expuesto en los últimos párrafos, debe sumarse consideraciones fácticas que actúan en igual sentido. Una potencial que complementa el análisis es la existencia de economías de escala en la administración de los impuestos, en general asociadas a la información sobre la base imponible y los mecanismos de fiscalización asociada a los mismos.

Concluyendo esta sección, siguiendo los lineamientos de la literatura clásica del federalismo fiscal, el sistema federal argentino presenta las dos características típicas enunciadas en la teoría. Por

un lado, exhibe un alto grado de descentralización del gasto y por el otro un mayor grado de centralización de las potestades tributarias. Esto da lugar a desequilibrios entre los dos niveles, presentando superávits por el lado del nivel central y déficits por el lado subnacional.

Esto da espacio a la aparición de las transferencias intergubernamentales como un esquema que permite el funcionamiento del federalismo fiscal. Da lugar a que se aprovechen las ventajas de la descentralización del gasto y la centralización de los tributos, y trabaja para tratar de morigerar los desequilibrios verticales que surgen en el camino.

En el capítulo que sigue, se caracterizará al sistema de transferencias existente en el país, y se profundizará sobre el principal componente del mismo, a saber: la Coparticipación Federal de Impuestos.

Una vez terminado esto, al final del trabajo se expondrán las principales conclusiones y potenciales recomendaciones a tener en cuenta para un futuro diseño del federalismo fiscal, tema que ha cobrado gran importancia hoy en día en la agenda de las principales variables a resolver por el gobierno nacional y los líderes de las jurisdicciones subnacionales.

CAPÍTULO III: TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

En la literatura, existe un amplio consenso respecto de que la aplicación de los criterios normativos de asignación de responsabilidades de gasto y distribución de potestades tributarias inducen a recorrer senderos bien diferenciados.

Tal como se comprobó para el caso argentino, la aplicación de las recomendaciones de la teoría normativa resulta en el surgimiento de brechas fiscales. Por lo tanto, la existencia de transferencias entre distintos niveles de gobierno es ante todo un resultado de la aplicación de los principios básicos del federalismo fiscal.

Desde el campo normativo, suele argumentarse que las transferencias intergubernamentales desde los niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores pueden cumplir importantes objetivos en un sistema federal.

Un sistema de transferencias diseñado apropiadamente puede ser utilizado para superar las ineficiencias e inequidades que surgen de la descentralización fiscal mientras se preservan sus beneficios.

En una primera aproximación al tema, es posible identificar cuatro “problemas económicos” que justifican el diseño de un sistema de transferencias federales basado en criterios de equidad y eficiencia, a saber (Rotsztein, R. A.)¹⁹:

- Inequidad fiscal: esto surge cuando ciudadanos de dos jurisdicciones diferentes son tratados en forma distinta por el sistema fiscal. Un país que procura la equidad horizontal, es decir, igual tratamiento de todos sus ciudadanos, deberá corregir las inequidades fiscales que naturalmente surgen en una organización gubernamental descentralizada. En este sentido, el sistema de transferencias debe contemplar entre sus objetivos la equidad horizontal.
- Ineficiencia fiscal: esto surge cuando existen diferentes capacidades tributarias entre distintas jurisdicciones, que lleva a dos posibles situaciones. Por un lado, bajo la

19 En la literatura pueden exponerse un número amplio de razones que justifican el mismo, a los fines prácticos, se eligen estos cuatros para usarlos como introducción al tema.

misma presión tributaria, los habitantes de aquellas jurisdicciones que tenga mayor capacidad tributaria recibirán mayor o mejor cantidad o calidad de bienes públicos. Por otro lado, aquella los habitantes de esta última recibirían la misma cantidad de bienes públicos con una presión tributaria menor.

- Derrames interprovinciales: los derrames existen si los beneficios de los gastos de determinado tipo, alcanzan no sólo a los residentes en las jurisdicciones prestadoras del servicio sino también a los residentes en otras provincias. Los gobiernos locales no tienen incentivos apropiados para proveer los niveles correctos de servicios públicos que provocan estos derrames. Al momento de decidir los niveles de servicios públicos, el incentivo para la jurisdicción es comparar los costos de provisión contra los beneficios de sus residentes, ignorando los beneficios de los residentes de otras jurisdicciones. Esto resultará en un nivel menor de provisión. Si estos derrames surgen en forma recíproca de las erogaciones de todas las jurisdicciones, todas brindarían menores niveles y todos mejorarían si la provisión se incrementara. Un sistema de transferencias condicionadas con contrapartida daría los incentivos para incrementar los niveles de servicios.
- Armonización fiscal: la armonización de los programas de gasto de las provincias puede ser importante por dos razones. La primera tiene que ver con mantener la eficiencia del mercado interno y la segunda con la equidad. Hay una ventaja para el país como un todo de armonizar los programas de gasto del sector público, ya que programas de gasto uniformes contribuirán al libre flujo de bienes y servicios, trabajo y capital y entonces mejorarán las ganancias del comercio en el mercado interno (Porto y Gasparini, 2008). Tal uniformidad sería particularmente útil en áreas tales como salud, educación y bienestar como maneras de fortalecer la libre movilidad del trabajo entre las provincias. La armonización del gasto puede ser acompañada por el uso de transferencias condicionadas.

En este capítulo se buscará caracterizar el sistema de transferencias existentes en el federalismo fiscal argentino y las principales consecuencias derivadas de la actual configuración. Ya en el capítulo anterior se arribó a la conclusión de la existencia de un alto grado de descentralización por el lado del gasto y un alto grado de centralización por el lado tributario.

Esto, tal como señala la teoría normativa, genera amplios desequilibrios verticales. Es en este punto donde entra en juego cada una de las transferencias existentes en el caso argentino, tendientes (sea cual fuere los motivos originales de sus existencias) a morigerar esas diferencias.

Por último, se buscará caracterizar a la coparticipación federal de impuestos, que es el mecanismo de transferencias más importante que existe hoy en día dentro de este esquema.

Cabe destacar que el análisis se centrará en la relación vertical existente entre el nivel superior de gobierno y el nivel inmediato inferior. Dos cosas se destacan de esto. Por un lado, como nivel inferior sólo se considerará a las provincias y a CABA, dejando fuera del objetivo del trabajo al nivel municipal. Por otro lado, al centrar el análisis en la relación vertical, se deja fuera del objetivo del trabajo las relaciones horizontales existentes entre jurisdicciones del mismo nivel. Esto no quita que no se haga mención durante el capítulo a esto.

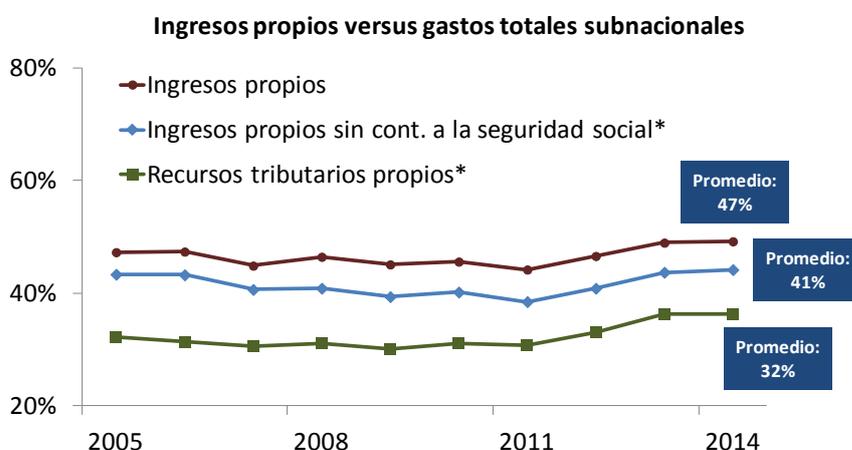
1. Desequilibrio vertical

Argentina es un estado federal cuyo nivel intermedio está conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las transferencias intergubernamentales son un importante componente en la configuración federal del país, pasando en muchas ocasiones a ser el principal foco de disputa entre los distintos niveles de gobierno.

La centralización tributaria y la descentralización del gasto han llevado generar un amplio desequilibrio vertical en las jurisdicciones subnacionales. Esto las ha llevado a depender en considerable cuantía de las transferencias de recursos provenientes del nivel central. En el gráfico 7 se presentarán distintos ratios a fin de poder determinar cuál es el nivel de desequilibrio vertical que genera la actual configuración fiscal federal del país.

Gráfico N°7



*Los gastos totales se concentran neto de prestaciones a la seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Al observar la relación existente entre los ingresos propios de las jurisdicciones subnacionales y el total de los gastos para este nivel, se obtiene que en promedio éstos solo representen aproximadamente el 47% del mismo. Esto da indicio de uno de los rasgos más característicos del federalismo fiscal, el fuerte desequilibrio existente en las jurisdicciones subnacionales, que se cumple para el caso argentino.

Cuando se detraen de los ingresos propios el ingreso correspondiente a las contribuciones de la seguridad social y se lo compara con el gasto total neto de prestaciones de la seguridad social, el promedio cae al 41%²⁰. Sin embargo, cuando sólo se consideran los recursos tributarios propios (compuestos en gran parte por el impuesto a los ingresos brutos, el impuesto inmobiliario, el impuesto automotor y el impuesto al sello) la relación cae al 32%. Es decir, de cada tres pesos que gasta el nivel subnacional (neto de prestaciones a la seguridad social), sólo un peso es financiado por tributos propios.

Es aquí donde nace la principal razón de la necesidad de contar con un sistema de transferencias desde el nivel superior al nivel inferior que compense lo que no cubren los ingresos propios, dada la actual configuración de la asignación de potestades tributarias entre niveles.

En las próximas secciones se irá caracterizando a este sistema, indicando los principales rasgos del mismo y evaluando cuando es posible las potenciales consecuencias.

2. Peso del sistema de transferencias en el esquema federal

En la sección anterior se dieron indicios que justifican la existencia de un sistema de transferencias desde el nivel superior hacia el nivel inferior.

El actual sistema de relaciones intergubernamentales se compone, por un lado, por un marco legal-institucional que rige gran parte las relaciones financieras entre las jurisdicciones de distintos niveles y que se estructura en base a la ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos. Por otro lado, por un considerable número de impuestos nacionales con asignaciones específicas hacia distintos niveles de gobierno con diversos objetivos específicos. Y por último, por transferencias discrecionales desde el gobierno nacional hacia determinadas provincias, sin necesidad de un criterio de reparto objetivo, dependiendo en muchas ocasiones de las relaciones políticas que surgen entre niveles.

²⁰ Al igual que en el capítulo anterior, este ejercicio se realiza para aislar del análisis los efectos de la seguridad social.

La no existencia de un único criterio de distribución de los fondos en pos de financiar la elevada descentralización del gasto ha generado un sistema con características particulares. En la literatura especializada existe cierto consenso en que en muchos puntos del mismo no se rige bajo los lineamientos de la teoría normativa del federalismo fiscal.

Todo esto genera que el esquema de transferencias intergubernamentales tenga un importante peso relativo en la estructura fiscal federal del país. A partir de los datos presentados en los gráficos 8 y 9 se puede ir delineando algunas características del mismo.



* Se consideran los recursos de origen nacional y las transferencias de la Adm. Nacional hacia las provincias y CABA

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Para poder tener una referencia de la magnitud del sistema, se procedió a compararlo con los ingresos totales del sector público. Por el lado de las transferencias se consideraron el total de los recursos de origen nacional y las transferencias de la Administración Nacional a las provincias y CABA. Para los ingresos totales se tomaron en cuenta los ingresos corrientes y de capital tanto de la Administración nacional como los de los niveles subnacionales²¹.

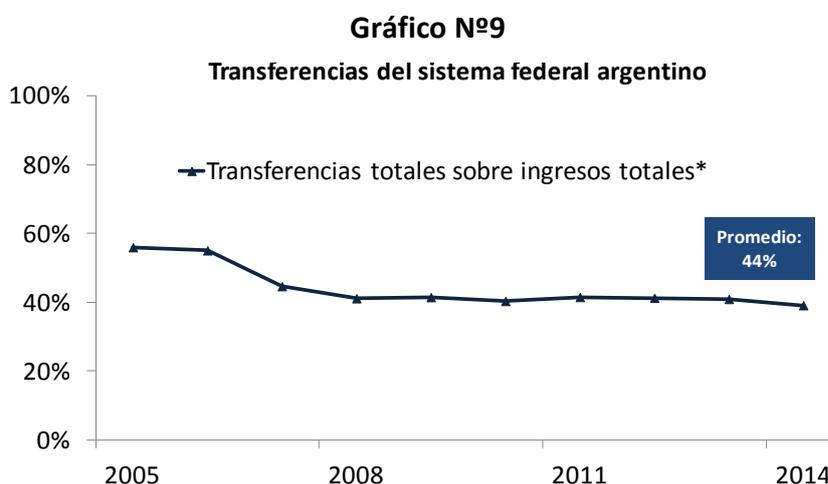
A partir de ello, se puede observar que el esquema de transferencias representa aproximadamente el 47% en promedio para los años bajo análisis. Es decir, las relaciones intergubernamentales medidas en pesos representan casi la mitad de los ingresos totales del sector público nacional y el sector público subnacional.

²¹ Compuestos por las provincias y CABA

A fin de hacer consistente el análisis con lo expuesto en el capítulo anterior, se extrae de ambos conceptos lo correspondiente a la seguridad social. A partir de ello, la relación no cambia considerablemente. El conjunto de las transferencias neto de lo que se destina a la seguridad social representa, en promedio, aproximadamente el 44% de los ingresos totales sin considerar las contribuciones a la seguridad social.

Sea cual fuere el ratio que se tome en cuenta, ambos reflejan la importante magnitud del esquema. Por ello, cuando se discuten cuestiones de política macroeconómica entre distintos niveles jurisdiccionales, dejar de lado este concepto puede inducir a cometer errores en la planificación.

Cabe destacar que si se observa la evolución intertemporal del ratio, en los primeros años el mismo representaba cerca del 60%, pasando en los últimos a estabilizarse cerca del 40%.



* Ambos conceptos netos de la seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Por otro lado, para continuar la caracterización, interesa saber cuánto representan las transferencias hacia el conjunto de las jurisdicciones subnacionales²² dentro del universo de las transferencias intergubernamentales. Esto se puede observar a continuación en el gráfico 10.

22 Como se viene haciendo, no se toma en cuenta el sector público municipal.

Gráfico N°10



* Neto de conceptos de seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

A partir del análisis del mismo, se obtiene que las transferencias a jurisdicciones subnacionales representaron, en promedio, aproximadamente el 69% del total de las transferencias.

Esto refuerza la teoría normativa del federalismo fiscal. Dada la conveniencia de la descentralización del gasto y la centralización tributaria, gran parte del sistema de transferencias está dirigido a compensar los potenciales desequilibrios verticales.

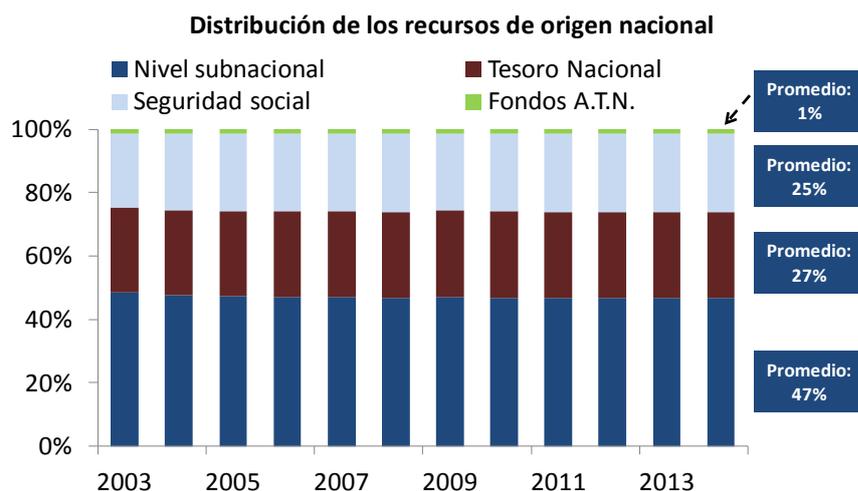
3. Composición del sistema de transferencias intergubernamentales

Una vez indicada la importancia en cuanto a magnitud que tiene el sistema de transferencias intergubernamentales en el esquema del federalismo fiscal en Argentina, se procederá a buscar cómo es la composición hacia el interior de las mismas. Ello se hará considerando diversos puntos de vista, a modo de tener una comprensión integral del tema.

En un primer momento, a través de la información provista por el esquema de recursos de origen nacional informada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, en el gráfico 10 se clasifican a las transferencias de acuerdo a su destino final²³.

23 Los recursos de origen nacional representan aproximadamente el 96% de las transferencias intergubernamentales totales.

Gráfico N°11



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Como se puede observar, aproximadamente la mitad de las transferencias se destinan al nivel subnacional de gobierno (con un 47% en promedio en el período bajo consideración). Un 27% en promedio tiene como destino final el Tesoro Nacional, un 25% a la seguridad social y solo 1% a los fondos de A.T.N. Estos últimos tres conceptos forman parte de la Administración Nacional, por lo que sumados, las transferencias se destinan en aproximadamente 53% a la misma.

En segundo lugar, es de suma importancia poder determinar bajo qué sistema se distribuyen las transferencias. No es lo mismo que se haga bajo un mecanismo con coeficientes automáticos, en el cual cada jurisdicción sabrá qué porcentaje le toca con seguridad, o bajo otro sistema, que pasa a depender de otras variables.

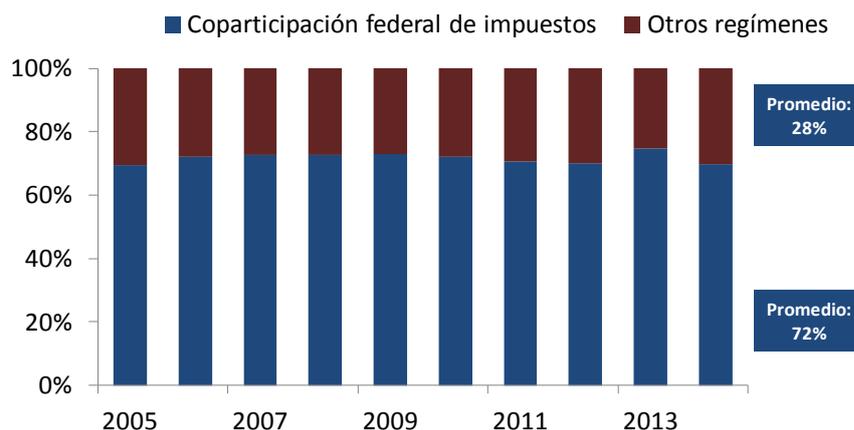
Como se mencionó anteriormente, el marco legal-institucional que rige actualmente la mayor parte de relaciones financieras entre la Nación y el conjunto de provincias se estructura sobre la base de la ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos (año 1987)²⁴ y un reducido número de impuestos nacionales con asignaciones específicas²⁵.

24 Dicha ley establece como impuestos coparticipables a todos aquellos tributos nacionales existentes y a crearse con la excepción de los derechos de exportación e importación, los impuestos incluidos en regímenes especiales de coparticipación federal y aquellos con asignación específica. La masa coparticipable se distribuye del siguiente modo: a) 42,34% en forma automática a la Nación, b) 56,66% en forma automática al conjunto de provincias y c) el 1% restante al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

25 Entre los más importantes podemos mencionar el impuesto a los combustibles, a los activos, a los depósitos en plazos fijos y más recientemente, el impuesto a los bienes personales.

Gráfico N°12

Coparticipación Federal de Impuestos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

A partir del gráfico 12 se puede obtener una importante conclusión. Del total de las transferencias, aproximadamente el 72% (en promedio) se reparte a través de la coparticipación federal de impuestos, mientras que el 28% restante se reparte por fuera.

Esto es importante porque nos indica una de las características cruciales del sistema federal argentino. Casi uno de cada tres pesos se reparte por fuera del “sistema de reparto”, hecho que introduce gran distorsión a las relaciones entre niveles de gobierno.

Al existir en la Argentina la posibilidad de establecer regímenes adicionales al que debiera ser el único, se da lugar a la existencia de un potencial reparto discrecional de los fondos por parte del gobierno nacional.

Es por ello que en los últimos años se ha generado un amplio consenso respecto a que el actual esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias no responde a ningún criterio objetivo que pueda postularse para un esquema de transferencias intergubernamentales.

Adicionalmente, se suele sostener que el actual esquema de relaciones financieras que se estructura sobre la base de un sistema de coparticipación impositiva, da un reducido margen de acción para enfrentarse a las diversas vicisitudes implícitas en los ciclos económicos. El análisis de la coparticipación federal de impuestos se dejará para la sección posterior, dada su importancia relativa en este sistema de transferencias.

Solo resta por analizar cómo es la composición del componente que anteriormente se denominó como “otros regímenes” y que no forma parte del sistema de reparto mayoritario. Adicionalmente, se caracterizará el destino final de estos recursos. Esto se puede apreciar en a continuación.

Cuadro N°9
Composición de "otros regímenes"

Concepto	Porcentaje
Impuesto a las ganancias	49%
IVA	18%
Financiamiento educativo Ley N°26.075	14%
Impuesto a los combustibles líquidos	8%
Impuesto sobre los bienes personales	7%
Otros	3%

Nota: se presenta la información consolidada para el año 2014

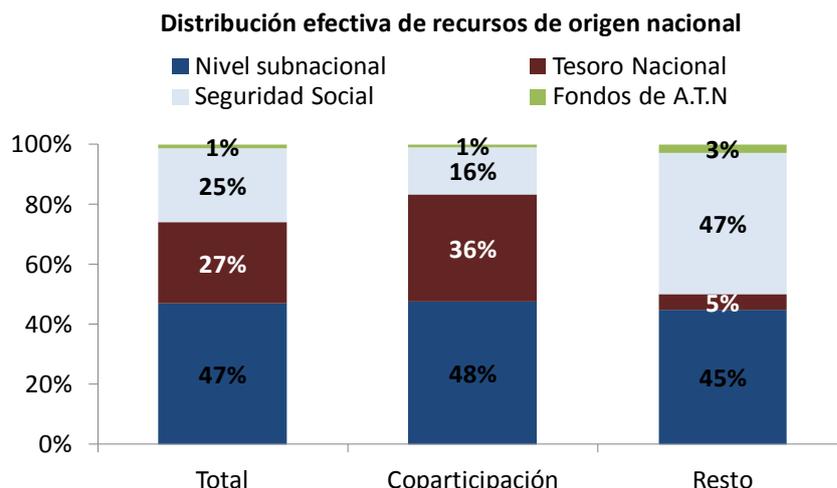
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En el cuadro 9 se representa el aproximadamente 30% que se reparte por fuera del sistema de coparticipación federal. En el mismo se observa que conceptos específicos forman parte de este agregado. Lo recaudado por el impuesto a las ganancias representa aproximadamente el 49% del total. Le sigue el IVA representando aproximadamente el 18%. Cabe aclarar que lo recaudado por estos impuestos se distribuye una parte de acuerdo a los criterios establecidos por la coparticipación federal de impuestos y otra parte responde a criterios específicos establecidos en sus correspondientes leyes. Es esto último lo que pasa a formar parte de este resto.

La ley de financiamiento educativo representa aproximadamente el 14%, el impuesto a los combustibles líquidos un 8% y el impuesto a los bienes personales un 7%. Otros regímenes específicos en conjunto suman un 3%, sin embargo ninguno de ellos por separado alcanza a superar el 1%.

Una vez analizada la composición, resulta interesante observar el destino de estos fondos. Como se mencionó, cada uno de estos conceptos tiene criterios de reparto diversos, de acuerdo a las necesidades que llevaron a la sanción de las correspondientes leyes. En cambio, el otro 70% de las transferencias se reparten bajo un único criterio, correspondiente al de la coparticipación.

Gráfico N°13



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En el gráfico 13 se realiza un análisis comparativo de cómo se destinan las transferencias intergubernamentales de acuerdo a estos dos conceptos.

A simple vista se puede observar que lo destinado al nivel subnacional de gobierno se mantiene relativamente sin cambios significativos de acuerdo al régimen que se vea. Cuando se considera el total de los recursos de origen nacional, el 47% de ellos los recibe este nivel, mientras que cuando se considera sólo la coparticipación recibe un 48% y un 45% con otros regímenes.

Sin embargo, la situación cambia significativamente cuando se ve el comportamiento para el Tesoro Nacional y la Seguridad Social. Mientras que para el total de las transferencias el Tesoro Nacional recibe cerca del 27%, cuando se considera el régimen de coparticipación este recibe el 36%, muy por encima del 27% original. Por otro lado, cuando se considera el resto de los recursos, el TN recibe apenas el 5%.

Para el caso de la Seguridad Social pasa lo contrario. Cuando se considera el total de las transferencias, recibe aproximadamente el 25%. Sin embargo, cuando sólo se considera el régimen de coparticipación, su participación cae al 16%. Cuando se considera el resto de los regímenes, esta participación sube considerablemente, llegando a recibir el 47% del total de las transferencias, siendo el destino con mayor peso relativo.

Esto marca la diferencia existente entre las transferencias intergubernamentales, diferencia que genera un entramado de relaciones en muchos casos difíciles de comprender. Uno de cada tres pesos que se reparten en el sistema federal argentino se hacen por fuera del “sistema de reparto” y siguen patrones diversos entre sí, cambiando en muchos casos el destino de los mismos considerablemente.

Dar la posibilidad de poder repartir recursos por fuera del “régimen de reparto” acrecienta la dependencia de las jurisdicciones subnacionales al gobierno central, sobre todo cuando las mismas presentan fuertes desequilibrios verticales.

Dada la alta importancia que tiene el sistema de coparticipación federal de impuestos, a continuación se procederá a realizar un breve análisis del mismo, a fin de poder seguir enriqueciendo la exposición e ir sumando argumentos para el último capítulo, dedicado a dar reflexiones acerca de la estructura del federalismo fiscal y posibles recomendaciones respecto de futuros sistemas de reparto.

4. Coparticipación federal de impuestos

En la Argentina, gran parte de los recursos fiscales que financian a los gobiernos provinciales provienen del régimen de coparticipación federal de impuestos. Tal como se observó precedentemente en el gráfico 12, en los últimos años este sistema representó aproximadamente el 72% del total de las transferencias intergubernamentales entre el gobierno nacional y las jurisdicciones subnacionales.

Actualmente este régimen está regido por la Ley 23548 dictada en 1988 por el Congreso Federal y ratificada por las legislaturas provinciales (ley convenio). En 1994 la Convención Constituyente incorporó el régimen de coparticipación a la Constitución y estableció que el mismo deberá estar *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones”* de cada una de las jurisdicciones *“contemplando **criterios objetivos de reparto**; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”* (Artículo 75, inc. 2).

El nuevo régimen debió haber sido dictado antes de 1996, conforme con lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta, pero hasta la fecha esto no se ha cumplido a pesar de haber existido un gran número de proyectos tendientes a cumplir con el mandato constitucional.

La Coparticipación Federal de los recursos estatales constituye un sistema concreto de distribución de una parte de los ingresos por impuestos que son recaudados por la Nación a las administraciones provinciales de acuerdo a distintos regímenes.

Es un esquema que está constituido por un conjunto general de normas y procedimientos que, más allá de las diversas modificaciones que ha sufrido, mantiene el principio fundamental que le da razón de ser: la "unificación y coparticipación" de los impuestos.

El mismo constituye un contrato político interjurisdiccional, en el que la seguridad jurídica interjurisdiccional es indispensable para poder articular los distintos programas de gobierno y evitar desequilibrios, en particular, en períodos de profundas crisis.

Si bien son diversos los tópicos que abarca, tres son los aspectos fundamentales que la constituyen:

- la llamada “masa coparticipable”, referido al conjunto de impuestos que se coparticipan;
- la “distribución primaria”, que da indicios de cómo se deben repartir los recursos entre la Nación y el conjunto de provincias;
- la “distribución secundaria”, que indica cuáles son los criterios bajo los cuales se reparten los recursos entre las jurisdicciones del mismo nivel, en este caso, entre las provincias y CABA.

El análisis de este sistema de reparto es parte fundamental para caracterizar al federalismo fiscal argentino. No sólo porque da lineamientos de reparto para gran parte de los recursos, sino porque las provincias dependen en gran medida de los recursos que reciben por este medio.

Como puede observar en el cuadro 10, la coparticipación federal de impuestos representa en promedio²⁶ el 42% de los recursos tributarios de las jurisdicciones subnacionales. Tal como se señaló anteriormente, esta es una de las características del federalismo fiscal, tanto lo recomendado por la teoría normativa como en la práctica del caso argentino.

Cuadro N°10
Recursos tributarios subnacionales

Concepto	Porcentaje
Recursos de origen provincial	41%
Coparticipación Federal de Impuestos	42%
Otros recursos de origen nacional	17%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

²⁶ El período considerado abarca los años desde el 2005 al 2014.

Adicionalmente, el tema de la coparticipación federal de impuestos tiene una especial importancia en la actualidad argentina. El problema fiscal, tanto a nivel nacional como en cada una de las jurisdicciones nacionales, ha pasado a estar entre las principales variables macroeconómicas a las cuales se les presta mayor atención. Por ello, se expone brevemente el tema, a fin de que se pueda aportar elementos a la discusión tanto económica y como política.

Se realizará un breve recorrido a cada uno de los tres aspectos fundamentales, exponiendo la situación actual y algunas consecuencias de la configuración dada.

Cabe destacar, que en la línea argumental del trabajo el análisis está centrado, por sobre todo, en la relación vertical entre niveles de gobierno, y no tanto a las relaciones horizontales entre jurisdicciones del mismo nivel. Esto no impide que se exponga brevemente lo referido a la distribución secundaria.

a. Masa coparticipable

La masa coparticipable es el primer concepto de relevancia del sistema. Establece cómo se va a formar el conjunto de recursos que luego se va a repartir entre la Nación y las provincias.

Actualmente, en la ley “transitoria” que rige el sistema de coparticipación nacional desde hace un cuarto de siglo²⁷, en su artículo 2º, la misma menciona cómo estará integrada la masa de fondos a distribuir. Allí se establece que se conformará por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4º de la Constitución Nacional;
- Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se deben incorporar al sistema de distribución de la Ley;
- Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación debe

27 Ley Nº 23.548

decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y debe tener duración limitada.

Si bien el espíritu de esta ley era la de unificar bajo un solo criterio el reparto de la mayor parte de los recursos tributarios, este artículo abrió la posibilidad a la confección de numerosas leyes, sus modificaciones y reformas impositivas, que crearon nuevos impuestos con afectaciones específicas, regímenes especiales de coparticipación, regímenes especiales de precoparticipación, entre tantas otras cosas. Esto hizo que la masa coparticipable fuera perdiendo peso relativo dentro del sistema de transferencias intergubernamentales.

En este punto, se suelen distinguir dos tipos de masa coparticipable. Una está compuesta por la totalidad de recursos destinados por las distintas leyes a formar parte del sistema de coparticipación federal. A ésta se la denomina masa coparticipable bruta. Pero ella no es a la que finalmente se aplican los coeficientes para la distribución de los recursos entre Nación y provincias. Para llegar a ésta última, se detrae el 15% del total, destinado al financiamiento de la Seguridad Social y sus gastos operativos. Además, se detrae una suma ínfima que pasa a formar un fondo compensador de desequilibrios fiscales de las provincias.

Lo que queda de luego haber aplicado mencionadas detracciones se lo denomina masa coparticipable neta.

Es importante mencionar en este punto dos cosas. Por un lado, producto de algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia, se ha dejado de detraer este concepto en lo que representa a las provincias de Córdoba, Santa Fé y San Luis. Por otro lado, en los últimos meses de este año se ha llevado a cabo un acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias para disminuir el coeficiente destinado a la seguridad social. Se ha llegado a un esquema de devolución paulatina del 3% por año, para que en 5 años se deje de detraer de la masa coparticipable este concepto.

Para los últimos años, la masa coparticipable bruta representó el 72% del total de las transferencias intergubernamentales. Una vez detraído los conceptos mencionados anteriormente, se llega a que la masa coparticipable neta representó el 59% del total de los recursos. En el cuadro 11 se refleja lo expuesto.

Cuadro N°11

Peso relativo de la masa coparticipable

Concepto	Porcentaje
Masa coparticipable bruta	72%
Masa coparticipable neta	59%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

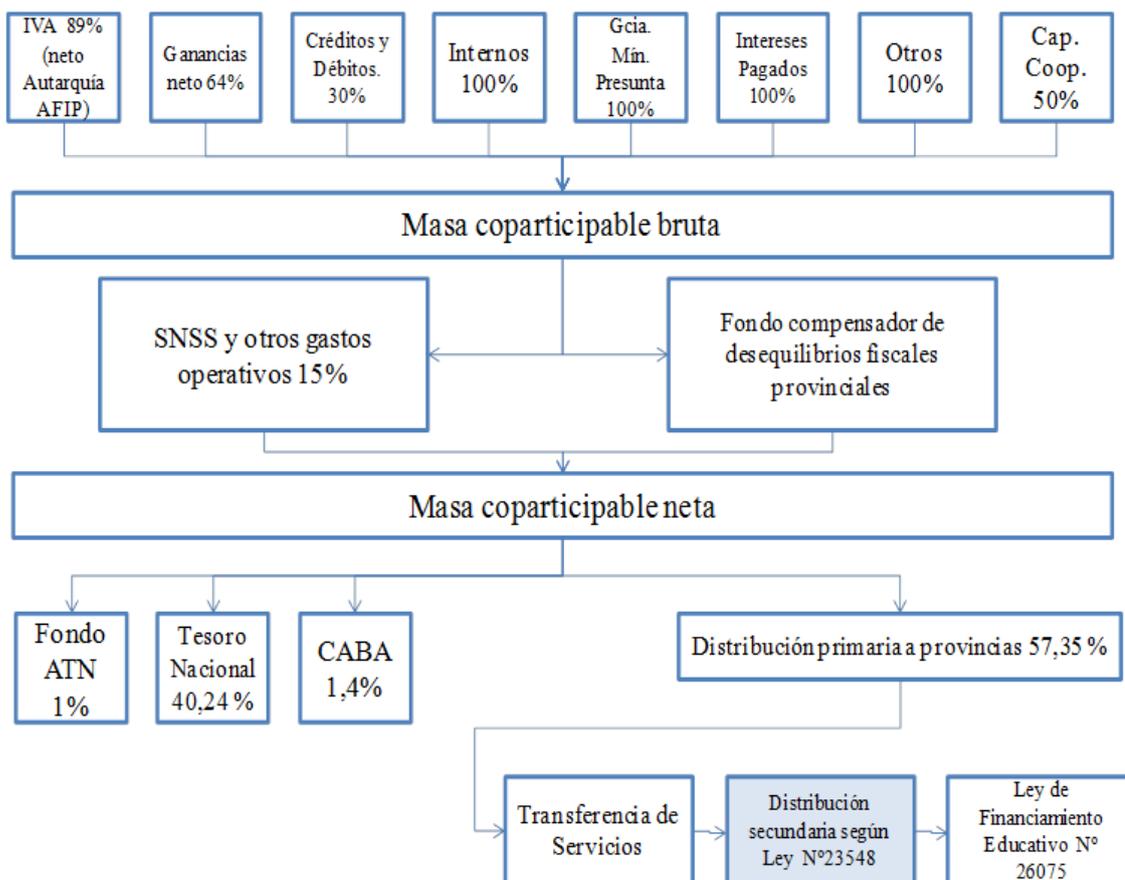
En pocas palabras, la posibilidad de transferir recursos por fuera del sistema de reparto y la detracción a la masa coparticipable bruta de lo destinado a la seguridad social, contribuyó a una mayor complejidad del sistema actual y a una pérdida del peso relativo de la masa coparticipable neta establecida con relación al total de la recaudación.

Adicionalmente, con el paso de los años, toda esta batería de normas ha modificado de manera sustancial la estructura de la masa coparticipable, llegando a componerse de la manera que se trata de representar en el gráfico que se reproduce más abajo en la figura 1²⁸.

Mencionado todo esto, en las secciones siguientes se seguirá con el análisis de la distribución primaria y secundaria.

28 Esquema elaborado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Figura N°1



b. Distribución primaria

Como se mencionó, la distribución primaria rige la relación vertical entre el nivel central de gobierno y las jurisdicciones subnacionales.

El sistema actual de transferencias de coparticipación establece que la distribución primaria de la masa coparticipable determinada por la Ley N° 23.548 se repartirá según los siguientes coeficientes:

- El 42,34% en forma automática a la Nación;
- El 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas;
- El 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz;
- El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Posteriormente, en dos decretos diferentes, se incluye a la Provincia de Tierra del Fuego y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro de la distribución primaria, por no estar contempladas las mismas dentro del régimen original. A las mismas se le asignan coeficientes específicos, los cuales

son para 2016 el 0,7% de la masa coparticipable neta para Tierra del Fuego y el 3,75% para CABA. Dichos porcentajes se restan de la participación de la Nación, por lo que en los “papeles” a este nivel le correspondería aproximadamente el 37,9%.

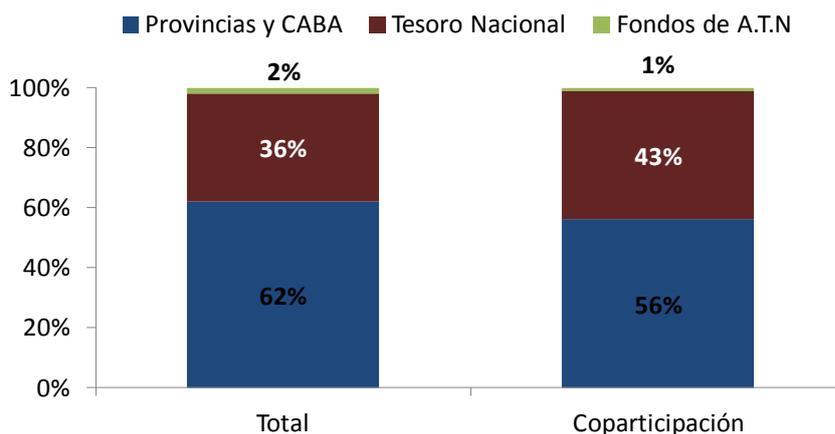
A continuación se presenta una comparación de cómo se distribuyen efectivamente los recursos entre estas categorías consideradas en la distribución primario. Los porcentajes se presentan en promedio de lo que se dio entre los años 2005 a 2014.

Se puede observar que la distribución efectiva de recursos en el sistema de coparticipación correspondió un 56% al conjunto de las provincias y CABA, un 43% al Tesoro Nacional y solo 1% a los fondos de A.T.N. Cabe recordar que para este período, a la parte que le tocaba al TN se le restaba el 0,7 correspondiente a la provincia de Tierra del Fuego y el 1,4 correspondiente a CABA (anterior al actual coeficiente, que se modificó en 2016). Por lo tanto, el monto que debería distribuirse a este nivel debería ser 40,2%. De ello surge que el Tesoro Nacional bajo el período considerado recibió casi tres puntos porcentuales por encima de lo que debería haber recibido.

Cuando se considera el total de los recursos que conforman el sistema de transferencias argentino²⁹, los porcentajes cambian a favor del conjunto de las provincias y CABA. Representan aproximadamente 6 puntos porcentuales más que lo que representan en el sistema de coparticipación.

Gráfico N°14

Comparación de la distribución efectiva de recursos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Esto apoya los postulados del federalismo, mayor transferencias a las provincias producto de la descentralización de gastos. Sin embargo, este aumento en la participación viene aparejado con

²⁹ Sin considerar lo que se distribuye a la Seguridad Social.

una complejidad adicional en la distribución de los recursos, ya que el resto de los recursos no se distribuye bajo criterios unificados, sino que son el resultado de leyes específicas o negociaciones políticas que lejos están de seguir criterios normativos objetivos.

Otro tema importante de destacar en este punto es el no cumplimiento de uno de los artículos de la ley que rige el sistema de coparticipación. El artículo 7º de la ley mencionada, establece que el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%)³⁰ del total de lo recaudado por el gobierno nacional. Tomando en cuenta al año 2014 como referencia, del total de lo recaudado de los recursos tributarios nacionales de la administración central, el conjunto de provincias y CABA recibió apenas el 24%³¹. Si sólo se tienen en cuenta los conceptos transferidos bajo la distribución primaria, el coeficiente no supera el 18%.

Esto estaría indicando un potencial problema de la coparticipación federal de impuestos, hecho que genera una imperiosa necesidad de revisión del mismo.

A continuación se seguirá con el análisis de la distribución secundaria.

c. Distribución secundaria

Una vez que la distribución primaria tuvo lugar, luego la masa de recursos correspondientes al nivel subnacional se reparte de acuerdo a criterios establecidos por la distribución secundaria.

Existe cierto consenso en la literatura respecto de que el actual sistema de coparticipación contempla indicadores de suma fija que no son producto de una elaboración objetiva ni de un cálculo previo que siga algún criterio. Ello hace que la asignación de recursos, producto de estos coeficientes, entre las provincias no tienda a la eficiencia ni a cerrar “brechas de desarrollo”³².

30 Ley Nº 23548. Artículo 7º *“El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley”*. Según fuentes de la Comisión Federal de Impuestos, el Gobierno Nacional interpreta que las provincias renunciaron a esta garantía cuando por ley convenio aprobaron la refinanciación de deudas con el estado nacional. Los autores del presente trabajo están investigando la confirmación de esta afirmación.

31 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

32 *“La distribución... 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”* (Art. 75, inc. 2, 3er. Párrafo).

Adicionalmente, al existir ponderadores fijos en la distribución de los recursos, esto le da un margen reducido de acción al sistema en su conjunto, no permitiéndole adaptarse a las necesidades específicas y a los ciclos económicos que van transitando las distintas economías regionales.

Esta es una de las principales razones por la que se reparten recursos por fuera del sistema. Más allá del oportunismo político, la distribución secundaria no funciona como un sistema de amortiguadores tendientes a estabilizar las necesidades que van surgiendo.

Como se mencionó, no se procederá a hacer un análisis de los coeficientes y sus consecuentes comparaciones con otros criterios ya que el objetivo del trabajo es describir las relaciones verticales entre un nivel superior y los niveles inferiores. Sin embargo, en la literatura existe un amplio trabajo al respecto, de las cuales el lector puede consultar³³.

5. Conclusión

En el capítulo se presentó una aproximación a la caracterización del sistema de transferencias intergubernamentales, que surge de la actual configuración del federalismo fiscal argentino.

Como se ha ido mencionando, el mismo sigue con los patrones indicados por la teoría normativa: descentralización del gasto, centralización de la potestad tributaria y como consecuencia un importante sistema transferencias de recursos.

Adicionalmente, dadas las características particulares del caso argentino, se describió brevemente la coparticipación federal de impuestos.

En el capítulo posterior se presentará una serie de reflexiones finales, a fin de poder sintetizar algunos consensos que pudieran existir en la literatura especializada.

33 Para una primera aproximación se puede consultar “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” de Juan A. Vega y otros. Allí se trata con profundidad el tema de los coeficientes de distribución secundaria y se hace referencia a otras propuestas que surgen de la literatura especializada.

CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES

La organización federal de un país prevé la existencia de más de un nivel de gobierno y, consecuentemente, algún orden que los articule o, al menos, fije campos de acción para cada uno de ellos. Entre los aspectos involucrados en tal ordenamiento, la dimensión fiscal es un punto particularmente importante en todos los países que han adoptado tal forma de gobierno. En el caso argentino, el federalismo tiene jerarquía constitucional.

A lo largo de todo el trabajo se ha buscado analizar algunos puntos de la teoría del federalismo fiscal y su consecuente funcionamiento en la Argentina, sobre todo a lo referido a las relaciones fiscales entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones subnacionales. Estas últimas considerando sólo al conjunto de provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dejando de lado el análisis para el nivel municipal.

En pocas palabras, el federalismo fiscal tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno. Ello con el fin último de poder corresponder a las necesidades específicas de todos los sectores de la sociedad.

En un inicio, se presentaron las bases sobre las que descansa el federalismo fiscal en la teoría. Posteriormente, se siguió la misma lógica argumental, obteniendo conclusiones importantes para el caso argentino.

Si se hiciera un punteo acerca de las principales características que debería tener un sistema federal fiscal, se podría decir que Argentina cumpliría con gran parte de ellas, al menos en lo referido a los temas de asignación de gasto y de las potestades tributarias.

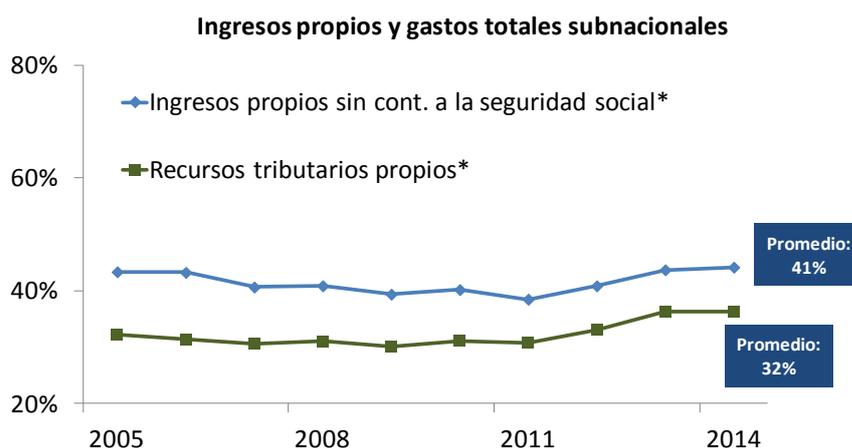
Más allá de las razones económicas y políticas que llevaron a la actual configuración, la descentralización del gasto y la centralización de la función recaudadora cumplen en parte con las recomendaciones por el lado de la literatura.

Dado el consenso que existe acerca de que son los gobiernos locales los más adecuados en satisfacer las necesidades de sus poblaciones locales, el alto grado de descentralización del gasto en argentina estaría indicando que se obra en esa dirección.

Por otro lado, la existencia de economías de escalas en la función recaudadora para gran parte de los impuestos sumado a la recomendación de que ciertos impuestos corresponde al nivel central recaudarlos (sea porque estén asociados al ciclo económico o sea porque su condición de progresividad redistributiva) lleva a que la Argentina posea un elevado grado de centralización en la función recaudadora.

Esto hace que se produzca un elevado desequilibrio vertical. Considerando los ingresos propios de las jurisdicciones subnacionales, éstos alcanzan a cubrir sólo el 41% de los gastos totales (promedio de los años 2005 a 2014, teniendo en cuenta que el ingreso se encuentra neto de los aportes y contribuciones a la seguridad social y el gasto se encuentra neto de las prestaciones de seguridad social). Teniendo en cuenta sólo los recursos tributarios propios, éstos alcanzan a cubrir sólo el 32% en promedio para el conjunto de este nivel.

Gráfico N°15



*Los gastos totales se encuentran neto de prestaciones a la seguridad social
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Esto lleva a que el sistema de transferencias intergubernamentales argentino tome una importante magnitud dentro del esquema federal. A lo largo del capítulo anterior se fue caracterizando el mismo, tratando de enunciar los patrones a los cuales respondía.

Dos importantes conclusiones se sacaron al respecto. Por un lado, gran parte de los recursos que pasan por este sistema, lo hacen a través de la coparticipación federal de impuestos. La misma tiene el espíritu de unificar criterios de reparto, en pos de garantizar mayor transparencia y estabilidad al sistema.

Por otro lado, se observó que casi uno de cada tres pesos que se reparten lo hacen a través de otros regímenes. El gran inconveniente con ello es que no lo hacen a través de criterios de

eficiencia ni responden a cálculos de acuerdo a la teoría normativa. Existe cierto consenso en la literatura respecto de que esto ocasiona un entramado poco claro de relaciones intergubernamentales, llegando en muchos casos a mencionarse como el “laberinto fiscal”³⁴.

Gran parte de este problema se produce porque el sistema de reparto (coparticipación) permite que se confeccionen nuevos impuestos con afectaciones específicas, en muchos casos sin necesidad de que pasen por este sistema. A esto se le suma un alto grado de discrecionalidad en la transferencia de fondos desde el nivel nacional hacia las provincias, lo que distorsiona aún más el sistema imperante. Se suele afirmar, entre los expertos, que esto promueve el oportunismo político tanto de autoridades nacionales como subnacionales, fomentando en muchos casos una gran dependencia política de provincias con el Estado Nacional.

En 1994 la Convención Constituyente incorpora el régimen de coparticipación a la Constitución y establece que el mismo debería estar *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones”* de cada una de las jurisdicciones *“contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”* (Artículo 75, inc. 2). **Un nuevo régimen debió haber sido dictado antes de 1996, conforme con lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta, pero hasta la fecha esto no se ha cumplido.**

A continuación, se presentarán algunos lineamientos o recomendaciones a tenerse en cuenta en una futura discusión del nuevo régimen que impere en el país.

1. Lineamientos para un futuro régimen

En la literatura existen numerosas propuestas acerca de la forma que debería tomar un futuro régimen. Las mismas van desde una completa centralización hasta una completa descentralización de todas las funciones fiscales³⁵.

Sin embargo, muy pocas (se podría decir que casi ninguna) trata una visión integral del tema. Generalmente, por diversos motivos, cuando se habla del sistema de reparto y sus correspondientes propuestas para el mismo, se parte de la base de una configuración inicial como dada y sólo se ve qué se puede cambiar en referencia a las transferencias.

34 Una ilustración del mismo se provee en el anexo.

35 Para ver un resumen de algunas de ellas, el lector puede consultar “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” de Juan A. Vega y otros.

En muchas ocasiones se deja de lado uno de los puntos más importantes del federalismo fiscal, que genera una estructura de relaciones fiscales entre niveles de gobierno de manera casi determinante, sin muchas posibilidades de cambiarla posteriormente. Ello es la definición y diferenciación entre bienes públicos nacionales y bienes públicos locales.

A juicio propio del autor, para que un futuro régimen funcione de manera adecuada, tiene que asentarse sobre una base sólida. Y no hay posibilidades que lo haga si en ningún momento los líderes políticos no se plantean cuál debería ser la estructura óptima de bienes públicos.

En el trabajo se realizó un ejercicio para poder identificar cuál era la distribución actual de los bienes públicos y se arribó a una potencial clasificación de ellos. Sin embargo, es sabido que esta estructura no responde a una discusión seria acerca de qué nivel debería proveer cada bien público.

Es por ello una de las razones que llevaron a la confección de este trabajo. Generar la conciencia de que el sistema de reparto surge como consecuencia de otras variables anteriores al mismo y que todas ellas tienen su origen en cómo se considera cada bien público en la Argentina.

Por eso, es necesario un planteo serio y profundo acerca de las características de cada bien público que se identifique en el federalismo fiscal argentino y que como consecuencia de ello se llegue a una correcta clasificación entre cuáles son nacionales y corresponde que los provea el gobierno central y cuáles son locales y corresponde que los provean las jurisdicciones subnacionales.

A partir de allí, la asignación del gasto responderá plenamente a la clasificación de bienes públicos establecida precedentemente. Se espera que siga la característica de la existencia de un alto grado de descentralización del mismo, ya que como se observó, la mayor parte del gasto en bienes públicos correspondía a bienes públicos locales. Esto es así sin considerar la seguridad social, ítem que queda fuera del análisis de este trabajo debido a sus fines específicos.

Por otro lado, el consenso establece que debe plantearse una reformulación del sistema tributario que impera actualmente. Esto es debido a las características no deseadas de muchos impuestos que terminan distorsionando diversas variables macroeconómicas. Un punto importante a destacar es el llamado de atención que hace la literatura acerca del elevado grado procíclico de un alto porcentaje de lo recaudado.

Una vez planteado correctamente los cimientos, el sistema de transferencias intergubernamentales, a lo que se refiere a la distribución primaria, perfectamente se podría hacer tomando en cuenta el gasto como criterio de reparto, ya que sería un proxy de la correcta provisión

de bienes públicos. En algunos trabajos se propone que los coeficientes de distribución primaria se confeccionen de acuerdo a este criterio, pero no se atribuye a ello la razón enunciada anteriormente.

Finalmente, un aspecto importante se debe considerar como consecuencia del actual régimen de reparto.

¿Qué pasaría si cada provincia tuviera que financiar con recursos propios todos los gastos públicos que se efectúan en su territorio, es decir, si existiera completa descentralización de potestades tributarias?

La respuesta a esta pregunta es lo que muchos han escrito como el análisis de la correspondencia fiscal. En la misma se establece que para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos representados por la correspondencia fiscal. En pocas palabras:

- Que el área que recibe el beneficio cargue con los costos
- Que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar
- Que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política

Si se verifican estos tres requisitos existirá una restricción política y presupuestaria fuerte: los políticos son votados por los contribuyentes, el político que gasta es el que recauda y los beneficios y costos se concentran en la región en la que el político es votado.

En un artículo publicado por Orlando Ferreres³⁶, el autor intenta determinar cuál es el grado de correspondencia fiscal que existe en la Argentina. En el mismo muestra que en un ejercicio hipotético y bajo ciertos supuestos, solo 8 jurisdicciones subnacionales podrían cubrir con ingresos propios sus gastos. Por lo tanto, concluye que la correspondencia fiscal en el país es casi inexistente.

Si bien en el trabajo no se expuso las relaciones horizontales entre jurisdicciones, a partir del análisis de la literatura se pueden mencionar algunos puntos importantes.

Si bien es cierto que lo deseable sería que cada jurisdicción tenga la posibilidad de poder financiarse sus gastos con recursos propios, la realidad dista mucho de ello. Esto implica que un futuro régimen no debiera basarse en su totalidad en lograr la correspondencia fiscal, al menos en el corto y mediano plazo.

36 CORRESPONDENCIA FISCAL. Cual es el papel de la Nación, las Provincias y los Municipios/Comunas. Publicado en La Nación /30 de septiembre de 2009.

Si lo que se quiere es evitar que cada jurisdicción sea tentada a gastar sin medida, producto de que el político siente que no tiene que incurrir en el costo político de recaudar los recursos necesarios de su población, ya que los mismo los recibirá de una forma u otra del gobierno central, el autor recomienda basarse en criterios de responsabilidad fiscal.

El establecimiento de correctos incentivos a la buena conducta fiscal de cada uno de los gobiernos ayudará a evitar en parte el exceso de gasto producto en gran medida del desmanejo político³⁷.

37 Para mayor información: "Coparticipación federal y Responsabilidad Fiscal. Evaluación y propuestas" Juan. A Vega y Juan V. Diblasi.

BIBLIOGRAFÍA

- Solanet, M. A. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. (2010). *Federalismo y anti federalismo en la argentina*.
- Argentina. Constitución Nacional, Leyes y Decretos.
- Argentina. Observatorio de Políticas Públicas. (2005). *Federalismo fiscal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Bonke, T. y otros (2013). *Fiscal federalism and tax administration. Evidence from Germany*. Berlin.
- Capello, M y Galassi, G. (2009). *Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino*. Córdoba: Studia Politicae.
- Capello, M. y otros (2015). *Sistema de transferencias y nivelación fiscal. Una comparación internacional*. Asociación argentina de economía política.
- Ávila, J y otros. CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO. (2000) *Propuesta de federalismo fiscal*. Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>
- Ferreres, O. Correspondencia Fiscal. Cuál es el papel de la Nación, las Provincias y los Municipios/Comunas. 30 de septiembre de 2009. *La Nación*.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*, 86, 29-46.
- Piffano, H. Foro de Instituciones Fiscales. (1998). *Federalismo fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal*.
- Gaya, R., Giuri, M., Piffano, H., Rocha, S. (2000). *Transferencias entre distintos niveles de gobierno: Redistribución regional y personal del ingreso*. 33as. Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba.
- INDEC . <http://www.indec.gov.ar/el-indec.asp>
- López Murphy, R. y otros. (1996). *Nueva Ley de Coparticipación Federal: El caso de la Provincia de Mendoza*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Morales, M. (2000). Tesis de grado Facultad de Ciencias Económicas, U. N. Cuyo.
- Musgrave, R. A, Musgrave, P. B. (1999) *Hacienda pública. Teoría y aplicada*. 5ª edición. Madrid: McGraw Hill.
- Núñez Miñana, H. (1985) *Finanzas Públicas*. La Plata: C.E.C.E..
- Oates, W. E. (1997) *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, W. (2005). *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*. College Park.

- Piffano, H. L. P. (2005). *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques normativo y positivo*. (PrEBi/SeDiCI, UNLP), e-book publicado en www.depeco.unlp.edu.ar
- PNUD (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013, Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*.
- Porto, A. (1990). *Federalismo fiscal: el caso argentino*. Buenos Aires: Editorial Tesis.
- Porto, A. (2001). *Modelos de Federalismo Fiscal*. La Plata: EDULP.
- Porto, A. (2003). *Antecedentes y lineamientos para la ley de Coparticipación Federal, presentado en el Seminario Internacional sobre Coparticipación Federal de Impuestos*.
- Porto, A. (2004). *Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina*. La Plata: EDULP.
- Porto, A. (2008). *El funcionamiento del Federalismo Fiscal argentino*. La Plata: EDULP.
- Porto, A. y Gasparini, L. (2008). *Un juego sobre la coparticipación federal de impuestos*. La Plata: EDULP.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1993). *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*. Serie Política Fiscal, 45.
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2001). *Federalism and macroeconomic management*. Massachussets.
- Rotsztein, R. A. *Federalismo Fiscal y coparticipación provincial*.
- Sorens, J. (2008). *Fiscal federalism: A return to theory and measurement*. Buffalo.
- Stiglitz, J. E. (1998) *La economía del sector público*. 2ª edición. Barcelona: Bosch.
- Tanzi, V. (2001). *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*. Massachussets.
- Tiebout, C. M. (1961). *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*. Public Finances. Princeton.
- Tommasi, M. (2001). *Notes on Fiscal Federalism*.
- Universidad Nacional de La Plata (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. La Plata: EDULP.
- Vega J. A., Velasco A. A. Y García Ojeda, J. C. (2001). *Coparticipación federal. Avances hacia una propuesta sobre indicadores objetivos de reparto: salud y educación*. Reunión Anual 2001 de la AAEP. Buenos Aires.
- Vega, J. A. (2000). *Reflexiones sobre una futura ley de coparticipación federal*. 33as. Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Córdoba, Eudecor.
- Vega, J. A. Y Russo, E. A. (2001) *Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales*. 34as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.
- Vega, J. A., Russo, E. A. Y García Ojeda, J. C. (1998). *Participación municipal en los recursos provinciales: Análisis comparativo de los regímenes de las Leyes 5379 y 6396 (Provincia de Mendoza)*. Jornadas de Ciencias Económicas. Mendoza, F. C. E., U. N. de Cuyo.

- Vega, J.A. y Russo, E. A. (2004). *Coparticipación Federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto*. Anales de la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, AAEP y Universidad Católica Argentina.
- Zapata, J. A. y otros (2000). *Sistema de supervisión multilateral*. Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Bancos Argentinos. Buenos Aires.
- Zapata, J. A. (2010) *Federalismo y coparticipación*. Presentación realizada en las 2das. Jornadas Nacionales y 1ras. Internacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico. San Juan, UNSJ.

ANEXO ESTADÍSTICO

Gasto por finalidad y función. Administración Nacional (millones de pesos)

FINALIDAD-FUNCION	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL GASTOS	142.421,10	192.974,00	249.914,10	329.034,10	450.548,20	561.833,00	750.934,90	1.134.364,20
1 - ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	6.623,00	8.761,00	16.874,60	25.902,80	29.276,50	32.822,40	45.191,00	60.393,70
2 - SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	8.673,10	10.822,40	14.728,90	20.301,10	24.342,70	30.445,50	40.982,00	60.844,90
3 - SERVICIOS SOCIALES	85.397,20	110.117,00	146.681,20	190.486,20	253.977,50	330.569,50	449.360,60	614.145,90
31-Salud	5.074,10	6.724,40	9.375,30	11.477,10	15.273,70	19.602,30	28.576,50	39.353,10
32-Promoción y Asistencia Social	3.452,30	4.659,70	6.930,50	9.382,20	9.619,10	10.809,00	12.565,60	19.257,00
33-Seguridad Social	56.570,00	74.033,00	98.398,60	131.623,30	175.070,00	236.508,70	314.844,90	425.325,80
34-Educación y Cultura	11.156,50	13.445,70	17.144,30	21.918,70	32.838,20	38.956,10	51.943,40	70.626,50
35-Ciencia y Técnica	2.291,30	2.993,40	4.038,50	5.075,80	6.624,50	8.650,70	11.664,00	16.218,00
36-Trabajo	2.636,00	2.557,80	2.911,90	2.315,60	3.129,30	3.259,10	3.750,70	4.381,50
37-Vivienda y Urbanismo	3.123,80	3.758,20	5.295,60	5.289,90	5.964,40	5.153,00	15.015,60	24.949,70
38-Agua Potable y Alcantarillado	1.093,20	1.944,80	2.586,50	3.403,60	5.458,30	7.630,60	10.999,90	14.034,30
39-Otros Servicios Urbanos	0	0	0	0	0	0	0	0
4 - SERVICIOS ECONOMICOS	24.474,50	41.603,70	45.526,90	68.575,40	101.481,80	119.988,80	170.603,20	311.963,30
5 - DEUDA PUBLICA	17.253,30	21.669,90	26.102,50	23.768,60	41.469,70	48.006,80	44.798,10	87.016,40
51-Servicio de la Deuda Pública	17.253,30	21.669,90	26.102,50	23.768,60	41.469,70	48.006,80	44.798,10	87.016,40

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Gasto por finalidad y función. Sector subnacional (millones de pesos)

Finalidad y función	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	124.384,54	164.429,16	198.062,13	248.160,33	339.849,05	418.673,59	549.735,33	754.496,57
Administración Gubernamental	28.258,45	36.356,26	42.829,53	55.821,96	75.006,85	91.839,41	124.504,94	168.373,00
Servicios de seguridad	9.044,10	12.179,60	14.795,32	18.519,34	26.917,76	34.684,31	44.283,19	68.324,69
Servicios sociales	74.223,04	100.297,87	122.145,70	149.604,82	205.676,83	255.787,86	328.716,22	449.462,30
Salud	11.754,28	15.772,57	20.034,34	24.821,00	34.603,22	44.307,19	57.624,33	78.291,67
Promoción y asistencia social	5.704,45	6.918,96	7.938,79	10.254,75	13.700,04	14.917,69	18.188,18	25.643,12
Seguridad social	13.151,77	19.070,62	23.580,39	29.218,55	40.261,52	53.549,08	69.029,71	93.521,85
Educación y cultura	34.837,02	47.701,02	58.111,39	70.240,95	97.645,28	120.981,41	154.644,56	209.533,35
Ciencia y técnica	106,01	114,06	153,11	225,73	254,35	251,52	347,64	462,96
Trabajo	722,35	789,45	837,70	923,21	1.330,27	1.613,20	2.312,75	3.020,08
Vivienda y urbanismo	5.113,60	5.728,34	7.110,30	8.532,54	10.144,19	11.831,47	15.677,77	20.845,18
Agua potable y alcantarillado	1.513,50	1.904,16	2.335,50	3.077,57	4.656,08	4.122,24	4.682,53	9.213,33
Otros servicios urbanos	1320,06789	2298,67903	2044,17866	2310,52474	3081,88546	4214,05812	6208,753	8930,76697
Servicios económicos	10.361,76	12.927,58	15.001,38	20.380,09	28.198,38	30.678,35	44.767,65	56.746,26
Deuda pública	2.497,18	2.667,86	3.290,21	3.834,13	4.049,22	5.683,67	7.463,33	11.590,31

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Esquema ahorro inversión financiamiento. Administración Nacional (millones de pesos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS CORRIENTES	117514,6	147271,5	148597,4	198902,7	237832,6	321899,4	398366,6	502127,0	657341,1	937715,1	1207186,3
- INGRESOS TRIBUTARIOS	98787,0	119755,1	103465,8	140855,9	141597,9	194964,1	249997,0	310935,0	381775,0	529785,6	664597,1
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	15415,7	21250,6	38418,6	46568,3	67069,5	88181,2	116767,4	152215,1	201149,6	261124,7	365285,4
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2039,0	2719,9	3137,8	3755,6	4551,8	6260,8	7975,1	9653,9	13514,9	23957,9	30250,0
- VENTAS DE BS. Y SERV. DE LAS ADM. PUB.	507,8	613,2	749,7	909,3	1151,0	1420,8	1598,0	1881,4	2469,3	3377,4	4687,9
- INGRESOS DE OPERACION	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	372,5	2398,2	2409,7	6434,4	13542,8	29993,3	21751,2	27124,1	57960,0	119065,7	139547,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	392,6	534,5	415,8	379,2	9919,6	1079,2	277,9	317,5	472,3	403,8	2818,9
- OTROS INGRESOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- SUPERAVIT OPERATIVO EMPRESAS PUB.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GASTOS CORRIENTES	99765,3	120502,8	119114,5	157124,5	201441,5	258665,1	344488,6	447034,0	570055,9	822853,3	1181710,0
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	13554,8	15682,5	20321,5	26240,7	36892,7	52288,0	65712,5	83863,9	112067,0	160411,4	222053,5
. Remuneraciones	9262,6	11310,8	14699,7	19189,0	26510,6	38143,6	47350,1	62642,4	80958,2	116526,4	163425,0
. Bienes y Servicios	4291,9	4371,6	5621,6	7051,1	10381,2	14140,7	18357,6	21216,1	31091,8	43871,5	58627,6
. Otros Gastos	0,3	0,1	0,2	0,6	0,9	3,7	4,8	5,4	17,0	13,5	0,9
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	10200,5	11433,6	15615,4	17039,6	23520,3	21127,6	34206,1	49027,2	39622,2	67829,3	117450,7
. Intereses	10199,9	11432,4	15614,1	17037,8	23516,5	21124,4	34202,8	49019,9	39616,6	67823,7	117447,5
. Intereses en Moneda Local	3096,5	3646,2	5017,4	5834,9	10195,8	9343,0	13524,8	19079,3	21340,5	39074,6	63455,6
. Intereses en Moneda Extranjera	7103,4	7786,2	10596,7	11202,9	13320,7	11781,4	20678,0	29940,6	18276,1	28749,1	53991,9
. Otras Rentas	0,6	1,2	1,3	1,8	3,8	3,2	3,3	7,3	5,6	5,6	3,2
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	24905,1	32190,4	50460,8	64551,8	83240,0	107068,0	147085,4	204617,1	272066,2	363385,0	535697,1
- OTROS GASTOS CORRIENTES	1,4	0,6	1,4	2,8	1,9	2,6	7,1	6,9	43,7	60,5	33,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	51090,8	61184,6	32661,0	49275,9	57775,8	78172,9	97472,7	109500,4	146232,0	231132,9	306434,7
. Al sector privado	10193,6	11835,4	19599,9	33219,6	36230,2	52477,1	67321,3	73141,2	102221,4	173867,1	227136,8
. Al sector público	40653,7	49031,2	12709,3	15608,8	21148,8	25192,8	29161,5	35324,7	42857,1	56353,1	78163,4
. Provincias y MCBA	37725,5	45038,5	6668,5	7534,4	10802,8	12156,8	11953,5	12309,7	14487,2	18299,3	27614,1
. Recursos Coparticipados	28070,3	34.412,80									
. Garantía Acuerdo Prov.	0,0	0,0									
. Leyes Especiales	3159,5	3972,2									
. Resto	6495,7	6653,5									
. Universidades	2798,9	3897,7	5211,8	7298,0	9585,4	12085,9	16320,8	20986,6	26108,0	35904,0	47188,7
. Otras	129,3	95,0	829,0	776,4	760,6	950,1	887,2	2028,4	2261,9	2149,8	3360,6
. Al sector externo	243,5	318,0	351,8	447,5	396,8	503,0	989,9	1034,5	1153,5	912,7	1134,5
- OTROS GASTOS	12,7	11,1	54,4	13,7	10,8	6,0	4,8	18,5	24,8	34,2	41,0
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PUB.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	17749,3	26768,7	29482,9	41778,2	36391,1	63234,3	53878,0	55093,0	87285,2	114861,8	25476,3
RECURSOS DE CAPITAL	166,1	287,5	222,9	104,8	156,7	192,3	55,6	150,5	34,4	222,8	355,9
- PRIVATIZACIONES	38,6	6,9	48,5	0,0	7,7	32,9	0,9	1,3	0,1		
- OTROS	127,5	280,6	174,4	104,8	149,0	159,4	54,7	149,2	34,3		
GASTOS DE CAPITAL	9286,0	14661,0	16952,5	19697,5	28718,5	35364,5	42115,5	44041,8	67896,3	103560,6	124250,8
- INVERSION REAL DIRECTA	2682,9	4970,8	6450,1	7961,8	10367,6	10472,9	16081,2	15742,0	22534,9	30581,0	32455,8
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	5477,3	8332,8	7774,3	10010,0	17155,8	24203,8	25191,0	27714,0	40272,0	59478,2	79860,5
. A Provincias y MCBA	4724,4	6992,2	6451,1	7126,4	13651,5	18941,0	20669,8	22665,0	33804,9	49095,2	66048,7
. Leyes Especiales	1045,8	1065,8									
. Resto	3678,6	5926,4									
. Otras	752,9	1340,6	1323,2	2883,6	3504,3	5262,8	4521,2	5049,0	6467,1	10383,0	13811,8
- INVERSION FINANCIERA	1125,8	1357,4	2728,1	1725,7	1195,1	687,8	843,3	585,8	5089,4	13501,4	11934,5
. A Provincias y MCBA	0,0	78,1	0,0	18,5	7,8	6,1	20,3	0,0	0,0	0,0	0,0
. Resto	1125,8	1279,3	2728,1	1707,2	1187,3	681,7	823,0	585,8	5089,4	13501,4	11934,5
INGRESOS ANTES FIGURAT. (I+IV)	117680,7	147559,0	148820,3	199007,5	237989,3	322091,7	398422,2	502277,5	657375,5	937937,9	1207542,2
GASTOS ANTES FIGURAT. (II+V)	109051,3	135163,8	136067,0	176822,0	230160,0	294029,6	386604,1	491075,8	637952,2	926413,9	1305960,8
RESULT.FINANC. ANTES FIGURAT. (VI-VII)	8629,4	12395,2	12753,3	22185,5	7829,3	28062,1	11818,1	11201,7	19423,3	11524,0	-98418,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Esquema ahorro inversión financiamiento. Tesoro Nacional (millones de pesos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS CORRIENTES	78738,0	97438,1	81267,3	115958,0	124282,6	173983,4	203106,7	246852,7	324446,9	488680,5	589314,9
- INGRESOS TRIBUTARIOS	77957,7	94709,4	79275,9	110158,7	109112,8	151178,7	191799,7	236365,4	288180,6	400033,4	491180,5
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	176,7	315,7	205,7	231,0	318,9	580,1	678,4	831,2	1185,1	8551,0	9622,7
- VENTAS DE BS. Y SERV. DE LAS ADM. PUB.	0,2	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,2	0,1	12,3	6,7
- INGRESOS DE OPERACION	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	251,9	1991,3	1434,9	5262,0	5013,2	21247,4	10455,3	9486,8	34881,1	79840,4	85911,3
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	351,5	421,6	350,8	306,1	9837,7	976,9	173,3	169,1	200,0	243,4	2593,7
- OTROS INGRESOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- SUPERAVIT OPERATIVO EMPRESAS PUB.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GASTOS CORRIENTES	59858,8	69916,2	50047,9	64618,9	84503,1	102366,6	143929,2	179755,9	214097,9	341989,1	480280,7
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	9327,9	10322,6	13311,2	16973,0	23806,8	34726,4	42373,8	53521,3	72643,9	106911,1	149326,2
.. Remuneraciones	6518,0	7766,6	9974,3	12578,8	17220,1	25833,8	31045,6	40455,5	52018,7	77742,2	109198,7
.. Bienes y Servicios	2809,8	2556,0	3336,9	4394,2	6586,7	8892,6	11328,2	13065,8	20625,2	29168,9	40127,5
.. Otros Gastos	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	10049,7	11277,4	15430,3	16903,2	23371,5	20993,2	34099,2	48885,0	39416,1	67599,2	117265,0
.. Intereses	10049,7	11277,4	15430,3	16903,2	23371,5	20993,2	34099,2	48885,0	39416,1	67599,2	117265,0
... Intereses en Moneda Local	3096,0	3645,9	5017,2	5834,7	10195,2	9342,8	13524,4	19079,0	21340,1	39073,9	63455,4
... Intereses en Moneda Extranjera	6953,7	7631,5	10413,1	11068,5	13176,3	11650,4	20574,8	29806,0	18076,0	28525,3	53809,6
.. Otras Rentas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1,5	1,2	1,2	1,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
- OTROS GASTOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	40467,0	48303,9	21250,8	30727,8	37313,7	46640,9	67451,4	77331,1	102010,1	167444,6	213648,5
.. Al sector privado	4966,3	5041,7	10279,5	17468,1	19096,9	24758,3	39405,3	42773,0	60611,1	113275,1	137480,2
.. Al sector público	35292,4	42987,8	10675,7	12860,6	17931,9	21481,6	27317,4	33940,2	40514,6	53503,6	75301,3
... Provincias y MCBA	32392,3	39024,3	4654,8	4794,9	7669,3	8540,3	10170,8	11115,9	12447,2	15607,4	25031,6
... Recursos Coparticipados	28070,3	34.412,80									
... Garantía Acuerdo Prov.	0,0	0,0									
... Leyes Especiales	0,0	0,0									
... Resto	4322,0	4611,5									
... Universidades	2771,3	3869,2	5204,3	7290,2	9577,0	12061,6	16269,5	20924,0	26028,8	35813,4	47044,9
... Otras	128,8	94,3	816,6	775,5	685,6	879,7	877,1	1900,3	2038,6	2082,8	3224,8
.. Al sector externo	208,3	274,4	295,6	399,1	284,9	401,0	728,7	617,9	884,4	665,9	867,0
- OTROS GASTOS	12,7	11,1	54,4	13,7	10,8	6,0	4,8	18,5	24,8	34,2	41,0
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PUB.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	18879,2	27521,9	31219,4	51339,1	39779,5	71616,8	59177,5	67096,8	110349,2	146691,4	109034,2
RECURSOS DE CAPITAL	21,8	68,7	67,8	10,7	1,8	13,3	4,8	2,6	6,3	11,4	148,6
- PRIVATIZACIONES	12,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- OTROS	9,1	68,7	67,8	10,7	1,8	13,3	4,8	2,6	6,3	11,4	148,6
GASTOS DE CAPITAL	4084,2	7115,3	7811,7	9288,8	15193,9	20309,2	20447,3	22912,3	37883,0	63535,0	78645,3
- INVERSION REAL DIRECTA	431,3	710,1	797,2	801,2	1349,4	1550,4	2404,3	2283,4	3238,8	5952,8	5854,3
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3181,9	5461,6	5781,3	6893,0	12707,8	18117,2	17230,6	20088,2	29752,7	44352,3	61146,2
.. A Provincias y MCBA	2481,1	4362,0	4601,7	5013,6	10504,7	14301,8	14205,7	16333,0	24726,5	36848,5	50207,5
... Leyes Especiales	0,0	0,0									
... Resto	2481,1	4362,0									
.. Otras	700,8	1099,6	1179,6	1879,4	2203,1	3815,4	3024,9	3755,2	5026,2	7503,8	10938,7
- INVERSION FINANCIERA	471,0	943,6	1233,2	1594,6	1136,7	641,6	812,4	540,7	4891,5	13229,9	11644,8
.. A Provincias y MCBA	0,0	78,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
.. Resto	471,0	865,5	1233,2	1594,6	1136,7	641,6	812,4	540,7	4891,5	13229,9	11644,8
INGRESOS ANTES FIGURAT. (I+IV)	78759,8	97506,8	81335,1	115968,7	124284,4	173996,7	203111,5	246855,3	324453,2	488691,9	589463,5
GASTOS ANTES FIGURAT. (II+V)	63943,0	77031,5	57859,6	73907,7	99697,0	122675,8	164376,5	202668,2	251980,7	405524,1	558926,0
RESULT.FINANC.ANTES FIGURAT.(VI-VII)	14816,8	20475,3	23475,5	42061,0	24587,4	51320,9	38735,0	44187,1	72472,5	83167,8	30537,5

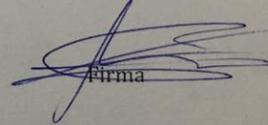
Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Declaración Jurada Resolución 212/99-CD

"El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgredí o afecta derecho de terceros"

González Orozco Maffas
Apellido y Nombre

27163 Mendoza,
N° Registro


Firma